DE BESCHERMING VAN MINDERJARIGE SLACHTOFFERS

IMPLEMENTATIE VAN INTERNATIONALE VOORSCHRIFTEN IN NATIONALE WET- EN REGELGEVING EN IN DE PRAKTIJK

Woerden, 10 juli 2020

J. E. Sondorp
C.E. Hoogeveen

Colofon

Sondorp, J.E., Hoogeveen C.E. (2020). De bescherming van minderjarige slachtoffers. Den Haag / Woerden: WODC / VanMontfoort B.V.

© 2020 WODC. Auteursrechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande toestemming van VanMontfoort. Bij overname is bronvermelding verplicht.

Dankwoord

Als onderzoekers willen wij een aantal mensen bedanken voor hun inspanning. Zonder hun medewerking was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

In de eerste plaats gaat onze dank uit naar alle respondenten die bereid waren hun expertise met ons te delen. In dit rapport wordt zo goed mogelijk recht gedaan aan hun inbreng. Wij bedanken daarnaast de leden van de begeleidingscommissie voor hun zorgvuldige werk.

Samenvatting

Aanleiding en doel

In verschillende internationale voorschriften wordt beoogd om minderjarige slachtoffers van misdrijven te beschermen in het strafproces. In Nederland is er in verschillende wetten en regelgeving aandacht voor deze voorschriften. Aanleiding voor dit onderzoek is dat er, ondanks de toegenomen aandacht, op dit moment geen volledig beeld is van de verplichtingen die Nederland heeft op basis van internationale voorschriften wat betreft de bescherming van minderjarige slachtoffers.

Het doel van het onderzoek is om in kaart te brengen in hoeverre internationale voorschriften ten aanzien van de behandeling en positie van minderjarige slachtoffers zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving en in de praktijk. Bijkomend doel is om te benoemen op welke punten er mogelijk hiaten zijn en op welk terrein Nederland juist verder gaat dan hetgeen internationaal verplicht wordt gesteld of wordt aanbevolen. Het onderzoek is verricht in opdracht van het WODC op verzoek van de Directie Slachtofferbeleid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

De volgende onderzoeksvragen worden in dit onderzoek beantwoord:

1. Welke verplichtingen heeft Nederland op grond van internationale richtlijnen en verdragen als het gaat om de bescherming van minderjarige slachtoffers van misdrijven binnen de context van de toepassing van het strafrecht?
2. Welke van deze verplichtingen zijn in Nederland tot dusver op papier geïmplementeerd en op welke wijze?
3. Zijn de op papier geïmplementeerde verplichtingen ook in de uitvoeringspraktijk doorgevoerd. In welke mate wel of (nog) niet?

Onderzoeksverantwoording

We hebben zowel internationaal als nationaal gezocht naar bronnen waarbij de nadruk ligt op minderjarige slachtoffers. Wij zijn niet volledig in alle voorschriften die gelden voor slachtoffers maar geven weer waar opvallendheden of specifieke punten genoemd zijn ten aanzien van minderjarige slachtoffers. Het praktijkdeel van dit onderzoek heeft nadrukkelijk een exploratief karakter: er is niet gepretendeerd een volledig beeld van de praktijk op alle onderwerpen te bieden.

Om ordening aan te brengen in ons onderzoek hebben we de volgende vier thema's onderscheiden:

- Positie en participatie: het volwaardig deelnemen aan het strafproces;
- Informatie, erkenning en bejegening: het verstrekken van informatie en de manier waarop dit wordt gedaan;
- Bescherming, zorg, hulp en steun: beschermingsmaatregelen en -voorzieningen;
- Schade en herstel: de voorzieningen specifiek gericht op herstel.

Per thema kijken wij naar verschillende soorten delicten (onder andere zedendelicten, mensenhandel, seksueel misbruik en seksuele uitbuiting) en fasen in de strafrechtsketen (opsporing, vervolging en berechting).

De methoden die we hebben ingezet zijn:

- Deskresearch:
  - Onderzoekspublicaties (via internetsearch, Legal Intelligence);
  - Databases met betrekking tot internationale richtlijnen en verdragen en nationale wetgeving (via Eur-lex en Kluwer Navigator);
  - Jurisprudentie (via coe.int en rechtspraak.nl).
- Interviews.

Ten behoeve van het praktijkdeel (de derde onderzoeksvraag) zijn in totaal 14 (grotendeels telefonische[1]) interviews uitgevoerd: er is gesproken met 16 functionarissen van 10 betrokken organisaties. De interviews werden uitgevoerd in de periode februari tot en met april 2020. De analyse is uitgevoerd langs de lijnen van de thematische onderverdeling. Om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de praktijk is steeds getracht de verbinding te leggen tussen bevindingen vanuit de interviews en de beschikbare literatuur. Er zijn zowel interviews gehouden op beleidsniveau als op praktijkniveau.

Beleidsniveau:

- Ministerie van Justitie & Veiligheid;
- Nationale Politie;
- Landelijk Parket;
- Slachtofferhulp Nederland.

Praktijkniveau:

- Nationale Politie – Eenheid Amsterdam;
- Openbaar Ministerie (arrondissementsparket Oost-Brabant & Den Haag);
- Slachtofferhulp Nederland;
- Landelijk Advocatennetwerk gewelds- en zedenslachtoffers (LANGZS);
- CKM Centrum Kinderhandel Mensenhandel;
- Defence for Children;
- Nidos;
- William Schrikker Groep (WSG).

[1] Door de Covid-19-maatregelen zijn slechts enkele interviews face-to-face uitgevoerd.

Internationale en nationale kader

In dit onderzoek bestuderen wij internationale voorschriften. Dit is een ruim begrip. In onderstaand schema wordt weergegeven welke internationale voorschriften in dit onderzoek zijn meegenomen en welke voorschriften hierbij bindend zijn voor Nederland en welke niet.

<table>
<tr><th colspan="2">Internationaal</th></tr>
<tr><th>Bindende voorschriften</th><th>Niet bindende voorschriften</th></tr>
<tr><td>Verdragen
- EVRM;
- Verdrag van Warschau;
- Verdrag van Lanzarote;
- Verdrag van Istanbul;
- IVRK;
- Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten;
- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.</td><td>Resoluties (EU):
- Europees Parlement van 11 maart 2015 over de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen op internet;
- Europees Parlement van 26 oktober 2017 over de bestrijding van seksuele intimidatie en seksueel misbruik in de EU;
- Europees Parlement van 14 december 2017 over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.</td></tr>
<tr><td rowspan="3">EU Richtlijnen en Verordeningen
- EU Richtlijn inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en bescherming van slachtoffers daarvan (2011/36/EU);
- EU Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik, uitbuiting en kinderpornografie (2011/93/EU);
- EU Richtlijn minimumnormen voor slachtoffers (2012/29/EU);
- Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming.</td><td>Richtlijnen Verenigde Naties
- Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System (ESR Verenigde Naties, 1997).
- EcoSoc Resolutions of UN Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime van 22 juli 2005 (ECOSOC/RES/2005/20).
Richtlijnen Raad van Europa
- Guidelines on child friendly justice (Raad van Europa, 2010).
Overige Richtlijnen
- Guidelines on the protection of child victims of trafficking (UNICEF, September 2006);
- Luxembourg Guidelines: Terminology Guidelines for the protection of children from sexual exploitation and sexual abuse. Bangkok: ECPAT 2016.</td></tr>
<tr><td>Protocollen
- UN Palermo Protocol (15 november 2000);
- Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 25 mei 2000.</td></tr>
<tr><td>General comments
- General comments van het VN Kinderrechtencomité nr. 6, behorend bij Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20 november 1989;
- General comments van het VN Kinderrechtencomité nr. 12, behorend bij Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20 november 1989.</td></tr>
</table>

Een aantal internationale voorschriften zien specifiek op minderjarige slachtoffers. Andere voorschriften zijn specifiek gericht op slachtoffers, waarbij ook aandacht is voor de positie van de minderjarige.

In Nederlandse wetgeving zien we vooral bepalingen die voor alle slachtoffers gelden en die veelal in nadere wetgeving worden uitgewerkt. Het Wetboek van Strafvordering richt zich voornamelijk op de algemene procesgang en bevat slechts enkele bepalingen die specifiek voor minderjarigen gelden. In lagere wetgeving[2] wordt de positie van minderjarigen wel nader uitgewerkt[3].

De bepalingen in de internationale voorschriften en nationale wetgeving zijn onder te verdelen in de eerder genoemde thema's. Alle bepalingen die we in dit onderzoek aanhalen zijn per thema te vinden in bijlage 1.

Bevindingen

Thema: Positie en participatie
Volgens internationale voorschriften en nationale wetgeving moet een minderjarig slachtoffer volwaardig kunnen deelnemen aan het strafproces. In de praktijk is te zien dat de mogelijkheden hiertoe verder toenemen. Minderjarige slachtoffers hebben, net als meerderjarige slachtoffers, verschillende rechten zoals het recht op bijstand, het recht om hun mening te geven, het recht op informatie en het recht om gehoord te worden. Tevens hebben zij recht op (effectieve) ondersteuning van instanties. Volgens de 'EU Richtlijn Minimumnormen, 2012/29/EU' dienen slachtoffers altijd toegang te krijgen tot rechtsbijstand, waarbij ze hun vertegenwoordiger ook zelf mogen kiezen. In Nederland is het wel mogelijk dat de bijstand door een specifieke wettelijk vertegenwoordiger of derde wordt geweigerd[4] (ex artikel 51c Sv). Dan dient te worden gezorgd voor bijstand door een andere vertegenwoordiger. In de praktijk zien we dat de ondersteuning voor de minderjarigen gedurende het aangifteproces beter kan. Vrij laat in het strafproces worden advocaten en Slachtofferhulp betrokken. Het eerder benaderen, wat steeds meer door Slachtofferhulp Nederland wordt gedaan, is een positieve ontwikkeling.

Thema: Informatie, erkenning en bejegening
Minderjarige slachtoffers hebben zowel volgens internationale voorschriften als nationale wet- en regelgeving recht op informatie en moeten toegang krijgen tot informatie. Het recht van informatie wordt in internationale voorschriften gezien als absolute voorwaarde om als minderjarige beslissingen te kunnen nemen. Slachtoffers moeten informatie krijgen over hun rechten en het moet duidelijk zijn van welke beschermingsmaatregelen zij gebruik kunnen maken. Hierbij moet informatie zo snel mogelijk aan het slachtoffer worden gegeven. Internationaal wordt gesproken over 'het eerste contact',

[2] In dit onderzoek kijken wij naar het Besluit slachtoffers van stafbare feiten voor politie en justitie, Ministeriële regelingen ten aanzien van informatievoorziening en zaaksinformatie, Beleidsregels omtrent richtlijnen ten aanzien van seksueel misbruik en mensenhandel en diverse aanwijzingen.

[3] Hoewel we dit niet hebben onderzocht, is het denkbaar dat dit verschil in focus tussen internationale en nationale wetgeving ook invloed heeft op de praktijk in Nederland.

[4] Dit kan worden geweigerd door politie, Officier van Justitie, rechter-commissaris of rechter, bijvoorbeeld als de gekozen persoon betrokken is bij het delict. Bijstand door een advocaat kan nooit worden geweigerd.

nationaal wordt dezelfde term gebruikt (onder andere in artikel 51ab Sv) en daarnaast de term ‘onverwijld’. Voorts staat zowel in artikel 4 tot en met 6 van de ‘EU Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU’ als in artikel 5 van het Besluit slachtoffers van strafbare feiten opgesomd welke informatie aan de slachtoffers verstrekt moet worden. Nederlandse regelingen voor politie en justitie maken, anders dan internationaal is voorgeschreven, een onderscheid in minderjarige slachtoffers onder de 12 jaar en boven de 12 jaar. Onder de 12 jaar dient de informatie enkel verstrekt te worden aan de wettelijk vertegenwoordigers, daarboven wordt de jeugdige zelf gevraagd wie de informatie moet krijgen. Dit punt verdient aandacht omdat onduidelijk is of Nederland de belangen van minderjarigen onder de 12 jaar hierdoor wel voldoende waarborgt en of dit conform internationale bindende voorschriften is.
Zowel internationale voorschriften als Nederlandse wetgeving schrijven voor dat informatie zowel op taal als op ontwikkelingsniveau begrijpelijk moet zijn voor de minderjarige. In de praktijk vindt een aantal respondenten dat dit nog beter kan.

In de vervolgings- en berechtingsfase moet vanuit bindende internationale voorschriften (onder andere artikel 6 ‘EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU’) het (minderjarige) slachtoffer, als hij heeft aangegeven dat hij dat wil, steeds actief op de hoogte worden gesteld over wat er in het strafproces gebeurt. De nationale wetgeving is conform deze bepaling: in artikel 51ac Sv zien we eveneens dat het slachtoffer op zijn verzoek informatie dient te ontvangen over verschillende aspecten en op verschillende nader gespecificeerde momenten in het strafproces. Uit eigen onderzoek van de politie blijkt dat minderjarige slachtoffers regelmatig niet op de hoogte worden gesteld over zowel de vervolgingsbeslissing, de achtergrond hiervan als over de afdoening van hun zaak. Ook als minderjarige slachtoffers zelf proberen informatie hierover te krijgen lukt dat soms niet.

