

Vergaderjaar 2020–2021

35 588

EU-voorstel: Commissiemededeling EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020–2025) (COM(2020)258)¹

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 november 2020

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid² hebben kennisgenomen van de mededeling van de Europese Commissie van 24 juni 2020³, betreffende de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020–2025).

Naar aanleiding hiervan is op 1 oktober 2020 een brief met vragen gestuurd aan de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister heeft op 18 november 2020 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

¹ Zie dossier E200009 op www.europapoort.nl

² Samenstelling: Backer (D66), De Boer (GL), (voorzitter), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Rombouts (CDA), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), Arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Cliteur (FVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten), (ondervoorzitter), Van Pareren (FVD), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL) en Van Wely (FVD).

³ COM(2020)258; zie voor de behandeling in de Eerste Kamer dossier E200009 op www.europapoort.nl.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE OVOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 1 oktober 2020

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben met belangstelling kennisgenomen van de mededeling van de Europese Commissie van 24 juni 2020⁴, betreffende de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020–2025) (hierna: mededeling).

De fractieleden van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van de mededeling en hebben een aantal vragen. De fractieleden van **50PLUS** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De **D66**-fractieleden hebben kennisgenomen van de mededeling. Zij hebben over deze mededeling nog enkele vragen. De fractieleden van **GroenLinks** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De fractieleden van de **SP** hebben met belangstelling en instemming kennisgenomen van de mededeling. Zij hebben daarbij nog enige opmerkingen en vragen.

*Vragen en opmerkingen van de leden van de **GroenLinks**-fractie*

Een van de kernprioriteiten in de strategie is het zorgen voor een veilige omgeving waarin slachtoffers aangifte kunnen doen van een strafbaar feit. Dit zou ook moeten gelden voor ongedocumenteerden die aangifte willen doen, met name wanneer dat gaat om aangiften van huiselijk geweld, zedenmisdrijven, of andere misdrijven die samenhangen met de kwetsbare positie waarin ongedocumenteerden zich bevinden. In Nederland bestaat om deze reden het beleid Veilige Aangifte, waarbij ongedocumenteerde slachtoffers die aangifte doen, geen risico lopen op opsluiting en uitzetting. Uit een artikel in de Volkskrant van 31 juli 2020 blijkt dat dit beleid zowel bij de ongedocumenteerden als bij de politie veelal onbekend is.⁵ Herkent u dat beeld? Kunt u aangeven hoe vaak het in de afgelopen jaren is voorgekomen dat ongedocumenteerden die als slachtoffer aangifte kwamen doen, ondanks het beleid Veilige Aangifte toch zijn gemeld bij of overgedragen aan de IND⁶? Wat is er vervolgens met hen gebeurd; heeft dit tot uitzettingen geleid? Wat gaat u doen om de bekendheid van het beleid Veilig Aangifte te vergroten bij zowel de politie als onder ongedocumenteerden?

*Vragen en opmerkingen van de leden van de **D66**-fractie*

Zijn er onderdelen van het actieprogramma van de Europese Commissie, zo vragen de leden van de D66-fractie, waarvan u concludeert dat Nederland tekortschiet en nieuw of aanvullend beleid en/of regelgeving dient te entameren?

Onder «Zorgen voor doeltreffende communicatie met slachtoffers en een veilige omgeving waarin slachtoffers aangifte kunnen doen van een strafbaar feit» meldt de Europese Commissie dat er van een aanzienlijk deel van de gepleegde haatmisdrijven geen aangifte wordt gedaan vanuit

⁴ COM(2020)258; zie voor de behandeling in de Eerste Kamer dossier E200009 op www.europa-poort.nl.

⁵ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ongedocumenteerden-kunnen-aangifte-doen-zonder-te-words-uitgez-et-al-weten-ze-dat-vaak-niet-b5df59c4/>.