De manier waarop minderjarige slachtoffers gehoord moeten worden is zowel in internationale voorschriften als nationale wetgeving vastgelegd. Internationaal en nationaal wordt genoemd dat een minderjarig slachtoffer door het verhoor geen trauma mag oplopen, het verhoor gedaan moet worden door opgeleid personeel, bij voorkeur door dezelfde persoon en van hetzelfde geslacht als de minderjarige. Regels omtrent het audiovisueel vastleggen van een verhoor worden volgens internationaal recht overgelaten aan landen zelf. Als het een minderjarige betreft dan heeft zo’n opname wel de voorkeur. Nationaal is het maken van een audiovisuele registratie bij alle slachtoffers onder de 18 jaar verplicht. Slachtoffers onder de 12 jaar dienen verder volgens nationaal recht in een speciale verhoorstudio te worden verhoord. In de praktijk zien we dat 12-minners wel door opgeleid en gecertificeerd personeel worden verhoord, maar dat dit niet geldt voor oudere jeugdigen.
Verhoren dienen volgens internationale voorschriften ‘eenmalig’ en volgens nationale wetgeving ‘tot een minimum’ beperkt te blijven. In de praktijk zien we dat dit regelmatig niet lukt.

Internationaal is er in niet-bindende voorschriften (onder andere in *guidelines* van de Raad voor Europa) aandacht voor erkenning en bejegening van slachtoffers. Daarbij is er ook aandacht voor het feit dat voldoende opgeleide en gekwalificeerde personen ingezet dienen te worden. Ook in een bindend voorschrift, namelijk de ‘EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU’ staat dat professionals die werken met minderjarige slachtoffers gespecialiseerde opleidingen moeten krijgen (artikel 25). Op nationaal niveau zien we dit in regelgeving nog onvoldoende terug. Hoewel er is geïnvesteerd in opleidingen en vaardigheden is er meer aandacht nodig voor de omgang met minderjarige slachtoffers in de basisopleidingen bij de reguliere werkers in de strafrechtsketen. Bij veelvoorkomende en relatief minder ernstige delicten komen de minderjarige slachtoffers relatief vaak in contact met werkers die

nog onvoldoende getrainde vaardigheden hebben in de omgang met deze doelgroep. Er is de afgelopen jaren ingezet op het opleiden van specialisten, met name bij politie en het OM en in mindere mate bij rechters. Er is verbetering mogelijk wat betreft de capaciteit en inzet van deze specialisten (denk aan bredere inzet en betrokkenheid van familierechercheurs).

Om deze en andere veranderingen door te kunnen voeren is het nodig dat de implementatie in de werkprocessen bij politie en de andere partners wordt voortgezet. Ook moet worden gewerkt aan een cultuur waarin men *slachtofferrechten* als een vanzelfsprekend onderdeel van het werk ziet. Het is in dit verband de vraag of het gebruik van de term *slachtofferzorg* voldoende de lading dekt van hetgeen er gevraagd wordt. Ten aanzien van de brede groep van slachtoffers is de afgelopen jaren een uitgebreid implementatieprogramma uitgevoerd bij politie. Op onderdelen is meer specifieke aandacht nodig voor slachtoffers jonger dan 18 jaar. Alleen als politie voort kan gaan met implementatie van nieuwe werkprocessen voor deze groep kan op termijn in voldoende mate worden voldaan aan internationale voorschriften.

Thema: Bescherming, zorg en steun
Zowel internationaal (artikel 22 EU Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU) als nationaal (artikel 10 Besluit slachtoffers van strafbare feiten) zijn er bepalingen over de inzet van specifieke beschermingsmaatregelen voor minderjarige slachtoffers. Beide voorschriften zien de minderjarige als een extra kwetsbaar persoon die extra bescherming verdient. Daarvoor is een individuele beoordeling door politie nodig. Het vaststellen van de vervolgens in te zetten (fysieke) beschermingsmaatregelen is in de praktijk nog in ontwikkeling.
Het vermijden van oogcontact tussen (vermeende) dader en slachtoffer, bepaalde regels omtrent verhoren, niet aanwezig zijn bij de zitting, zitting met gesloten deuren zijn specifieke beschermingsmaatregelen die internationaal worden genoemd en die in nationale wetgeving zijn overgenomen.
Internationaal wordt waarde gehecht aan het vertrouwelijk omgaan met informatie over de minderjarige en het zo beperkt mogelijk openbaar maken. In de Nederlandse praktijk moeten nog stappen worden gezet om aan te sluiten bij deze aanbevolen internationale regels omtrent de bescherming van de privacy (anonimiteit) van het slachtoffer aangezien deze informatie vaak onderdeel uitmaakt van het procesdossier[5].

Internationaal is er veel aandacht voor hulp en steun (bijstand, verwerking, informatievoorziening) van minderjarige slachtoffers. Regels hieromtrent staan ook in Nederlandse wetgeving. In zowel mensenhandelzaken als seksuele uitbuitingzaken is er internationale voorschriften veel aandacht voor maatregelen van herstel en ondersteuning. In Nederland zijn er op dit vlak in de praktijk nog verbeterpunten.

Thema: Schade en herstel
Minderjarige slachtoffers hebben recht op maatregelen die hen helpen bij het herstel van hetgeen hen is overkomen. Staten die partij zijn bij het IVRK zouden volgens het '*UN General Comment nr. 6 van het IVRK'* moeten streven naar cultureel passende, *gender* specifieke geestelijke gezondheidszorg en gekwalificeerde psychosociale begeleiding. Op nationaal niveau zien we hier geen specifieke

[5] Het gaat hier om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer, zoals onder andere het afschermen van het adres van het slachtoffer in het dossier.

bepalingen over. In de praktijk is Slachtofferhulp Nederland de belangrijkste voorziening op dit gebied (Committee on the Rights of the Child: 2013, p. 90). We zien ook dat er zowel internationaal als nationaal voorzieningen in het strafproces ingezet kunnen worden voor *restorative justice*. Er kan geïnvesteerd worden in meer trauma-expertise en in de mogelijkheden voor therapeutische ondersteuning voor naasten van een minderjarig slachtoffer.

Zowel internationaal als nationaal hebben minderjarige slachtoffers recht op schadevergoeding. Onder andere door het ontbreken van een vergoedingsmogelijkheid van advocaatkosten bij relatief lichte delicten is het in Nederland niet altijd eenvoudig om deze schadevergoeding daadwerkelijk te krijgen. Er zijn in het proces meerdere stappen nodig (onder andere voegen in het strafproces, bijstand nodig) om de vordering tot schadevergoeding te kunnen indienen en de toegekende vergoeding te krijgen van de veroordeelde dader.

Summary

Reason and purpose

Several international regulations aim to protect underage victims of crime in criminal proceedings. In the Netherlands, attention is paid to these regulations in various legislation. The reason for this study is that, despite the increased attention, there is no complete picture of the obligations that the Netherlands has based on the international regulations with regard to the protection of underage victims at this moment.

The aim of this study is to map to what extent international regulations regarding the treatment and position of underage victims have been implemented in national legislation and in practice. An additional goal is to identify areas where gaps may exist and in which area the Netherlands goes beyond what is prescribed or recommended internationally. With the results, the Ministry of Justice and Security wants to be able to direct and prioritize (policy) efforts in the coming years. The study has been conducted commissioned by the WODC at the request of the management for Victim Policy of the Ministry of Justice and Security.

The following research questions are answered in this study:

1. What obligations does the Netherlands have under international guidelines and treaties when it comes to the protection of underage victims of crimes within the context of the application of criminal law?
2. Which of these obligations have so far been implemented on paper in the Netherlands and how?
3. Have the obligations implemented on paper also been implemented into practice. To what extent has this been done or not (yet been) done?

Research justification

We searched internationally and nationally for sources with an emphasis on underage victims. We are not exhaustive in all the regulations that apply, but indicate where points of interest or specific points have been mentioned with regard to underage victims. The practical part was emphatically exploratory in nature: it is not pretended to be able to provide a complete picture of the practice on all subjects.

To bring some order to our research, we have distinguished the following four themes:

- Position and participation: full participation in the criminal proceedings
- Information, recognition and treatment: providing information and the way in which this is done
- Protection, care, help and support: protective measures and facilities
- Injury and recovery: the facilities specifically aimed at recovery

For each theme, we look at different types of offenses (including sex offenses, human trafficking, sexual abuse and sexual exploitation) and stages in the criminal justice chain (investigation, prosecution and trial).

The methods we have used are:

- Desk research:
  - Research publications (via internet search, legal intelligence);
  - Databases related to international and national legislation (via Eur-lex and Kluwer Navigator);
  - Jurisprudence (via coe.int and rechtspraak.nl).
- Interviews.

For the practical part (the third research question), a total of 14 (mostly telephone) interviews were conducted: 16 officials from 10 involved organizations were interviewed. The interviews were conducted in the period from February to April 2020. The analysis was carried out along the lines of the thematic subdivision, analogous to the different themes used in the study. In order to be able to make well-founded statements about the practice, efforts have always been made to make the connection between findings from the interviews and the available literature. Interviews were conducted at both policy and practical level.

Policy level:
- Ministry of Justice & Security;
- National Police;
- Nationwide Parquet;
- Victim support Netherlands.

Practice level:
- National Police - Unit Amsterdam;
- Public Prosecution Service (District Public Prosecutor's Office East Brabant & The Hague);
- Victim Support Netherlands;
- National Lawyers Network for Violence and Moral Victims (LANGZS);
- CKM Center for Child Trafficking Human Trafficking;
- Defense for Children;
- Nidos;
- William Schrikker Group (WSG).

International and national framework

In this study we examine international regulations. This is a broad concept. The diagram below shows which international regulations are meant in this study and which regulations are and are not binding for the Netherlands.

International	
Binding regulations	**Non-binding regulations**
Convention - Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; - Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; - Warschau convention; - Lanzarote convention; - Istanbul convention; - Convention on the Rights of the Child; - International Covenant on Civil and Political Rights; - Charter of Fundamental Rights of the European Union.	**Resoluties (EU):** - European Parliament, March 11th 2015 about the combating the sexual abuse of children on internet; - European Parliament, October 26th 2017 on combating sexual harassment and abuse in the EU (2017/2897(RSP)); - European Parliament, December 14th 2017, on the implementation of Directive 2011/93/EU of the European Parliament and of the Council of December 13th 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography (2015/2129(INI)).

EU Directive and Regulation - Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA; - Directive 2011/93/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA; - Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA. - Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)	**Guidelines United Nations** - Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System (ESR United Nations, 1997). - EcoSoc Resolutions of UN Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime, July 22th 2005 (ECOSOC/RES/2005/20). **Guidelines Council of Europe** - Guidelines on child friendly justice (Council of Europe, 2010). **Others Guidelines** - Guidelines on the protection of child victims of trafficking (UNICEF, September 2006); - Luxembourg Guidelines: Terminology Guidelines for the protection of children from sexual exploitation and sexual abuse. Bangkok: ECPAT 2016.
	Protocols - UN Palermo Protocol (15 november 2000); - Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, New York, may 25th 2000.
	General comments - UN General comments no. 6, Convention on the Rights of the Child; - UN General comments no. 12, Convention on the Rights of the Child.

It varies per regulation whether the regulation is specifically aimed at minors.

In Dutch legislation we mainly see provisions that apply to all victims and that are often elaborated in further legislation. The Dutch Code of Criminal Procedure mainly focuses on the general procedure and contains only a few provisions that apply specifically to minors. The position of minors is further elaborated in lower legislation[67].

The provisions in international regulations and national legislation can be divided into the aforementioned themes.
All provisions cited for each theme in this study can be found in the overview in Appendix 1.

[6] In this study, we look at *Besluit slachtoffers van stafbare feiten* for the police and the judiciary, Ministerial arrangements with regard to the provision of information and case information, policy rules on guidelines with regard to sexual abuse and human trafficking and various indications.

[7] Although we have not investigated this, it is conceivable that this difference in focus between international and national legislation also influences practice in the Netherlands.

Findings

Theme: Position and participation
According to international regulations and national law, an underage victim must be able to fully participate in criminal proceedings. Practice shows that the possibilities for this purpose are increasing. Underage victims, like adult victims, have various rights, such as the right to assistance, to give their opinion, the right to information and the right to be heard. They are also entitled to (effective) support from organizations. When it comes to the right to assistance, it is possible to refuse assistance by police, public prosecutor, examining magistrate or judge in the Netherlands (ex article 51c of the Dutch Code of Criminal Procedure). In practice, we see that the support for minors during the reporting process could be even better. Partners such as lawyers and victim support are involved relatively late in the criminal proceedings. An early approach, which is increasingly being done by SHN, is a positive development in this regard.

Theme: Information, recognition and treatment
Underage victims have both international and national rights to information and must have access to information. Internationally, the right to information is seen as a precondition for taking decisions as minors. Victims must be informed about their rights and it must be clear what protective measures they can use. Information should be given to the victim as soon as possible. Internationally the term "first contact" is used, nationally also the term "immediately" is used. Both articles 4 to 6 of the Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime and article 5 '*Besluit slachtoffers van strafbare feiten*'[8] list the information to be provided to victims. Contrary to what is prescribed internationally, Dutch police and justice regulations make a distinction between underage victims under the age of 12 and those over the age of 12. Under 12 years of age, the information should only be provided to the legal representatives. Those over the age of 12 are asked who should receive the information. This point deserves attention since it is unclear whether the Netherlands sufficiently guarantees the interests of minors under 12 and if this complies with international legislation.
Both international regulations and Dutch legislation prescribe that information must be comprehensible to the minor, both at language and at development level. In practice, respondents think this can be done better.

In the prosecution and trial phase, according to international regulations (article 6 EU minimum standards, 2012/29/EU), the (underage) victim must always be actively informed about what is going on in the criminal proceedings. In article 51ac of the Dutch Code of Criminal Procedure, we see that the victim, on his request, must be provided with information on certain elements in the criminal procedure. This is in accordance with international regulations. In practice it is the case that underage victims are regularly not informed about the decision regarding the prosecution, its background or about the settlement of their case. Even if underage victims try to obtain information regarding the aforementioned themselves, this sometimes fails.

[8] Decree on victims of criminal offenses.