⁶ Immigratie- en Naturalisatiedienst.

de LGBTI+-, zwarte, Joodse en moslimgemeenschappen.⁷ De leden van de D66-fractie vragen u uiteen te zetten of dit ook het geval is voor de Nederlandse situatie. Neem bijvoorbeeld de LGBTI+-gemeenschap. Is er sprake van een toename van haatmisdrijven tegen deze groep in vergelijking met 20 jaar geleden? Is de aangiftebereidheid vanuit deze groep toegenomen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waar is dat aan te danken? Worden haatmisdrijven overall in Nederland bij de politie geregistreerd naar achtergrond, bijvoorbeeld LGBTI+, antisemitisch, antizwart of antimoslim? Zo nee, waarom niet? Is het netwerk «Roze in Blauw» zoals dat in Amsterdam/Amstelland functioneert, landelijk uitgerold? Bestaan er soortgelijke netwerken ten behoeve van de Joodse, moslim- en zwarte gemeenschappen? Heeft elk korps een LGBTI+-vertrouwenspersoon? Als aangifte van een haatmisdrijf wordt gedaan, wordt er dan voor gezorgd dat in het vervolgtraject de aangifte wordt behandeld door een politiefunctionaris die een specifieke opleiding inzake non-discriminatie van LGBTI+ heeft gevolgd? Worden zaken van verbale discriminatie (scheldwoorden) serieus genomen door de politie of worden slachtoffers weggestuurd onder het motto «schelden doet geen pijn»? Zijn er verder nog knelpunten die de LGBTI+-gemeenschap ervaart bij het in behandeling nemen door de politie van haatmisdrijven? In hoeverre is er gestructureerd overleg met organisaties als het COC? Mutatis mutandis gelden deze vragen ook met betrekking tot de Joodse, zwarte en moslimgemeenschappen.

De leden van de fractie van D66 willen graag van u vernemen waar de opleidingsactiviteiten voor justitiële en rechtshandavingsautoriteiten verbeterd kunnen worden, waar het gaat om specifieke aandacht voor de LGBTI+-, Joodse, zwarte en moslimgemeenschappen.

De leden van de D66-fractie vragen u of er als gevolg van de COVID-19-besmettingen, de *lockdown*, het thuiswerken en het niet-naar-schoolgaan, meer huiselijk geweld heeft plaatsgevonden, zoals de Europese Commissie constateert op pagina 13.⁸ Zijn er in Nederland knelpunten ontstaan wat betreft opvangplaatsen voor mishandelde vrouwen en kinderen? Zo ja, wat gaat u daaraan doen?

*Vragen en opmerkingen van de leden van de **SP**-fractie*

De SP-fractieleden hebben de Europese Commissie gevraagd of zij het goed begrijpen dat de door de Europese Commissie te ontwikkelen minimale standaarden ook als zodanig moeten worden opgevat en dat het iedere lidstaat vrijstaat meer te doen dan de minimale standaarden. Onderschrijft u dit uitgangspunt en kan worden toegezegd dat minimumstandaarden niet zullen worden gebruikt om vanuit het oogpunt van slachtoffers wenselijke en noodzakelijke maatregelen en voorzieningen te bestempelen als «*gold plating*»?

Terecht wordt gewezen op de toename van seksueel misbruik van kinderen in het licht van de COVID-19-pandemie. Op welke wijze worden de rechten van kinderen die slachtoffer worden van seksueel misbruik gewaarborgd, nu zij niet in staat zijn op de huidige leeftijd zich als slachtoffer in procedures te mengen of die te starten? Welke rol spelen verjaring van delicten en rechten op schadevergoeding hierbij?

⁷ COM(2020)258, p. 5.

⁸ COM(2020)258, p. 13.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie – bij voorkeur voor 23 oktober 2020 – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
De Boer

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2020

Hierbij doe ik u mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid mijn reactie toekomen op de brief van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van uw Kamer d.d. 1 oktober 2020.⁹ In de brief stellen de leden van de fracties GroenLinks, D66 en de SP vragen naar aanleiding van de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020–2025) (hierna: de strategie).¹⁰

Op d.d. 4 september 2020 heb ik een uitgebreide appreciatie van de strategie naar de Tweede Kamer verstuurd.¹¹ Korthedshalve verwijs ik in reactie op de vragen van de leden van de D66 fractie over de betekenis van de strategie voor Nederlands beleid en/of regelgeving naar deze appreciatie.

Beleid Veilige Aangifte

De leden van de GroenLinks-fractie stellen, gesteund door de leden van de 50PLUS-fractie, vragen over de mogelijkheid voor ongedocumenteerde slachtoffers om veilig aangifte te doen van een misdrijf. De fractieleden verwijzen daarbij naar het bestaande beleid «Veilige Aangifte» van de politie dat voorschrijft dat ongedocumenteerde slachtoffers die aangifte doen geen risico mogen lopen op opsluiting en uitzetting. De politie geeft aan dat diverse activiteiten worden ondernomen om te zorgen dat het beleid Veilige aangiften bekend is binnen de organisatie. Zo is de werkinstructie en bijbehorende informatie over het doen van veilige aangifte makkelijk vindbaar voor operationele medewerkers. Daarnaast is er in maart jl. een flyer met de kerninformatie over veilige aangifte (safe in safe out-principe) verstuurd naar alle sectorhoofden en teamchefs. Ook wordt in de interne communicatie van de politie regelmatig aandacht voor dit thema gevraagd. Verder is het beleid Veilige Aangifte aan bod gekomen tijdens de eendaagse training slachtofferrechten voor operationele medewerkers van de politie.

Aanpak haatmisdrijven en discriminatie

Leden van de D66-fractie vragen naar de meldingsbereidheid van haatmisdrijven.¹² Uit het SCP-rapport *Ervaren discriminatie in Nederland II* komt naar voren dat in 2018 – evenals in 2013 – ruim een kwart van de Nederlanders (27%) discriminatie heeft ervaren. Mensen met een migratieachtergrond, moslims, jongeren, LHBTI-ers en mensen met een beperking ervaren relatief veel discriminatie. Ook komt uit dit onderzoek naar voren dat discriminatie in het algemeen maar weinig wordt gemeld en nauwelijks bij de instanties die discriminatie registreren. Slechts één op de vijf mensen die discriminatie heeft meegemaakt, meldt dit bij een officiële instantie. Dit is overigens een verbetering ten opzichte van 2013: toen werd maar één op de acht discriminatie-ervaringen gemeld. Het kabinet stimuleert de aangiftebereidheid. Op verschillende niveaus wordt

⁹ Kamerstukken I 2020/21 33 552, nr. A.

¹⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: EU strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020–2025), COM(2020) 258 final.

¹¹ Kamerstukken II 2019/20 22 112, nr. 2905.

¹² Het Nederlandse juridische systeem kent het begrip *haatcriminaliteit* niet. De politie registreert de incidenten aan de hand van de «discriminatieartikelen» 137c t/m g en 429quater uit het Wetboek van Strafrecht.

bezien hoe de samenwerking tussen OM, Politie, ADV's en het College voor de Rechten van de Mens zo optimaal mogelijk kan worden ingericht. Om de laagdrempeligheid van het doen van een melding of aangifte te bevorderen, is het van belang dat er verschillende meldingsmodaliteiten beschikbaar blijven. Ook vermeldenswaardig is het Actieplan Veiligheid LHBTI waarmee een impuls wordt gegeven aan de aanpak van discriminatie van LHBTI-ers en waarbij gewerkt wordt aan het verlagen van drempels voor het doen van een melding of aangifte.¹³ Elke aangifte of melding wordt serieus genomen door de politie. Ook incidenten met verbale discriminatie.

Uit een peiling onder LHBTI-personen in Europa die het EU-Agentschap voor Fundamentele Rechten op 14 mei 2020 publiceerde, blijkt dat de aangiftebereidheid onder LHBTI-personen in ons land vergeleken met andere EU-landen juist relatief hoog is. Voor Nederland hebben bijna 4.000 LHBTI-personen aan het onderzoek meegedaan (waaronder 61 interseksue personen en 620 transgender personen). De vraag of er sprake is van een toename van haatmisdrijven tegen LHBTI-ers in vergelijking met 20 jaar geleden kan niet statistisch verantwoord worden beantwoord. De meeste ervaringen van discriminatie worden niet gemeld. De officiële registraties van discriminatie geven dan ook geen volledig beeld. Daarnaast zijn de wijzen van rapportage en registratie door de jaren heen dusdanig veranderd dat er geen statistisch verantwoord inzicht kan worden gegeven van de ontwikkeling in de afgelopen 20 jaar. Uit de rapportage «Discriminatiecijfers in 2019» kan worden afgeleid van welke vormen van discriminatie melding wordt gedaan bij overheidsinstanties. De politie registreerde in 2019 1603 incidenten met betrekking tot discriminatie op grond van seksuele gerichtheid.¹⁴ Dit was 29% van alle registraties van discriminatie bij de politie. Ten opzichte van 2018 was er sprake van een toename in absolute zin met bijna 100 incidenten. Van deze 1603 incidenten was er in 62% sprake van een uitlating, in 17% van geweld en in 16% van bedreiging.