The way in which underage victims must be heard is laid down in legislation both internationally and nationally. Points mentioned in the legislation are that a underage victim should not suffer trauma from the questioning, the questioning must be done by trained personnel, preferably by the same person and of the same sex as the minor. Rules regarding the audio-visual recording of an interrogation are left to the countries according to international law. If it is a minor, recording is preferred. Nationally there is an obligation to make an audio recording of all victims under the age of 18. Recording of both image and sound (audio-visual) in some cases is mandatory for underage victims. This depends on the nature of the case and the vulnerability of the victim concerned. Victims under the age of 12 must also be interviewed in a special interview studio according to national law. In practice, we see that minors under the age of 12 are questioned by trained and certified personnel, but this does not apply to older adolescents.
According to internationals regulations, hearings should be kept "once-only". According to national regulations this should be kept to a minimum. In practice, we see that this often fails.

Internationally, non-binding regulations (guidelines from de Council of Europe) focus on the recognition and treatment of victims. In addition, attention is also often paid to the fact that sufficient trained and qualified persons must be employed. A binding regulation, namely the "EU Minimum Standards Directive, 2012 / 29.EU" also states that professionals who work with underage victims must receive specialized training. At national level, this is insufficiently seen in regulations. Although investments have already been made into practice in training and skills, improvements are possible in particular with regard to the capacity and deployment of these specialists.

In common and relatively less serious offenses, the underage victims relatively often come into contact with workers who have insufficiently trained skills in dealing with this target group. In recent years, efforts have been made to train specialists, particularly in the police and the Public Prosecution Service, and to a lesser extent in judges.
There is still room for improvement in some areas, particularly in terms of the capacity and commitment of these specialists (think of broader commitment and involvement of family investigators).
In order to implement these and other changes, it is necessary to continue implementation in work processes at the police and also at the other partners. It is also necessary to work on a culture in which victim's rights are seen as an obvious part of the work. In this context, it remains to be seen whether the use of the term victim care sufficiently covers what is requested above. With regard to the broad group of victims of crime, an extensive implementation program has been carried out at the police in recent years. In some areas, more specific attention is still needed for victims under the age of 18. Only if the police can proceed to implement new work processes for this group; then it can sufficiently meet international regulations in due course.

Theme: Protection, care and support
Both internationally (Article 22 Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime) and nationally (Article 10 '*Besluit slachtoffers van strafbare feiten'*), provisions have been included on the use of specific protective measures to protect underage victims. Both regulations regard the minor as a person who is extra vulnerable and must therefore receive extra protection.

This still requires an individual assessment by the police. The determination of the (physical) protective measures that are next to be implemented are still under development.
Avoiding eye contact, specific rules on interrogation, not being present at the hearing and non-public hearing are specific protective measures that apply internationally.

In Dutch practice, steps still need to be taken to comply with the international rules regarding the protection of the victim's privacy (anonymity)[9].
Internationally, there is a lot of attention for help and support (assistance, processing, information provision) of underage victims. These are also included in Dutch legislation. In both human trafficking cases and sexual exploitation cases, there is a lot of international attention for measures of recovery and support. There are points of improvement in the Netherlands on this theme.

Theme: Injury and recovery
Underage victims are entitled to take measures to recover from what has happened to them. According to the '*UN general comment* no. 6 of CRC', Member States should strive for culturally appropriate, gender-specific mental health care and qualified psychosocial counselling. We do not see any specific provisions on this at national level. Based on this study, there also is little to say about this in practice. However, we do see both international and national facilities in criminal proceedings that can be used for *restorative justice*. Points for improvement in assistance are expertise in trauma care and the possibilities of therapeutic support for relatives of an underage victim.

Underage victims are entitled to compensation, both internationally and nationally. We see that actually getting a compensation in the Netherlands is not always easy. Several steps are required in the process (including participate as an injured party, assistance is needed) to actually be able to get the claim for compensation.

[9] This concerns the protection of the victim's privacy, such as protecting the victim's address in the file.

Inhoudsopgave

Dankwoord **3**

Samenvatting **4**

Summary **11**

1. Inleiding en onderzoeksvragen **20**
1.1 Aanleiding 20
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 20
1.3 Criminele fenomenen en de betrokkenheid van minderjarigen 21
1.3.1 Inleiding 21
1.3.2 Slachtofferschap van minderjarigen 21
1.3.3 Aangifte en vervolging 22
1.4 Terminologie en verwijzingen 22

2. Onderzoeksverantwoording **24**
2.1 Keuzes voor de aanpak van het onderzoek 24
2.1.1 Ordening van bescherming minderjarigen per thema, fenomeen en fase 24
2.2 Deskresearch 25
2.3 Interviews 26
2.3.1 Beleid 27
2.3.2 Praktijk 27

3. Internationaal en nationaal kader **28**
3.1 Structuur internationale voorschriften 28
3.1.1 Verdragen 28
3.1.2 Richtlijnen 29
3.1.3 Verordeningen 29
3.1.4 Soft law 30
3.1.5 Schematisch overzicht 31
3.2 Structuur nationale wetgeving 32
3.2.1 Wetboek van Strafrecht 32
3.2.2 Wetboek van Strafvordering 34
3.2.3 Implementatie van Europese Richtlijnen 34
3.2.4 Lagere wetgeving 35
3.2.5 Schematisch overzicht 36
3.3 Implementatie van de belangrijkste EU-richtlijnen op hoofdlijnen 36
3.3.1 EU Richtlijn minimumnormen (2012/29/EU) 36
3.3.2 EU Richtlijn mensenhandel (2011/36/EU) 37
3.3.3 EU Richtlijn seksueel misbruik en seksuele uitbuiting (2011/93/EU) 38

4. Verplichtingen Nederland vanuit internationaal kader 41
4.1 Positie & participatie 41
4.1.1 Toegang tot de rechter en het uiten van een mening 41
4.1.2 Doen van aangifte 42
4.1.3 Hoor- en spreekrecht 44
4.1.4 Juridische vertegenwoordiging en bijstand 46
4.1.5 Vergelijking internationaal en nationaal 48
4.2 Informatie, erkenning & bejegening 48
4.2.1 Recht op informatie bij eerste contact 49
4.2.2 Recht op informatie specifiek bij seksuele uitbuiting en seksueel misbruik 53
4.2.3 Recht op informatie tijdens vervolgings- en berechtingsfase 53
4.2.4 Verhoren 55
4.2.5 Erkenning en bejegening 59
4.2.6 Vergelijking internationaal en nationaal 62
4.3 Bescherming, zorg & steun 63
4.3.1 Bescherming slachtoffer <> recht van verdediging 64
4.3.2 Individuele beoordeling en specifieke beschermingsbehoeften voor kwetsbaren 65
4.3.3 Beschermingsmaatregelen en specifieke beschermingsmaatregelen 66
4.3.4 Bescherming van de privacy 70
4.3.5 Hulp en steun (van slachtofferorganisaties) 72
4.3.6 Vergelijking internationaal en nationaal 75
4.4 Schade en herstel 75
4.4.1 Recht op schadevergoeding 77
4.4.2 Vergelijking internationaal en nationaal 78

5. Bescherming van minderjarige slachtoffers in de praktijk 79
5.1 Inleiding: ontwikkelingen bij politie, Openbaar Ministerie en rechtspraak 79
5.2 Positie en participatie 81
5.2.1 De rol van ‘slachtoffer’ 81
5.2.2 Mogelijkheden voor het doen van aangifte 81
5.2.3 Duur van het strafproces 82
5.2.4 Tenlastelegging en straftoemeting 82
5.2.5 Hoor- en spreekrecht 83
5.2.6 Juridische vertegenwoordiging en bijstand 83
5.3 Informatie, erkenning en bejegening 84
5.3.1 Het eerste contact met politie 84
5.3.2 De vervolgingsbeslissing en op de hoogte houden van het slachtoffer 86
5.3.3 Het (ver)horen van minderjarige slachtoffers 87
5.4 Bescherming, zorg en steun 91
5.4.1 Beschermingsmaatregelen 91
5.4.2 Risicobeoordeling door politie 91
5.4.3 De rol van Openbaar Ministerie en Slachtofferhulp Nederland 92
5.4.4 Maatregelen en werkwijze in gerechtsgebouwen 93
5.4.5 Privacy 94

5.4.6 Hulpverlening en zorg 95
5.5 Schade en herstel 98
5.5.1 Schadevergoeding 98
5.5.2 Herstel van lichamelijke en fysieke gezondheid 99

6. Conclusies 100
6.1 Kanttekening vooraf 100
6.2 Internationaal recht versus nationaal recht 101
6.3 Positie en participatie 101
6.4 Informatie, erkenning en bejegening 102
6.5 Bescherming, zorg en steun 105
6.6 Schade en herstel 108
6.7 Tot slot 109

Bijlage 1 Schematisch overzicht relevante wetgeving 111
Bijlage 2 Overzicht geïnterviewde functionarissen 114
Bijlage 3 Itemlist 115
Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen 117
Bijlage 5 Verklaring afkortingen 124
Bijlage 6 Leden begeleidingscommissie 125

1. Inleiding en onderzoeksvragen

1.1 Aanleiding

In verschillende internationale voorschriften wordt beoogd om minderjarige slachtoffers van misdrijven te beschermen in het strafproces. Zo is er sinds 2012 een EU-Richtlijn waarin 'minimumnormen voor slachtoffers' zijn vastgelegd[10]. Daarnaast zijn er in verschillende internationale verdragen, zoals het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) bepalingen opgenomen die zich op de positie van minderjarige slachtoffers richten.
In Nederland is er in verschillende wetten en beleidsstukken aandacht voor deze voorschriften. Drie jaar geleden bracht het Openbaar Ministerie een belangrijke nieuwe richtlijn uit (de Aanwijzing Slachtofferzorg van mei 2017) die een jaar later werd vervangen door de Aanwijzing Slachtofferrechten (1 juli 2018). Er loopt momenteel een implementatietraject om de visie zoals die enkele jaren geleden werd vastgelegd (in 2013 in het visiedocument *Recht doen aan slachtoffers*) te implementeren in de praktijk. Er is hierbij ook aandacht voor de positie van kwetsbare slachtoffers (zoals minderjarigen).
Aanleiding voor dit onderzoek is dat er, ondanks de toegenomen aandacht, op dit moment geen volledig beeld is van de verplichtingen die Nederland heeft op basis van internationale voorschriften wat betreft de bescherming van minderjarige slachtoffers.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is om in kaart te brengen in hoeverre internationale voorschriften ten aanzien van de behandeling en positie van minderjarige slachtoffers zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving en in de praktijk. Bijkomend doel is om te benoemen op welke punten er mogelijk hiaten zijn en op welk terrein Nederland juist verder gaat dan hetgeen internationaal verplicht wordt gesteld of wordt aanbevolen. Het onderzoek is verricht in opdracht van het WODC op verzoek van de Directie Slachtofferbeleid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

De volgende onderzoeksvragen worden in dit onderzoek beantwoord:

1. Welke verplichtingen heeft Nederland op grond van internationale richtlijnen en verdragen als het gaat om de bescherming van minderjarige slachtoffers van misdrijven binnen de context van de toepassing van het strafrecht?
2. Welke van deze verplichtingen zijn in Nederland tot dusver op papier geïmplementeerd en op welke wijze?
3. Zijn de op papier geïmplementeerde verplichtingen ook in de uitvoeringspraktijk doorgevoerd. In welke mate wel of (nog) niet?

[10] EU Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, 2012/29/EU, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029.

1.3 Criminele fenomenen[11] en de betrokkenheid van minderjarigen

1.3.1 Inleiding

Een minderjarig slachtoffer kan op verschillende manieren betrokken zijn in een strafproces. Sinds de invoering van de 'Wet versterking positie slachtoffers' heeft een slachtoffer spreekrecht in de rechtszaal. Als een slachtoffer zich voegt als benadeelde partij dan is er verder de mogelijkheid om zich uit te laten over zowel het bewijs als over de strafmaat. De betrokkenheid van een minderjarig slachtoffer in een strafzaak, zo blijkt uit onderzoek van Wijers en De Boer (2010), geeft een niet geringe kans op secundaire victimisatie. Deze onderzoekers betogen verder dat minderjarige slachtoffers door hun kwetsbaarheid een potentieel hoger risico lopen op herhaalde victimisatie, intimidatie en vergelding. De kwetsbare momenten laten zich zien in verschillende fasen van het strafproces. Eerst komen minderjarigen in contact met de politie als ze worden gehoord als slachtoffer of getuige. Het streven is veelal om dit horen tot één verhoor te beperken vanwege de belasting. Maar later in het strafproces kunnen minderjarigen ook nog in aanraking komen met een rechter-commissaris of nog later met de rechter. De mogelijkheid bestaat dat ze dan opnieuw (een deel van) hun verhaal moeten doen. Voor een volledig beeld in dit onderzoek kijken we naar alle fasen in het strafproces. Beginnend bij de opsporings- en vervolgingsfase, en vervolgens de fase van berechting en executie. In het onderzoek gaan we eerst na in hoeverre de internationale verplichtingen implicaties hebben voor deze verschillende fasen, om vervolgens Nederlandse wetten en de uitvoeringspraktijk in kaart te brengen.

1.3.2 Slachtofferschap van minderjarigen

Om een idee te krijgen om hoeveel minderjarige slachtoffers het (jaarlijks) gaat kunnen we een beroep doen op zelf-rapportage onderzoeken, aantallen strafzaken en op meldingen die bij verschillende instanties worden gedaan over slachtofferschap van minderjarigen.

Volgens de Jeugdmonitor van het CBS[12] werden in 2019 in totaal 13,7% van de jongeren tussen 15 en 18 jaar slachtoffer van een of meer delicten. In dit percentage is cybercriminaliteit buiten beschouwing gelaten[13]. De meeste jeugdigen in deze leeftijd werden slachtoffer van vermogenscriminaliteit (10,5%). In totaal 2,4% werd slachtoffer van een geweldsdelict. In totaal 0,3% werd slachtoffer van een geweldsdelict met seksuele bijbedoelingen. Bij twee derde van deze slachtoffers (dus 0,2%) ging het om herhaald slachtofferschap. De vorm van criminaliteit die het hoogst scoort in 2019 is cybercriminaliteit: maar liefst 18,3% van de 15 tot 18-jarigen werd slachtoffer van *cybercrime*.

In absolute aantallen gaat het, alleen al in de beperkte leeftijdscategorie van 15 tot 18-jarigen, om vele tienduizenden slachtoffers (vermogenscriminaliteit en cybercrime) en naar schatting 2.000 slachtoffers van een geweldsdelict met seksuele bijbedoelingen. Overigens is dit laatste cijfer zeer indicatief, omdat het op basis van zelfrapportage lastig is om de omvang bij relatief kleine fracties

[11] Met de term *criminele fenomenen* wordt verwezen naar verschillende soorten van criminaliteit of delictvormen waarvan minderjarigen slachtoffer kunnen worden.

[12] Bron: Statline CBS geraadpleegd op 24 april 2020.

[13] Het is gebruikelijk cybercrime uit totaalpercentages te laten, meestal om de vergelijkbaarheid met cijfers uit eerdere jaren (toen dat nog niet werd gemeten) te handhaven.

in de populatie te kunnen schatten. Het laat in ieder geval wel zien dat het om flinke aantallen jeugdigen gaat die van ernstige vormen van criminaliteit jaarlijks slachtoffer worden.

Als het gaat om het delict mensenhandel, dan zien we dat in de periode 2014 – 2018 er 1.050 minderjarige slachtoffers werden gemeld. In verreweg de meeste gevallen gaat het dan om *seksuele* uitbuiting. En het gaat veelal om meisjes. Een enigszins gedateerde schatting van het aantal minderjarige jongens die in de prostitutie belanden ligt op circa 1500 (schatting aangehaald door Commissie Azough: 2014, p. 10). Een vijfde deel van alle gevallen van uitbuiting heeft betrekking op arbeidsuitbuiting. Andere vormen van uitbuiting, zoals criminele uitbuiting komen nog minder vaak voor (rond de 5% van alle gevallen).

1.3.3 Aangifte en vervolging

De aangiftebereidheid onder minderjarigen is lager dan onder volwassenen. Volgens de cijfers van het CBS met betrekking tot 2019 werd in 29% van de gevallen aangifte gedaan, hetgeen overigens sterk varieert per delictsvorm. Bij geweldsdelicten ligt de aangiftebereidheid aanzienlijk lager. Onder slachtoffers van mensenhandel en seksuele uitbuiting ligt het aangiftepercentage ongeveer tussen de 20% en 30%. Het CKM geeft aan dat factoren als zichzelf niet herkennen als slachtoffer, angst en het strafproces zelf, de slachtoffers ervan weerhouden aangifte te doen. Ook bij andere geweldsdelicten spelen vergelijkbare factoren. Uit onderzoek van Peeck (2016, p. 17) komt naar voren dat de lage percentages ten dele kunnen worden verklaard vanuit angst voor represailles. '…*De slachtoffers [van straatroof] worden steeds jonger 11, 12, 13-jarigen (…) de daders zijn schoolgenoten, klasgenoten of jongens die ze kennen uit de buurt (…) snitchen*[14]*, dat is een woord dat je vaak hoort.'*

In het algemeen is het zo dat een zaak waarin een minderjarig slachtoffer is gehoord (of diens ouders/verzorgers) vanwege een zedendelict, dit volgens Van Wijk (2018) in ongeveer in een kwart van de gevallen resulteert in een dagvaarding van de verdachte. Bij de 12 tot 18-jarigen valt op dat (de wettelijk vertegenwoordigers danwel de politie) bij bijna een derde van de gevallen uiteindelijk geen aangifte doet. Als er een dagvaarding volgt dan wordt de verdachte in circa de helft van de gevallen veroordeeld tot een straf en/of maatregel. Met name bij 12-minners is bij aangiftes van zedendelicten relatief vaak sprake van een onvoorwaardelijk sepot (meer dan 20%).

1.4 Terminologie en verwijzingen

In dit onderzoek gebruiken we de term 'internationale voorschriften'. Met deze term bedoelen we zowel bindende voorschriften (onder andere andere internationale verdragen, Europese richtlijnen en verordeningen), en niet bindende voorschriften zoals verschillende richtlijnen van onder andere de Verenigde Naties en de Raad van Europa (*guidelines*). Zowel in de samenvatting als in paragraaf 3.1.5 is een volledig overzicht weergegeven van de internationale voorschriften die we in dit onderzoek gebruiken. Waar het relevant is om te noemen, hebben we expliciet opgenomen om wat voor soort internationaal voorschrift het gaat.

[14] Met 'snitchen' wordt 'verraden' bedoeld.

In het rapport wordt kort verwezen naar wettelijke bepalingen. In bijlage 1 is per thema een volledig overzicht opgenomen van de artikelen die in dit onderzoek zijn gebruikt. Soms hebben we ervoor gekozen om de tekst van het artikel wel uitgebreid op te nemen in het hoofdstuk. De reden waarom we dit doen is omdat in het artikel dan zulke specifieke punten zijn opgenomen dat een enkele beschrijving niet voldoende de lading zou dekken.
In bijlage 5 is de lijst met afkortingen opgenomen.

2. Onderzoeksverantwoording

2.1 Keuzes voor de aanpak van het onderzoek

Het centraal uitgangspunt in dit onderzoek is in hoeverre internationale voorschriften ten aanzien van de behandeling en positie van minderjarige slachtoffers geïmplementeerd zijn in nationale wetgeving en praktijk. We interpreteren het begrip 'internationale wet- en regelgeving' ruim. Dit houdt in dat we niet enkel kijken naar wettelijke verplichtingen maar ook naar aanbevelingen en verwachtingen vanuit internationaal oogpunt. We vatten alle onderdelen van het genoemd internationaal kader samen met de 'parapluterm' *internationale voorschriften*. De ingezette methoden zijn erop gericht om te weten te komen wat die internationale voorschriften zijn. Vervolgens hebben we gezocht naar alle wetten en regels op nationaal niveau, voor zover ze aan die voorschriften op een of andere manier tegemoetkomen. En we hebben methoden ingezet om een inventarisatie uit te voeren van de praktijk: dus hoe worden minderjarigen behandeld en welke mogelijkheden hebben ze wederom bezien vanuit die paraplu van internationale voorschriften. Het praktijkdeel had nadrukkelijk een exploratief karakter: er is niet gepretendeerd een volledig beeld van de praktijk op alle onderwerpen te kunnen bieden.

De verschillende bronnen die we hebben gevonden vertonen ten aanzien van sommige thema's de nodige overlap. We hebben ervoor gekozen om in die gevallen niet alle wetgeving te noemen, maar juist waar opvallendheden of specifieke punten ten aanzien van minderjarige slachtoffers genoemd worden.

2.1.1 Ordening van bescherming minderjarigen per thema, fenomeen en fase

Om ordening aan te brengen in het onderzoek geven we in deze paragraaf schematisch weer naar welke thema's, criminogene fenomenen en fasen in het strafrechtsketen we in dit onderzoek kijken.

De bepalingen die te vinden zijn in verdragen, richtlijnen en overige wet- en regelgeving zijn steeds onder te verdelen in verschillende thema's. In ons onderzoek onderscheiden we de volgende thema's:

- Positie en participatie: het volwaardig deelnemen aan het strafproces;
- Informatie, erkenning en bejegening: het verstrekken en de manier van verstrekken van informatie;
- Bescherming, zorg, hulp en steun: beschermingsmaatregelen en voorzieningen;
- Schade en herstel: de voorzieningen specifiek gericht op herstel.

De definities van de thema's en wat we hier allemaal onder verstaan wordt in iedere aparte paragraaf nader uitgewerkt.

Minderjarige kunnen slachtoffer worden van verschillende soorten delicten (of een combinatie ervan). We maken een onderscheid in:

- Kindermishandeling en huiselijk geweld;
- Zedenmisdrijven;
- Mensenhandel en uitbuiting;
- Vermogenscriminaliteit.

De bescherming van minderjarige slachtoffers kan, zoals eerdergenoemd, per fase in het strafproces verschillen. Ook hier kijken we naar.

We merken op dat de focus vooral ligt op de verschillende thema's en minder op de fenomenen en fasen van het proces. Enkel wanneer we hier bijzonderheden in zien, worden deze genoemd.

2.2 Deskresearch

Op verschillende manieren is middels deskresearch een overzicht gecreëerd van zowel internationale als nationale wet- en regelgeving. Dit is gedaan langs drie lijnen:

a) Onderzoekspublicaties;
b) Databases met betrekking tot internationale en nationale wetgeving;
c) Jurisprudentie.

Ad a:
Publicaties met betrekking tot de bescherming van minderjarige slachtoffers met verwijzingen naar internationale en nationale voorschriften zijn bestudeerd (zie bijlage 3). De eerste bronnen werden met een internetsearch gevonden. Vanuit deze bronnen is steeds verder gezocht in aangehaalde bronnen. De lijst is aangevuld met nieuwe bronnen door gericht te zoeken via Google Scholar en

Legal Intelligence. We gebruiken in de zoekstrings zowel de thema's als de hiervoor genoemde fenomenen.

Ad b:
Alle relevante bepalingen zijn opgezocht in zowel de internationale verdragen en richtlijnen, maar ook in internationale aanbevelingen, guidelines en protocollen. Dit is gedaan via voornoemde publicaties en verder door de volgende databases te raadplegen:
- www.eumonitor.nl;
- https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=nl;
- Kluwer Navigator.

Op nationaal niveau is gezocht naar relevante wet- en regelgeving door allereerst te kijken op overheid.nl naar geldende wetgeving. Daarnaast is gezocht in juridische databanken zoals Legal Intelligence en Kluwer Navigator. Op deze manier krijgen we niet enkel de huidige wetgeving te zien, maar ook de memorie van toelichtingen, kamerbrieven en beleidsstukken voor zover die nog niet bekend waren vanuit de zoektocht in publicaties.

Voor het zoeken is gebruik gemaakt van zoekstrings die passen bij de juridische formuleringen. De combinatie van zoektermen zoals *minderjarige*/*slachtoffers*/*bescherming*/*kinderen* zijn toegepast alsmede zoeken op de termen gericht op de specifieke fenomenen waar het omgaat. Het gaat dan om zoektermen zoals:
- Zedendelict/bescherming/minderjarige;
- Zedendelict/bescherming/kinderen;
- Vermogensdelict/bescherming/minderjarige;
- Vermogensdelict/bescherming/kinderen;
- Kindermishandeling/slachtoffer/kinderen.

Ad c.
We hebben de zoektocht voortgezet bij de relevante uitspraken van het EHRM. Het zoeken naar deze uitspraken is gedaan via de databank van het EHRM (www.coe.int) en via Legal Intelligence.

2.3 Interviews

Ten behoeve van het praktijkdeel (de derde onderzoeksvraag) zijn in totaal 14 interviews uitgevoerd: er is gesproken met 16 functionarissen van 10 betrokken organisaties. De interviews werden uitgevoerd in de periode februari tot en met april 2020, vrijwel allemaal telefonisch of met een videoverbinding vanwege de Covid-19 maatregelen[15]. Een vooraf opgestelde itemlist (zie bijlage 3) diende als leidraad voor de gesprekken. In vrijwel alle gesprekken is gesproken zowel over aspecten van het beleid als de uitvoering in de praktijk. De analyse is uitgevoerd langs de lijnen van de thematische onderverdeling analoog aan de verschillende gehanteerde thema's in het onderzoek. Om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de praktijk is steeds getracht de

[15] Interviews duurden gemiddeld circa 75 tot 90 minuten. De interviewverslagen zijn op verzoek voor akkoord aan de respondent voorgelegd.

verbinding te leggen tussen bevindingen vanuit de interviews en de beschikbare literatuur. Waar een bevinding is gebaseerd op de uitspraak van één respondent is dat in de tekst vermeld.

2.3.1 Beleid

We zijn eerst in gesprek gegaan met personen die op landelijk niveau betrokken zijn bij het beleid en wetgeving bij diverse organisaties in de keten van slachtofferzorg. We hebben hiertoe interviews uitgevoerd met functionarissen werkzaam bij onderstaande organisaties:

- Ministerie van Justitie & Veiligheid;
- Nationale Politie;
- Landelijk Parket;
- Slachtofferhulp Nederland.

Bij het samenstellen van de lijst met sleutelinformanten was het uitgangspunt om te zorgen voor voldoende juristen.

2.3.2 Praktijk

Om na te gaan in hoeverre de internationale voorschriften ook in de praktijk zijn vormgegeven zijn we in gesprek gegaan met onderstaande organisaties. Het was de bedoeling om ook een of twee rechters te interviewen, waaronder bij voorkeur een portefeuillehouder ‘slachtoffers’ bij een grote rechtbank. Hiervoor hebben we geen toestemming gekregen. Wel spraken we met:

- Nationale Politie – Eenheid Amsterdam;
- Openbaar Ministerie (arrondissementsparket Oost-Brabant & Den Haag);
- Slachtofferhulp Nederland;
- Landelijk Advocaten netwerk gewelds- en zedenslachtoffers (LANGZS);
- CKM Centrum Kinderhandel Mensenhandel;
- Defense for Children;
- Nidos;
- William Schrikker Groep (WSG).

3. Internationaal en nationaal kader

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om eerst de structuur van zowel de internationale als de nationale wet- en regelgeving uiteen te zetten. In het internationale recht zijn er zowel bindende als niet bindende voorschriften. Ook dit wordt besproken in het hoofdstuk.