Voorts stellen de leden van de D66-fractie een aantal vragen over kennis en opleiding binnen de politieorganisatie op het terrein van discriminatie. Roze in Blauw is een landelijk informeel medewerkersnetwerk van de politie. Politie mensen van Roze in Blauw bieden een luisterend oor, verwijzen door, bemiddelen en ondersteunen hen die melding of aangifte willen doen van LHBT-gerelateerde incidenten. Naast Roze in Blauw is er ook een landelijk Joods Netwerk Politie en zijn er enkele informele medewerkersnetwerken o.b.v. etniciteit (Caraïbisch, Marokkaans, Turks, Chinees etc.) ontstaan. De politie investeert extra in de versterking van het vakmanschap via het formele Netwerk Divers Vakmanschap (NDV); een inclusief netwerk met landelijke dekking dat bestaat uit collega's die bovengemiddeld veel weten van gemeenschappen, met hen in verbinding staan en collega's helpen om hun vakmanschap op dit punt te versterken. Dit NDV heeft een formele plek binnen de politieorganisatie, staat in nauw contact met alle informele medewerkersnetwerken en maakt bij inzet gebruik van hun leden. Overigens zal de politie in 2021 een pilot starten, waarbij in nauw overleg met het OM zal worden onderzocht welke meerwaarde specialisatie kan hebben bij het verbeteren van de aanpak van discriminatie waaronder het herkennen van commune delicten met een discriminatieaspect, zogenaamde «CODIS-feiten».

De Minister van Justitie en Veiligheid spreekt onder meer met het oog op mogelijke aanvullende beleidsinitiatieven regelmatig met organisaties die

¹³ Kamerstukken II 2019/20 30 420, nr. 303.

¹⁴ Kamerstukken II 2019/20 30 950, nr. 184.

gemeenschappen vertegenwoordigen die te maken krijgen met discriminatie.

De politie heeft in totaal ca. 400 vertrouwenspersonen in dienst die een luisterend oor bieden en medewerkers adviseren bij situaties van grensoverschrijdende omgangsvormen en – gedrag. In de samenstelling van dit team vertrouwenspersonen wordt rekening gehouden met de herkenbaarheid en benaderbaarheid voor iedere collega. Ook wordt steeds nauwer samengewerkt met het NDV en de informele medewerkers-netwerken.

Huiselijk geweld gedurende COVID-19 crisis

Daarnaast vragen de D66-fractieleden of er als gevolg van de COVID-19-crisis, meer huiselijk geweld heeft plaatsgevonden, zoals de Europese Commissie opmerkt in voornoemde strategie.

Uit de cijfers van Veilig Thuis blijkt dat het aantal meldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling in Nederland gedurende de intelligente lockdown niet is toegenomen. Ook bij de politie is er in deze periode geen significante stijging of daling geconstateerd van incidenten van huiselijk geweld. Wel hebben volwassenen en kinderen die zelf slachtoffer zijn of te maken hebben met spanningen thuis vaker hulp gezocht. Zo zag de Kindertelefoon een stijging in het aantal kinderen dat contact opnam. Over de gehele linie ziet de Kindertelefoon dat de onderwerpen waarover kinderen contact opnemen niet zozeer zijn veranderd, maar dat deze nu worden gerelateerd aan de coronacrisis. Ook andere organisaties, zoals Fier, geven aan dat zij meer meldingen hebben gekregen over huiselijk geweld. Hieruit valt echter niet af te leiden of er een werkelijke stijging is van het aantal slachtoffers. Vanwege de zorgen en signalen van onder meer de Europese Commissie over een mogelijke stijging van huiselijk geweld en kindermishandeling zijn aanvullende maatregelen getroffen, waaronder (nood)opvang voor kwetsbare kinderen, een publiekscampagne, de introductie van de chatfunctie bij Veilig Thuis en introductie van een codewoord.¹⁵