3.1 Structuur internationale voorschriften

Om zicht te krijgen welke verplichtingen Nederland heeft op grond van internationale voorschriften is het van belang om eerst uiteen te zetten welke voorschriften voor Nederland bindend zijn en welke niet.

3.1.1 Verdragen

Verdragen zijn onderdeel van internationaal recht en zijn bindend. Dat betekent dat Nederland zich aan de afspraken moet houden die in het verdrag genoemd worden als zij het verdrag hebben ondertekend.

We merken in dit verband ook op dat Nederland een zogenoemd beperkt monistisch stelsel kent met betrekking tot de doorwerking van verdragen. In artikel 93 en 94 van de Grondwet staat dat alleen bepalingen van verdragen, die naar haar inhoud ‘één ieder kunnen verbinden’, verbindende kracht hebben nadat zij zijn bekend gemaakt. In artikel 94 van de Grondwet staat dat binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing vinden, indien deze toepassing niet verenigbaar is met ‘één ieder verbindende bepalingen’ van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. De bepalingen worden ook wel aangeduid als ‘rechtstreeks werkend’. Dit houdt in dat burgers zich rechtstreeks op deze bepalingen kunnen beroepen voor de rechter en dat deze verdragsbepalingen voorrang hebben boven de nationale bepalingen.
De vraag wanneer een verdragsbepaling één ieder verbindend is dient per bepaling door de nationale rechter beoordeeld te worden.

Relevante verdragen ten aanzien van rechten van minderjarige slachtoffers zijn:

- Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, New York, 20 november 1989 (IVRK);
- Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 4 november1950 (EVRM);
- Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, Warschau, 16 mei 2005 (Verdrag van Warschau);
- Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, Lanzarote, 25 november 2007 (Verdrag van Lanzarote);
- Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, Istanbul, 11 mei 2011 (Verdrag van Istanbul);
- Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, New York, 16 december 1966 (Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten);

- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, 2012/C 326/02.

3.1.2 Richtlijnen

Voor de EU-richtlijnen geldt dat ze eerst moeten worden geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Dit doet Nederland door ze om te zetten naar nationale wetgeving. Nederland is daarbij vrij om de vorm en de middelen zelf te kiezen om het door een richtlijn verlangde resultaat te bereiken. Er zijn verschillende manieren om richtlijnen te implementeren. Dit kan gedaan worden door wetgevende, bestuurlijke en rechterlijke besluiten.

Ten aanzien van de bescherming van minderjarige slachtoffers bespreken we in dit onderzoek drie richtlijnen. We noemen hieronder de officiële namen en zullen in de rapportage, ten behoeve van de leesbaarheid, steeds gebruik maken van een verkorte aanduiding:

- Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad. In het verdere rapport duiden wij deze richtlijn aan als: ‘EU Richtlijn mensenhandel, 2011/36/EU’;
- Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad. In het verdere rapport duiden wij deze richtlijn aan als: ‘EU Richtlijn seksueel misbruik en seksuele uitbuiting, 2011/93/EU’;
- De Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ. In het verdere rapport duiden wij deze richtlijn aan als: ‘EU Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU’.

Deze drie richtlijnen zijn in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. We bespreken verderop in deze rapportage hoe dit is gedaan en of alle doelen uit de richtlijnen hierbij zijn bereikt.

3.1.3 Verordeningen

Een verordening is een bindende rechtshandeling die in de hele EU van toepassing is. Een verordening heeft rechtstreekse werking en hoeft niet omgezet te worden in nationaal recht. In dit onderzoek kijken we naar de Algemene Verordening Gegevensbescherming (volledige naam: Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG).

In deze verordening zijn geen expliciete bepalingen opgenomen voor minderjarige slachtoffers, maar wel bepalingen over het opslaan en delen van gegevens tussen instanties, wat impact heeft op de bescherming van minderjarige slachtoffers. Veelal is toestemming nodig van een betrokkene om gegevens met andere instanties te mogen delen. In bepaalde gevallen kunnen gegevens ook zonder toestemming van betrokkenen gedeeld worden. Dat is bijvoorbeeld het geval als er een zogenoemd ‘noodzakelijk belang’ is voor een strafrechtelijk onderzoek. Het doel voor gegevensdeling moet altijd duidelijk zijn.

3.1.4 Soft law

In de vorige paragrafen bespraken wij voorschriften die bindend is voor Nederland. In dit onderzoek kijken wij daarnaast ook naar regelgeving die niet bindend is voor Nederland. Zowel binnen als buiten Europa zijn er documenten die voor een land niet rechtstreeks bindend zijn, maar die wel een bijdrage leveren aan de totstandkoming van intemationaal gewoonterecht. Ze zijn vaak een opstapje naar (bindende) verdragen. We noemen dit soort documenten ook wel *soft law*. Een internationaal gehanteerde definitie van *soft law* luidt: '*gedragsregels die worden vastgelegd in instrumenten die als zodanig geen verbindende kracht zijn toegekend, maar die desalniettemin bepaalde (indirecte) juridische effecten kunnen hebben in de praktijk*'.[16]

Soft law kan dienen als aanvulling op het recht of een extra uitleg geven over bepalingen die wel bindend zijn. In dit onderzoek kijken wij naar de volgende soorten *soft law* regelgeving:

- Resoluties van het Europees Parlement;
- Guidelines van de Raad van Europa, Verenigde Naties en overige organisaties;
- Protocollen (onder andere van de Verenigde Naties);
- General comments van het VN Kinderrechtencomité.

3.1.4.1 Resoluties

Op het terrein van *soft law* kijken we in dit onderzoek eerst naar de resoluties van het Europees Parlement. Hierin staat geen concrete regelgeving en er worden geen acties naar landen toe mee uitgezet. Het doel van deze resoluties is de Europese Unie ertoe te bewegen dat zij in actie komen op bepaalde thema's. Door een resolutie aan te nemen maakt een land duidelijk dat het instemt met de normatieve inhoud ervan. De resoluties hebben dus geen rechtstreekse werking en zijn niet bindend. Vier resoluties van het Europees parlement zijn voor dit onderzoek relevant. Dit zijn de resoluties ten aanzien van de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen op internet, de bestrijding van seksuele intimidatie en seksueel misbruik in de EU en bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.

3.1.4.2 Guidelines

We kijken in dit onderzoek ook naar verschillende guidelines van verschillende organisaties. De guidelines van de Raad van Europa (Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice, Raad van Europa 2010) zijn gebaseerd op zowel het IVRK en EVRM en zijn ontworpen om de daadwerkelijke toegang van kinderen tot de rechter te waarborgen en een passende behandeling van kinderen in het justitiële apparaat te waarborgen. Alle lidstaten van de Raad van Europa worden aangespoord hun nationale rechtsstelsels aan te passen aan de specifieke behoeften van kinderen. In de guidelines worden oplossingen aangereikt. Dit geldt ook voor de andere guidelines van bijvoorbeeld de Verenigde Naties. Landen zijn niet verplicht om de bepalingen in hun wetgeving over te nemen maar worden wel aangespoord om hun eigen wetgeving te bekijken in het licht van de bepalingen van de guidelines.

3.1.4.3 Protocollen

Protocollen worden vooral gezien als een aanvulling op verdragen. In protocollen wordt benadrukt dat de landen die aangesloten zijn bij een verdrag (bijvoorbeeld het IVRK) zich in willen zetten voor

[16] L.A.J. Senden, Soft law in European Community Law, Oxford: Hart Legal Publishing 2004, p. 112.

een internationale aanpak van een bepaald probleem (bijvoorbeeld mensenhandel of bescherming van kinderen).
Het UN Palermo Protocol (volledige naam: Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime) van 5 november 2000 stelt dat landen die lid zijn van de Verenigde Naties verklaren dat zij effectieve actie ondernemen ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel, met name van vrouwen en kinderen en dat deze acties een internationale aanpak vereisen om mensenhandel te voorkomen en mensenrechten te beschermen. Ook het 'Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind' van 25 mei 2000, New York bekijken we in dit onderzoek.

3.1.4.4 General comments

Bij het IVRK worden regelmatig door het Kinderrechtencomité *General Comments* gepubliceerd. Deze *General Comments* zijn er om staten te helpen bij de implementatie van het IVRK. Een *General Comment* is een nadere uitleg van één of meer artikelen van het IVRK en wordt beschouwd als een gezaghebbende interpretatie van de rechten die in het verdrag zijn beschreven[17].

3.1.5 Schematisch overzicht

In het schema staan de hiervoor genoemde en andere relevante bindende en niet bindende voorschriften.

Internationaal	
Bindende voorschriften	**Niet bindende voorschriften**
Verdragen - EVRM; - Verdrag van Warschau; - Verdrag van Lanzarote; - Verdrag van Istanbul; - IVRK; - Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten; - Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.	**Resoluties (EU):** - Europees Parlement van 11 maart 2015 over de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen op internet; - Europees Parlement van 26 oktober 2017 over de bestrijding van seksuele intimidatie en seksueel misbruik in de EU; - Europees Parlement van 14 december 2017 over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie;
EU Richtlijnen en Verordeningen - EU Richtlijn inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en bescherming van slachtoffers daarvan *(2011/36/EU);*	**Richtlijnen Verenigde Naties** - Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System (ESR Verenigde Naties, 1997). - EcoSoc Resolutions of UN Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime van 22 juli 2005 (ECOSOC/RES/2005/20).

[17] Zie ook: https://www.kinderrechten.nl/general-comments-van-het-vn-kinderrechtencomite/.

- EU Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik, uitbuiting en kinderpornografie *(2011/93/EU);* - EU Richtlijn minimumnormen voor slachtoffers (*2012/29/EU*); - Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming.	**Richtlijnen Raad van Europa** - Guidelines on child friendly justice (Raad van Europa, 2010). **Overige Richtlijnen** - Guidelines on the protection of child victims of trafficking (UNICEF, September 2006); - Luxembourg Guidelines: Terminology Guidelines for the protection of children from sexual exploitation and sexual abuse. Bangkok: ECPAT 2016.
	Protocollen - UN Palermo Protocol (15 november 2000); - Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 25 mei 2000.
	General comments - *General comments* van het VN Kinderrechtencomité nr. 6, behorend bij Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20 november 1989; - *General comments* van het VN Kinderrechtencomité nr. 12, behorend bij Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20 november 1989.

Sommige voorschriften hebben specifiek betrekking op het slachtofferschap van bepaalde delicten of delictvormen. Sommige voorschriften zijn algemeen van aard en beogen alle minderjarige slachtoffers of een heel groot deel te beschermen. Andere richten zich met name op slachtoffers van ernstige delicten, in veel gevallen gaat het dan om bescherming tegen seksuele delicten. In het rapport benoemen we op welk soort delicten de specifieke voorschriften betrekken hebben.

3.2 Structuur nationale wetgeving

Om onderzoeksvraag 2 te kunnen beantwoorden is het belangrijk om eerst dieper in te gaan op de opzet en structuur van de Nederlandse wetgeving- en regelgeving. In Nederland is het strafrecht geregeld in twee wetten: het ‘Wetboek van Strafrecht’ en het ‘Wetboek van Strafvordering’.

3.2.1 Wetboek van Strafrecht

In het Wetboek van Strafrecht (hierna steeds aangeduid met Sr) staan de meeste strafbare feiten die voor Nederland gelden en de bijbehorende strafmaat[18]. Minderjarigen kunnen – evenals

[18] Strafbare feiten zijn soms ook in bijzondere wetten opgenomen zoals bijvoorbeeld de Wegenverkeerswet. Dit laten wij voor dit onderzoek buiten beschouwing.

meerderjarigen - slachtoffer worden van nagenoeg alle tegen personen gerichte misdrijven die zijn opgenomen in het Wetboek van Stafrecht, zoals mishandeling, afpersing, diefstal met geweld. Daarnaast bevat het Wetboek van Strafrecht een aantal strafbaarstellingen en strafverzwaringen die specifiek betrekking hebben op minderjarige slachtoffers.

In het Wetboek van Strafrecht is een aparte titel (*Titel XIV*) opgenomen die specifiek ziet op zedenwetgeving; het gaat om bescherming van minderjarige slachtoffers door strafbaarstelling van een handeling of gedraging waarbij een minderjarige betrokken is. De artikelen in navolgend overzicht zijn voor dit onderzoek relevant.

Seksuele delicten tegen jeugdigen	
art. 240a Sr	vertonen etc. van schadelijke afbeeldingen 16-minner[56]
art. 240b Sr	kinderpornografie
art. 244 Sr	seksueel binnendringen 12-minner
art. 245 Sr	ontuchtig binnendringen 12-16jr
art. 247 Sr	ontuchtige handelingen 16-minner en verleiding 16-minner tot ontucht met een derde
art. 248a Sr	verleiding, overwicht, misleiding 18-minner
art. 248b Sr	jeugdprostitutie; 16-18jr
art. 248c Sr	aanwezigheid bij ontuchtige handelingen 18-minner
art. 248d Sr	corrumperen van 16-minner
art. 248e Sr	grooming 16-minner
art. 248f Sr	uitlokken van ontucht van 18-minner met een derde
art. 249 lid 1 Sr	ontucht met minderjarige afhankelijke
art. 250 Sr	koppelarij

Artikel 248 Sr bevat diverse bijzondere omstandigheden van een misdrijf die tot strafverzwaring kunnen leiden. Een verdachte die één van de strafbare feiten genoemd in artikel 248a tot en met 248f Sr pleegt tegen zijn of haar kind of pupil kan een straf opgelegd krijgen die een derde hoger is.
Naast deze artikelen met zedenwetgeving zijn er ook andere artikelen waarin specifieke delicten tegen minderjarigen strafbaar zijn gesteld. Bijvoorbeeld:

- Artikel 256 e.v. Sr (het te vondeling leggen van kinderen);
- Artikel 253 Sr (verbod op kinderarbeid);
- In *Titel XVIII* (misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid) van het Wetboek van Strafrecht gaat het bijvoorbeeld om artikel 279 Sr waarin het onttrekken van een minderjarige aan het wettelijk gezag strafbaar is gesteld;
- Artikel 280 Sr (het verbergen van minderjarige die onttrokken is aan of zich heeft onttrokken aan het wettig over hem gestelde gezag);
- Artikel 281 (strafbaarstellingen kindhuwelijken);
- Artikel 273f Sr (strafbaarstelling mensenhandel, waarbij minderjarige slachtoffers expliciet worden genoemd).

Voorts kan in geval tegen hem een misdrijf is gepleegd de minderjarige van 16 jaar of ouder een klacht indienen als een dergelijke klacht nodig is om tot vervolging te kunnen overgaan; voor een

minderjarige jonger dan 16 jaar kan zijn wettelijk vertegenwoordiger een klacht indienen (artikel 64 jo 65 Sr). Wanneer de wettelijk vertegenwoordiger de dader is van het misdrijf, kan dit voor een probleem zorgen omdat er dan geen mogelijkheid is dat iemand anders de klacht indient.
Bij het opleggen van een straf kan de rechter ook bijzondere voorwaarden opleggen. Deze voorwaarden kunnen bepaalde vrijheden van de veroordeelde beperken. Hierbij valt te denken aan het opleggen van een schadevergoeding, opleggen van een contactverbod of locatieverbod en het opleggen van een andere vrijheidsbeperkende maatregel[19].

3.2.2 Wetboek van Strafvordering

In het Wetboek van Strafvordering staat het strafprocesrecht. Hierin staat ook een hoofdstuk over de rechten van het slachtoffer (*Titel IIIA*). Daarnaast zijn er wetten die onder een bepaalde naam bekend worden, zoals de 'Wet versterking positie slachtoffers' maar geen afzonderlijke wet zijn. De genoemde wet is in feite een wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, in casu tot invoeging van een afdeling inzake de rechten van slachtoffers (art. 51a tot en met 51e Sv)[20]. Deze artikelen gelden zowel voor meerderjarigen als minderjarigen. Artikel 51e lid 2,5 en 6 Sv zien specifiek op het spreekrecht voor minderjarigen. Ook artikel 167a Sv gaat over minderjarigen: minderjarigen worden in de gelegenheid gesteld om hun mening te geven bij zedendelicten. Verderop in dit rapport zullen we nader op deze artikelen ingaan.

3.2.3 Implementatie van Europese Richtlijnen

In paragraaf 3.1.2 is uitgelegd dat (Europese) richtlijnen geïmplementeerd moeten worden in nationale wetgeving. De Nederlandse wetgever dient dus de nationale wetgeving zo aan te passen dat deze overeenkomt met de richtlijnen. Implementatie van een richtlijn gebeurt door publicatie van een implementatiewet met daarin de wijzigingen die in de Nederlandse wet worden aangebracht.

Ten aanzien van de bescherming van minderjarige slachtoffers zijn drie richtlijnen relevant:

- *Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en bescherming van slachtoffers daarvan (2011/36/EU).*
  Deze richtlijn is bij wet van 6 november 2013 geïmplementeerd door een aantal wetsartikelen aan te passen (Staatsblad 2013, 444). De belangrijkste wetswijziging betreft artikel 273f Sr.
- *Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/93/EU).*
  Deze richtlijn is bij wet van 12 februari 2014 geïmplementeerd door een nieuw artikel (namelijk 248f Sr) toe te voegen aan het Wetboek van Strafrecht en wijzigingen aan te brengen in het 'Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Staatsblad 2014, 75).

---

[19] Artikel 14a jo 14c Sr.

[20] Wet van 17 december 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces. Iets vergelijkbaars gebeurde met de Wet inzake de geneeskundige behandelingsovereenkomst: geen afzonderlijke wet maar een invoeging in boek 7 BW titel 7 afdeling 5 art. 446 – 468.

- *Richtlijn tot vaststelling minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers (2012/29/EU).*
  Deze richtlijn is bij wet van 8 maart 2017 (Staatsblad 2017, 90) geïmplementeerd door onder andere wijziging van de artikelen 51a e.v. Sv.

In paragraaf 3.3 bespreken we per thema in hoeverre Nederland erin geslaagd is om deze richtlijnen te implementeren.

3.2.4 Lagere wetgeving

Naast wetten bestaat er ook lagere regelgeving, zoals besluiten van de centrale overheid, ministeriële regelingen (volgens de Algemene Wet Bestuursrecht ook een besluit), beleidsregels en aanwijzingen. Deze hebben niet de status van een wet maar zijn wel bindend. Voor dit onderzoek is met name het Besluit van 24 augustus 2016, houdende regels voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (hierna: 'Besluit slachtoffers van strafbare feiten')[21] relevant. Dit besluit is specifiek gericht op de bescherming van minderjarige slachtoffers en geeft met name regels voor politie en Openbaar Ministerie (OM). Bij deze organisaties dient het belang van het kind voorop te staan, zo stelt dit besluit. Daarbij geldt een kindvriendelijke aanpak, waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd, het ontwikkelingsniveau, de meningen, behoeften en zorgen van het kind.
Ook zijn er beleidsregels voor bestuursorganen. Zij moeten zich hieraan houden en burgers ontlenen rechten aan deze regels.

Het Openbaar Ministerie heeft diverse aanwijzingen uitgebracht over de bescherming van minderjarige slachtoffers. Over de status van aanwijzingen van het OM vanuit Europees perspectief zegt de Hoge Raad dat OM-aanwijzingen worden beschouwd *'…als 'recht' in de zin van artikel 79 Wet op de Rechterlijke Organisatie'*.[22] OM-aanwijzingen zijn geen algemeen bindende voorschriften, maar omdat ze wel *'…het OM binden op grond van beginselen van behoorlijke rechtsorde'* is het wel een manier om Europese richtlijnen te implementeren in de Nederlandse wet- en regelgeving (Leermakers et al., p. 54 (2018)).
Sinds de vorming van de Nationale Politie is de wijze waarop met de aanwijzingen wordt gewerkt gewijzigd. Aanwijzingen van het OM zijn sindsdien meer te beschouwen als visiedocumenten, op basis waarvan werkinstructies worden opgesteld. In dit rapport bespreken we de volgende aanwijzingen:

- Aanwijzing slachtofferrechten van 1 juli 2018, BWBR0041092;
- Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten van 1 november 2018, BWBR0041488;
- Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling van 1 mei 2016, BWBR0037818;
- Aanwijzing zeden van 1 mei 2016, BWBR0037821;
- Aanwijzing mensenhandel van 1 juli 2013, BWBR0033564.

[21] Besluit van 24 augustus 2016, houdende regels voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (Besluit slachtoffers van strafbare feiten) Staatsblad 2016, 310

[22] Zie onder andere HR 26 april 2011, ECLI/NJN BP1275.

De ‘Aanwijzing slachtofferrechten’ geeft een meer algemene beleidsinvulling aan de taken en bevoegdheden van het OM in relatie tot slachtoffers. De aanwijzing bevat regels voor de fasen opsporing en vervolging, ten aanzien van:

- Informatieverstrekking;
- Bescherming en individuele beoordeling;
- Schadebehandeling;
- Spreekrecht en schriftelijke slachtofferverklaring;
- Inzage en kennisneming stukken.

Het OM ondersteunt het slachtoffer in het uitoefenen van zijn of haar rechten en beoogt maatwerk te leveren. Het OM staat in geval van klassieke vervolging tijdens het requisitoir nadrukkelijk stil bij de gevolgen die het strafbare feit heeft (gehad) voor het slachtoffer (uitgangspunt 2.2 Aanwijzing Slachtofferrechten).

3.2.5 Schematisch overzicht

<table>
<tr><th colspan="2">Nationale wet- en regelgeving</th></tr>
<tr><td>Wetten
- Wetboek van strafrecht;
- Wetboek van strafvordering;
- Wet versterking positie slachtoffers (opgenomen in wetboek van strafrecht en strafvordering).

Implementatiewetten
- Wet van 6 november 2013 (Staatsblad 2013, 444) ter implementatie van richtlijn 2011/36/EU;
- Wet van 12 februari 2014 (Staatsblad 2014, 74) ter implementatie van richtlijn 2011/93/EU;
- Wet van 1 april 2017(Staatsblad 2017, 90) ter implementatie van richtlijn 2012/29/EU.</td><td>Besluiten en Ministeriële Regelingen
- Besluit slachtoffer van strafbare feiten;
- De Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 29 maart 2017, nr. 2045950 houdende regels voor de algemene informatievoorziening aan slachtoffers;
- De Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 29 maart 2017, nr. 2045955 houdende regels voor de verstrekking van zaaksinformatie aan slachtoffers.

Beleidsregels (inclusief aanwijzingen)
- Richtlijn voor strafvordering van seksueel misbruik minderjarige;
- Richtlijn voor strafvordering mensenhandel.
- Aanwijzing slachtofferrechten;
- Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten;
- Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling;
- Aanwijzing zeden;
- Aanwijzing mensenhandel.</td></tr>
</table>

3.3 Implementatie van de belangrijkste EU-richtlijnen op hoofdlijnen

3.3.1 EU Richtlijn minimumnormen (2012/29/EU)

De ’EU Richtlijn minimumnormen (2012/29/EU)’ is bij de wet van 8 maart 2017 geïmplementeerd. Er zijn aanvullingen gedaan in artikel 51a en verder Sv. De richtlijn bevat een aantal slachtofferrechten die nieuw waren voor Nederland. Deze slachtofferrechten zijn overgenomen in het ‘Besluit slachtoffers van strafbare feiten’. In de volgende paragrafen bespreken wij in hoeverre de bepalingen uit de richtlijn afwijken of overeenkomen met de Nederlandse regelgeving.

3.3.2 EU Richtlijn mensenhandel (2011/36/EU)

Op 6 november 2013 is een Nederlandse wet aangenomen ter implementatie van de 'EU Richtlijn mensenhandel, 2011/36/EU' en bescherming van slachtoffers daarvan.
De belangrijkste wetswijziging betreft artikel 273f Sr. Ten aanzien van minderjarige slachtoffers luidt artikel 273f lid 3 aanhef jo. onderdeel 2 Sr nu als volgt: De schuldige wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of een geldboete van de vijfde categorie indien: '*degene ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd een persoon is die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt dan wel een ander persoon is bij wie misbruik van een kwetsbare positie wordt gemaakt'.* Het gaat in casu om een strafverzwaring van 12 naar 15 jaar.
In de implementatiewet wordt niet ingegaan op de rechten die toekomen aan minderjarige slachtoffers en hoe dit in Nederland geregeld dient te worden.

In het verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2012 is beoordeeld in hoeverre Nederland voldoet aan deze richtlijn[23]. Nederland voldoet volgens de commissie op meerdere punten aan de richtlijn. Nederland heeft beleid opgenomen dat bijstand en ondersteuning geboden wordt als iemand slachtoffer zou kunnen zijn of wordt van mensenhandel. Volgens de Europese Commissie vraagt dit om nader onderzoek want de vraag is of dit in voldoende mate voldoet aan de eis dat een lidstaat informatie dient te verstrekken over internationale bescherming en vluchtelingenstatus aan het slachtoffer. Nederland heeft in haar wetgeving opgenomen dat een minderjarige speciale bescherming, ondersteuning en bijstand krijgt. Een belangrijk principe in de richtlijn is het vermoeden van minderjarigheid. Dit houdt in dat deze ondersteuning ook geboden moet worden als er een vermoeden is van minderjarigheid maar de leeftijd van de persoon niet is vast te stellen. In Nederland is dit onder andere opgenomen in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten.

Vooral artikel 8 van de richtlijn is een belangrijke bepaling. In die bepaling ligt het zogeheten non-punishmentbeginsel besloten. Dat beginsel verplicht de lidstaten ertoe te voorzien in de mogelijkheid om strafvervolging of bestraffing achterwege te laten wanneer de schuldige als slachtoffer van mensenhandel tot het plegen van het strafbare feit is gedwongen. Op 13 november 2018 heeft de Hoge Raad zich hierover uitgelaten[24]. De Hoge Raad stelt dat Nederlandse wetgeving hier ook in voorziet en dus voldoet aan artikel 8 van de richtlijn. Zo kan het Openbaar Ministerie op grond van het opportuniteitsbeginsel (artikel 167 Sv) gebruik maken van de mogelijkheid om het slachtoffer niet te vervolgen omdat het delict in afhankelijkheid of onder druk is gepleegd. En als een dergelijke zaak toch voor de rechter wordt gebracht, biedt artikel 9a Sr de mogelijkheid van een rechterlijk pardon.
Ten aanzien van bepalingen omtrent mensenhandel en om te voldoen aan de richtlijnen geldt in Nederland ook de 'Aanwijzing Mensenhandel'. Daarin wordt nadrukkelijk voorgeschreven dat slachtoffers van mensenhandel recht hebben op bescherming tegen vervolging en bestraffing.

[23] Verslag van de commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Brussel 2.12.2016. zie: https://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2013/COM_2014_537_nl.pdf

[24] HR 13-11-2018, ECLI:NL:HR:2018:2011.

3.3.3 EU Richtlijn seksueel misbruik en seksuele uitbuiting (2011/93/EU)

De bepalingen in de richtlijn kunnen worden onderverdeeld in verschillende categorieën: 1) bepalingen van materieel strafrechtelijke aard, zoals de delictsomschrijvingen, strafbare deelnemingsvormen, sancties, rechtsmacht et cetera, 2) bepalingen die verband houden met de bejegening en bescherming van slachtoffers, en 3) min of meer een restcategorie, onder andere bestaande uit de door de richtlijn voorgeschreven preventieve maatregelen.

Het Europees Parlement heeft zich in een drietal resoluties uitgelaten over deze richtlijn. Seksueel misbruik van kinderen moet volgens het Europees Parlement worden gezien als een internationaal probleem, dat een internationale oplossing vergt[25]. Omdat de slachtoffers voor het grootste deel kinderen zijn, wordt er minder melding gedaan van deze delicten bij de overheid. Kinderen melden doorgaans minder dan volwassenen. Hierdoor zijn volgens het Europees Parlement ook geen accurate gegevens beschikbaar en is de omvang van het probleem moeilijk in kaart te brengen (overweging k). Volgens informatie van NGO's over webpagina's met materiaal dat seksueel misbruik van kinderen bevat, is meer dan 80% van de slachtoffers jonger dan 10 jaar. Om het probleem beter beheersbaar te maken is de Richtlijn 2011/93/EU ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie ingevoerd. Deze richtlijn moest op 18 december 2013 omgezet zijn in nationale wetgeving. Op 11 maart 2015 concludeert het Europees Parlement dat op dat moment minder dan de helft van de lidstaten de richtlijn volledig ten uitvoer heeft gelegd, ook Nederland voldoet op dat moment nog niet volledig aan de richtlijn. Het Europees parlement onderstreept daarom in haar advies dat de rechten en de bescherming van kinderen op het internet gewaarborgd moeten worden. De Europese Commissie en de lidstaten krijgen de opdracht '*om passende maatregelen te nemen om de meldingen van misbruik van kinderen te verbeteren en te bevorderen, alsook de ondernomen acties naar aanleiding van deze meldingen, en te overwegen systematisch directe meldingssystemen in te voeren; steunt de ontwikkeling van meldpunten waar kinderen misbruik anoniem kunnen aanklagen* (overweging 9)'. Op 26 oktober 2017 adviseert het Europees Parlement[26] om bijzondere ondersteuning en bescherming te geven aan vrouwelijke slachtoffers van gender gerelateerd geweld en hun kinderen omdat zij een hoog risico lopen op secundaire en herhaalde slachtoffervorming van intimidatie en van vergelding (overweging 18). In het advies van 14 december 2017 van het Europees Parlement stellen zij dat kinderen die slachtoffer zijn van seksueel misbruik of seksuele uitbuiting aan meerdere en langdurige fysieke en/of psychologische trauma's kunnen lijden die zij ook als volwassenen nog met zich kunnen meedragen. In wetgeving moet hier aandacht voor zijn.

Opvallend is dat het Europees Parlement benoemt dat de term 'kinderpornografie' niet geschikt is om de in artikelen 5 en 2, letter c, van Richtlijn 2011/93/EU bedoelde strafbare feiten te omschrijven en schade kan toebrengen aan de minderjarige slachtoffers. Het Europees Parlement stelt dat de term 'materiaal dat seksueel misbruik van kinderen bevat' passender is dan 'kinderpornografie' voor dergelijke misdrijven tegen kinderen. Zij verzoeken daarom dat de

[25] Europees Parlement van 11 maart 2015 over de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen op internet (zie noot 15).

[26] Europees Parlement van 26 oktober 2017 over de bestrijding van seksuele intimidatie en seksueel misbruik in de EU (zie noot 15).

Commissie en de lidstaten de term ‘materiaal dat seksueel misbruik van kinderen bevat’ gebruiken in plaats van de term ‘kinderpornografie’[27].

Als we kijken naar de nationale wetgeving dan zien we dat Nederland op veel punten al voldeed aan de ‘EU Richtlijn seksueel misbruik en seksuele uitbuiting, 2011/93/EU’. Op 12 februari 2014 heeft Nederland een implementatiewet aangenomen[28]. In deze wet wordt artikel 248f aan het Wetboek van Strafrecht toegevoegd. Dit wetsartikel luidt:
‘Hij die door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, het plegen van ontucht door een persoon van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt, met een derde opzettelijk teweegbrengt of bevordert, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie’.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bij de implementatie van de Richtlijn gekeken wat er volgens hen nog nodig was. Wij noemen drie relevante artikelen die zij behandelen:

- Nederland dient de regelgeving aan te scherpen door middel van strafverzwarende omstandigheden waar het gaat om misbruik van een gehandicapt kind of een kind met een geestelijke stoornis (artikel 9 van de Richtlijn).
- Artikel 10 van de Richtlijn ziet op maatregelen die erop gericht zijn om te voorkomen dat een persoon die is veroordeeld voor één van de in de richtlijn omschreven strafbare feiten werkzaamheden kan uitoefenen waarbij sprake is van regelmatig contact met kinderen. Uit de Amsterdamse zedenzaak[29] Robert M. blijkt dat Nederland op dit punt nog niet voldoende maatregelen had getroffen. Inmiddels is artikel 35 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens in werking getreden die ziet op een wettelijke grondslag voor de verplichte verstrekking van justitiële gegevens aan andere lidstaten. In artikel 35 van dit Besluit is het begrip justitiële gegevens niet beperkt tot uitsluitend de gegevens die betrekking hebben op een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling, maar gaat het om alle gegevens die als justitieel gegeven zijn aangemerkt. Het gaat dus ook om sepotbeslissingen en uitgevaardigde strafbeschikkingen.
- Artikel 20 van de Richtlijn heeft betrekking op het verhoor en de bijstand van minderjarige slachtoffers. In de implementatiewet wordt hier niet op ingegaan. Wel heeft de Raad van State in haar advies van 18 maart 2013 hier het volgende over geadviseerd:
  Voor de implementatie van de verplichting tot bijzondere bijstand *‘verwijst de toelichting naar de mogelijkheid van het aanwijzen van een bijzondere curator in aangelegenheden betreffende de verzorging en opvoeding, dan wel het vermogen van de minderjarige (artikel 1:250 BW), alsmede naar de mogelijkheid van het ontheffen van een ouder van het gezag over het kind (artikel 1:266 BW).*
  Op basis van geen van beide bepalingen bestaat evenwel de mogelijkheid om een bijzonder vertegenwoordiger van het kindslachtoffer te benoemen met het oog op het strafonderzoek

[27] Zie in dit verband ook: Terminology Guidelines for the protection of children from sexual exploitation and sexual abuse, also known as the Luxembourg Guidelines. Bangkok: ECPAT 2016. www.ecpat.net.

[28] https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20140218/publicatie_wet/document3/f=/vjhdcn1bnqzj.pdf.

[29] HR ECLI:NL:HR:2014:2668, 1 juli 2014.

en het strafproces. De Afdeling acht het evenwel zeer wel denkbaar dat de bijzondere curator ook met zo'n taak zou kunnen worden belast. De Afdeling adviseert in het voorstel de mogelijkheid van het benoemen van een bijzondere curator van overeenkomstige toepassing te verklaren voor de situaties genoemd in de richtlijn'[30].
Dit advies is niet overgenomen in de wet. We zien wel in rechtspraak terug dat het benoemen van een bijzonder curator in strafzaken wel gebeurt wanneer een minderjarig slachtoffer niet door de wettelijk vertegenwoordiger kan worden bijgestaan omdat er een belangenconflict is (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 16 oktober 2014[31]).

[30] https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20130318/advies_raad_van_state_en_nader/document3/f=/vj83om7xzp72.pdf.

[31] ECLI:NL:RBMNE:2014:4690.

4. Verplichtingen Nederland vanuit internationaal kader

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

1) *'Welke verplichtingen heeft Nederland op grond van internationale richtlijnen en verdragen als het gaat om de bescherming van minderjarige slachtoffers van misdrijven binnen de context van de toepassing van het strafrecht?*
2) *Welke van deze verplichtingen zijn in Nederland tot dusver op papier geïmplementeerd en op welke wijze?*

Om structuur aan te brengen in de verplichtingen die Nederland heeft, is de wetgeving onderverdeeld in de thema's zoals in de onderzoekverantwoording genoemd. Wij bespreken per thema zowel het internationale als nationale kader.

4.1 Positie & participatie

Onder positie en participatie verstaan we datgene wat te maken heeft met de juridische mogelijkheid om als minderjarig slachtoffer volwaardig deel te nemen aan het strafproces tijdens vervolging en berechting. Het gaat hierbij om het doen van aangifte, rechtsbijstand, spreekrecht en regels en werkprocessen met betrekking tot termijnen.

4.1.1 Toegang tot de rechter en het uiten van een mening

Internationaal kader

Vanuit internationale wet- en regelgeving is er steeds meer aandacht gekomen voor het recht van kinderen op toegang tot een rechter, beter bekend onder de term '*access to justice*'[32]. Kinderen hebben het recht op een rechtsmiddel om verhaal te halen en recht te doen aan hetgeen hen is aangedaan. Niet alleen moeten zij toegang tot de rechter hebben, op grond van artikel 12 IVRK hebben minderjarigen het recht om hun mening vrij te uiten. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat een minderjarige die in staat is om zelf een mening te geven, deze ook kan geven. Aan de mening van de minderjarige moet ook belang worden gehecht, passend bij de leeftijd van de minderjarige. Het gaat hierbij vooral om de mening van minderjarigen in gerechtelijke en bestuurlijke procedures. De '*UN General Comments nr. 12'* vullen aan dat het recht om gehoord te worden en serieus te worden genomen een van de fundamentele waarden is van het IVRK. Het is één van de vier algemene beginselen van het IVRK.

Ook in het EVRM is geregeld dat slachtoffers volwaardig moeten kunnen deelnemen aan het strafproces. Dit komt tot uiting in artikel 13 van het EVRM, waarin wordt benadrukt dat een slachtoffer het recht heeft op een rechtsmiddel voor een nationale instantie.

[32] Zie onder andere Liefaard, T. (2019). Access to Justice for Children: Towards a Specific Research and Implementation Agenda. *The international Journal of Children's Rights*. 27,2,195-227.

We noemen in dit verband ook nog het 'Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten'. In artikel 2 van dit verdrag is uitgewerkt dat iedere staat alle wettelijke of andere maatregelen moet nemen die nodig zijn om de in dit verdrag erkende rechten te laten gelden. Waarbij een staat moet verzekeren dat het '*recht van degene die het rechtsmiddel aanwendt wordt beslist door de bevoegde rechterlijke, bestuurlijke of wetgevende autoriteit, of door een andere autoriteit die daartoe krachtens de nationale wetgeving bevoegd is, en de mogelijkheden van beroep op de rechter verder tot ontwikkeling te brengen; en te verzekeren dat de bevoegde autoriteiten daadwerkelijk rechtsherstel verlenen, in geval het beroep gegrond wordt verklaard'.* Er moet aldus sprake zijn van een effectief rechtsmiddel.

Nationaal kader

Het slachtoffer heeft door de invoering van de 'Wet versterking positie slachtoffers' een sterkere positie gekregen in het strafproces. Titel IIIA (het slachtoffer) is toegevoegd aan het Wetboek van Strafvordering. Het slachtoffer wordt in artikel 51a Sv omschreven als: *'degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden'.* Hierbij worden geen leeftijdsgrenzen gehanteerd, waardoor dus ook minderjarigen onder deze definitie vallen.

Naast wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering zijn er ten aanzien van de positie en participatie van minderjarige slachtoffers vooral bepalingen opgenomen in aanwijzingen die zien op specifieke delicten zoals de 'Aanwijzing zeden', 'Aanwijzing mensenhandel' en de 'Aanwijzing slachtofferrechten'.

4.1.2 Doen van aangifte

Internationaal kader

Een minderjarig slachtoffer moet aangifte kunnen doen van wat hem of haar is overkomen. In het 'Verdrag van Lanzarote' staat dat iedere lidstaat maatregelen moet nemen om te zorgen dit kan (artikel 38). Minderjarigen kunnen soms bang zijn om direct aangifte te doen van hetgeen hen is overkomen. In preambule 25 van de 'EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU' staat dat, ondanks regelgeving over verjaringstermijnen, het uitstellen van de aangifte uit angst voor vergelding, vernedering of stigmatisering er niet ertoe mag leiden dat de aangifte van het slachtoffer niet wordt erkend.
Ook worden in artikel 5 van deze richtlijn bepaalde rechten toegekend aan het slachtoffer bij het doen van aangifte, zoals het recht op een bevestiging van de aangifte en bijstand van bijvoorbeeld een tolk wanneer het slachtoffer de taal niet begrijpt.
In preambule 63 bij de 'EU Richtlijn minimumnormen, 2012, 29, EU' staat: '*om aangifte van strafbare feiten aan te moedigen en te vergemakkelijken, is het noodzakelijk dat de slachtoffers beschikken over betrouwbare ondersteunende organisaties en dat de bevoegde autoriteiten bereid zijn op een respectvolle, tactvolle, professionele en niet-discriminerende manier te reageren op de aangiften van slachtoffers'*. Zo hopen de lidstaten dat het vertrouwen van slachtoffers wordt vergroot en het aantal niet aangegeven strafbare feiten worden verminderd.
Het is belangrijk dat de professionals die de aangifte ontvangen ook worden opgeleid om de aangifte van strafbare feiten te vergemakkelijken, en er moeten maatregelen worden genomen om aangifte door derden, bijvoorbeeld door organisaties uit het maatschappelijk middenveld, mogelijk

te maken. Aangiften moeten ook met behulp van communicatietechnologie, zoals e-mail, video-opnamen of online elektronische formulieren, kunnen worden gedaan.

Nationaal kader

In artikel 161 Sv staat dat *'ieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit bevoegd is om daarvan aangifte te doen'*. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt in leeftijd, waardoor mag worden aangenomen dat ook minderjarigen aangifte kunnen doen. Naast het doen van aangifte kan er ook melding worden gemaakt van een strafbaar feit[33]. Hoewel het melden en het doen van aangifte door minderjarige slachtoffers wettelijk mogelijk is, zijn er geen specifieke bepalingen voor minderjarige slachtoffers. In het volgende hoofdstuk staan we hier verder bij stil.
Wanneer een wettelijk vertegenwoordiger een klacht indient, dan moet het OM een minderjarige (van 12 jaar en ouder) in de gelegenheid stellen om zijn of haar mening te geven over de wenselijkheid van vervolging (artikel 165a Sv).

In de 'Aanwijzing Slachtofferrechten' staat in uitgangspunt 3.1 dat de opsporingsinstantie op zorgvuldige wijze de aangifte van een slachtoffer opneemt: '*het slachtoffer ontvangt een kopie van de aangifte. Wanneer het opsporingsbelang zich verzet tegen verstrekking kan in plaats van een kopie van de aangifte een schriftelijke bevestiging van het doen van de aangifte verstrekt worden. Indien het slachtoffer aangifte wil doen en als hij de Nederlandse taal niet beheerst, dan wordt hij ofwel in staat gesteld dit te doen in een taal die hij begrijpt of hij krijgt de nodige taalkundige bijstand'.*

4.1.2.1 Aangifte bij zedenzaken

Voor zedendelicten zijn specifieke bepalingen opgenomen in de 'Aanwijzing zeden' (paragraaf 1.2). Zedendelicten kunnen ambtshalve worden opgespoord en vervolgd, waardoor het doen van aangifte niet noodzakelijk is. In artikel 167a Sv is opgenomen dat een minderjarige van 12 jaar of ouder die slachtoffer is van een zedenmisdrijf zijn of haar mening mag geven over het gepleegde feit. Het OM moet deze gelegenheid bieden.

Als een slachtoffer aangifte doet van een strafbaar feit, dan is dit geen vrijblijvende zaak. Een eenmaal gedane aangifte van een zedendelict kan niet worden ingetrokken. Een slachtoffer kan na het doen van aangifte wel schriftelijk laten weten wat de (eventueel veranderde) wensen zijn rondom strafvervolging. In principe vindt er bij zedenzaken eerst een informatief gesprek plaats om de melder bedenktijd te gunnen voor het doen van aangifte. Dit geldt met name voor situaties waarin de melder en de verdachte elkaar kennen. Ook moet tijdens dit gesprek informatie worden gegeven over de mogelijkheden van hulpverlening, slachtofferrechten en juridische bijstand. Het is volgens de 'Aanwijzing zeden' belangrijk dat slachtoffers goed worden voorgelicht bij het doen van aangifte omdat de procedure een zware belasting kan zijn voor het slachtoffer. Van zowel politie als OM wordt een proactieve houding verwacht waarin zij alle specifieke belangen van het slachtoffer meewegen.
Als het slachtoffer een minderjarige is, kan worden besloten om een andere werkwijze te kiezen dan hierboven beschreven, door bijvoorbeeld de minderjarige in een speciaal voor kinderen ontworpen studio te horen (uitgangspunt 2.1).

[33] Bij een aangifte wordt verzocht om strafvervolging. Een melding is de politie op de hoogte stellen van de situatie.

4.1.2.2 Aangifte bij mensenhandel

In de 'Aanwijzing mensenhandel' staat eveneens dat er voorafgaand aan de aangifte een informatief gesprek plaatsvindt, tenzij dit vanwege een acute situatie niet mogelijk is. Dit gesprek wordt ook wel de intake genoemd. Vanuit het perspectief van een eventueel strafrechtelijk vervolg, dient dit gesprek ertoe om zicht te krijgen op slachtofferschap en om het slachtoffer uitleg te geven over de strafrechtelijke procedure. Zo wordt bijvoorbeeld verteld dat het informatief gesprek de start kan zijn van ambtshalve opsporing en vervolging, ook als het slachtoffer uiteindelijk besluit geen aangifte te doen. In verband met het mogelijk tijdsverloop tussen informatief gesprek en aangifte wordt van dit gesprek in ieder geval een schriftelijk verslag gemaakt. In overleg met de Officier van Justitie wordt tevens een geluidsopname gemaakt. Het verslag van het informatieve gesprek wordt niet opgenomen in het procesdossier, tenzij de Officier van Justitie anders beslist.

4.1.2.3 Aangifte bij huiselijk geweld en kindermishandeling

Net als in de 'Aanwijzing Zeden' is bij delicten van huiselijk geweld en kindermishandeling een aangifte niet noodzakelijk om de zaak te kunnen vervolgen. Ook in deze zaken kan een aangifte niet worden ingetrokken. Bij huiselijk geweld zaken kan de kwetsbare positie van het slachtoffer gevolgen hebben voor diverse aspecten van het strafrechtelijk onderzoek. Zo kan de juridische verhouding van het slachtoffer tot de verdachte maken dat het slachtoffer voor het doen van aangifte juist afhankelijk is van deze verdachte, bijvoorbeeld omdat de verdachte zijn wettelijk vertegenwoordiger is. Bij het doen van aangifte of het afleggen van een getuigenverklaring kan loyaliteit aan de verdachte een rol spelen, bijvoorbeeld in gevallen waarin kinderen tegen hun ouders getuigen. Binnen het onderzoek moet rekening gehouden worden met de juridische en sociale gevolgen die het strafrechtelijk onderzoek kan hebben voor het slachtoffer (aldus paragraaf 1.1. Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling).

4.1.3 Hoor- en spreekrecht

Internationaal kader

Het spreekrecht voor minderjarige slachtoffers staat in artikel 12 lid 1 IVRK. In het tweede lid van dat artikel staat dat ieder kind in '*de gelegenheid gesteld wordt om te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht'.* De '*General Comments nr. 12'* voegen hieraan toe dat lidstaten de wettelijke plicht hebben om dit recht te erkennen en ook te verzekeren dat dit recht zo wordt uitgevoerd dat kinderen volledig gebruik kunnen maken van dit recht. Ook geldt andersom dat minderjarigen het recht hebben om van dit recht af te zien. Het geven van hun mening is dus geen verplichting (UN General Comment 2009 bij artikel 12, CRC/C/C/12)

We zien hier dat de procedureregels ten aanzien van hoe een kind moet worden gehoord, worden overgelaten aan regels van nationaal recht. Dit geldt ook voor de 'EU Richtlijn minimumnormen, 2011/29/EU' (artikel 10 lid 2). In artikel 10 lid 1 staat dat bij het horen van een minderjarig slachtoffer op passende wijze rekening gehouden moet worden met de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de minderjarige.

Het spreekrecht wordt verder uitgewerkt in artikel 44 van de '*CoE Guidelines on child friendly justice*'[34]. We benadrukken nogmaals dat deze bepalingen, zoals eerder besproken, niet bindend zijn voor de lidstaten.
Een minderjarige heeft niet alleen het recht om te worden gehoord, maar dient ook de gelegenheid te krijgen om zichzelf te uiten. Ieder minderjarig kind heeft hier recht op, ongeacht de leeftijd van het kind. De toelichting bij art. 44 '*CoE Guidelines on child friendly justice'* stelt nadrukkelijk dat zeer jonge kinderen of kinderen die nog niet (volledig) in staat zijn tot een redelijke waardering van hun belangen, ook dragers van rechten zijn en dat juist voor deze kinderen alternatieve systemen moeten worden ontwikkeld ten aanzien van hun vertegenwoordiging zodat er geen discriminatie op basis van leeftijd is.

Een kind mag volgens artikel 47 '*CoE Guidelines on child friendly justice'* ook niet uitsluitend op grond van zijn leeftijd worden uitgesloten van het recht om te worden gehoord. Een rechter mag niet weigeren het kind te horen, tenzij dit ingaat tegen het belang van het kind. De rechter moet luisteren naar de mening en opvatting van het kind.

Nationaal kader
In de Nederlandse wetgeving heeft er de afgelopen jaren een ontwikkeling plaatsgevonden in het spreekrecht. Op grond van artikel 51 e Sv lid 5 hebben minderjarigen en hun naasten ook recht op spreekrecht gekregen.

Een minderjarige mag zelf het spreekrecht uitoefenen als hij of zij 12 jaar of ouder is. Maar ook jongere slachtoffers mogen spreken als hij of zij in staat kan worden geacht zijn of haar belangen redelijk te kunnen waarderen (artikel 51e lid 5 Sv). Het uitoefenen van het spreekrecht houdt de mogelijkheid in zich dat degene die het uitoefent (ook als dit een minderjarige is) kan worden gehoord als getuige naar aanleiding van hetgeen naar voren is gebracht. Het is ook mogelijk dat, wanneer het slachtoffer nog geen 12 jaar is, het spreekrecht wordt uitgeoefend door zijn wettelijk vertegenwoordiger(s), zolang dit niet in strijd is met het belang van de minderjarige. De rechter kan, ambtshalve of op vordering van de Officier van Justitie, beslissen dat het spreekrecht niet wordt uitgeoefend door de wettelijk vertegenwoordiger wegens strijd met het belang van de minderjarige (artikel 51e lid 6 Sv).

Er zijn geen wettelijke regelingen ten aanzien van schriftelijke slachtofferverklaringen. Dit betekent dat de rechter niet is gehouden de verklaring die het slachtoffer opstelt voor te lezen. Wel kan het slachtoffer zo'n verklaring bij de processtukken laten opnemen (artikel 51b lid 2 Sv).

De mogelijkheid tot spreken van een minderjarig slachtoffer zie je in de Nederlandse wetgeving vooral in de opsporingsfase (doen van aangifte, getuigenverklaring) en in de uitvoeringsfase (spreekrecht ter terechtzitting), in de executiefase is er geen mogelijkheid om te worden gehoord.

[34] Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime (Resolutie 20 van de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (10 augustus 2005), *UN Doc* ECOSOC/RES/2005/20) en Guidelines on child friendly justice (Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies, Appendix 6 (Item 10.2c), www.coe.int).

Op 26 mei 2019 is er een wetsvoorstel ingediend ter uitbreiding van slachtofferrechten[35]. Het gaat om een beperkt spreekrecht voor slachtoffers tijdens TBS-verlengingen. Ook in het Wetsvoorstel straffen en beschermen[36] staat dat de belangen en behoeften van slachtoffers nadrukkelijker in aanmerking genomen moeten worden bij het verlenen van verlof en voorwaardelijke invrijheidsstellingen.

4.1.4 Juridische vertegenwoordiging en bijstand

Internationaal kader

Volgens de 'EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU' hebben slachtoffers recht op gratis rechtsbijstand. De richtlijn laat de nadere invulling van deze regels over aan het nationale recht (artikel 13 en 14). Dit recht geldt voor alle slachtoffers. Een bepaling specifiek voor minderjarige slachtoffers is artikel 24: *'lidstaten moeten ervoor zorgen dat een minderjarig slachtoffer altijd vertegenwoordiging krijgt. Als het door een belangenconflict niet mogelijk is dat zijn wettelijk vertegenwoordigers hem vertegenwoordigen, of als het slachtoffer gescheiden is van zijn ouders dan moeten de bevoegde autoriteiten een bijzondere vertegenwoordiger aanwijzen'.*
Minderjarige slachtoffers hebben volgens nationaal recht, recht hebben op een advocaat en als er sprake is van een belangenconflict dan hebben minderjarige slachtoffers recht op juridisch advies en vertegenwoordiging in eigen naam.

In de '*UN Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime'* zijn in deel ix nog extra bepalingen opgenomen ten aanzien van het recht op effectieve ondersteuning. De ondersteuning moet passen bij de behoeften van minderjarigen en moet hen in staat stellen om effectief te participeren in de gehele juridische procedure. Onder de definitie van beroepskrachten vallen ook *support persons* (par. 9 sub b)[37]. De *support person* is een speciaal getrainde begeleider, met name op het terrein van communicatie met kinderen en jongeren. Deze begeleider zou vanaf het begin van het onderzoek en gedurende de gehele rechtszaak de minderjarige bij moeten staan (unodc, 2009: 15-16)[38]. De inzet van een *support person* heeft tot doel de minderjarige te beschermen tegen dwang en secundaire victimisatie (unodc, 2009: 33).

4.1.4.1 Bijstand in zaken van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting

Lidstaten moeten ook volgens artikel 31 lid 3 van het Verdrag van Lanzarote zorgen dat minderjarige slachtoffers kosteloos toegang hebben tot rechtsbijstand. Een minderjarig slachtoffer dient volgens lid 4 een bijzondere vertegenwoordiger te krijgen wanneer wettelijk vertegenwoordigers dit niet kunnen doen in verband met conflicterende belangen tussen hen en het slachtoffer. Ook moet een minderjarig slachtoffer in staat worden gesteld om te worden gehoord en bewijzen aan te dragen. Ze mogen zelf kiezen hoe zij hun eigen mening, behoeften en punten van zorg naar voren brengen.

---

[35] Kamerstukken, 2019-2020, 35349.

[36] Kamerstukken, 2018-2019, 2019-2020, 35122.

[37] In artikel 15-19 van de Model Law van unodc wordt de functie van een support person verder uitgewerkt.

[38] Global report on trafficking in persons human trafficking. A crime that shames us al. United Nations office on drugs and crime, februari 2009.

4.1.4.2 Bijstand in mensenhandelzaken

Minderjarige slachtoffers in mensenhandelzaken moeten onmiddellijk toegang krijgen tot bijstand (en ondersteuning en bescherming). Als de leeftijd niet duidelijk is, dan moet het slachtoffer ook als minderjarige worden aangemerkt (artikel 13 'EU Richtlijn mensenhandel, 2011/36/EU').

Nationaal kader

Minderjarige slachtoffers hebben het recht zich juridisch te laten bijstaan in zowel