Ook wordt gevraagd naar mogelijke knelpunten in de opvang van mishandelde vrouwen en kinderen. Voor een goede aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling zijn ook voldoende opvangmogelijkheden in de vrouwenopvang nodig. Hier is voor de uitbraak van de coronacrisis al onderzoek naar gedaan. Hieruit is gebleken dat er sprake is van een capaciteitstekort.¹⁶ Daarom heeft het kabinet bij de voorjaarsnota van 2020 structureel 14 miljoen per jaar extra beschikbaar gesteld voor het creëren van benodigde opvangplekken en voor het oplossen van door- en uitstroomproblematiek. De VNG heeft de centrumgemeenten vrouwenopvang geadviseerd te anticiperen op een eventuele toename van de vraag naar opvangplekken in de vrouwenopvang en preventief uitwijkmogelijkheden te organiseren. De VNG heeft dit opgepakt.

Rechten minderjarige slachtoffers seksueel misbruik

De fractieleden van de SP vragen naar de wijze waarop de rechten van kinderen die slachtoffer worden van seksueel misbruik worden gewaarborgd, aangezien zij door hun jonge leeftijd niet in staat zijn om zich als slachtoffer in procedures te mengen of die te starten. Zij vragen welke rol verjaring van delicten en rechten op schadevergoeding hierbij spelen.

¹⁵ Kamerstukken II 2019/20 28 345, nr. 234.

¹⁶ Kamerstukken II 2019/20 28 345, nr. 230.

Hoewel het in principe mogelijk is om vanaf 13 jaar aangifte te doen – zonder bijstand van ouders en verzorgers – komt het vaker voor dat slachtoffers pas op latere leeftijd aangifte willen doen. Voor een aantal specifieke zedendelicten jegens minderjarigen alsmede kindermishandeling gaat de reguliere verjaringstermijn daarom pas lopen op het moment dat een slachtoffer meerderjarig wordt. De verjaringstermijnen bedragen, afhankelijk van het delict, zes, twaalf of twintig jaar. Voor de in artikel 70, tweede lid, Wetboek van Strafrecht genoemde zware misdrijven, waaronder zware zedendelicten gepleegd tegen minderjarigen, verjaart het recht tot strafvordering niet. Daarbij is erin voorzien dat als er sprake is van een strafbaar feit, de rechtsvordering tot vergoeding van schade niet verjaart zolang het recht tot strafvordering niet door verjaring of door de dood van de dader is vervallen. Zolang het strafbare feit niet is verjaard, verjaart het recht op schadevergoeding dus ook niet.

Ook is het mogelijk om een aanvraag in te dienen voor een tegemoetkoming bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven. De aanvraag kan, als het slachtoffer nog minderjarig is, door de wettelijk vertegenwoordigers worden gedaan. De aanvraag moet in beginsel binnen 10 jaar na het misdrijf worden ingediend. Deze termijn kan worden verlengd als er een gegronde reden is waarom de aanvraag niet eerder kon worden gedaan, bijvoorbeeld omdat het slachtoffer niet eerder bekend was met het Schadefonds.

Tot slot geven de leden van de SP-fractie aan dat zij de Europese Commissie gevraagd hebben of zij het goed begrijpen dat de door de Europese Commissie te ontwikkelen minimale standaarden ook als zodanig moeten worden opgevat en dat het iedere lidstaat vrij staat meer te doen dan de minimale standaarden. Leidend voor de inzet ten aanzien van slachtoffers is de, vanuit het oogpunt van slachtoffers, wenselijkheid en noodzakelijkheid van maatregelen waarbij de normen uit de Richtlijn als de normen worden beschouwd waar in ieder geval aan voldaan moet zijn.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker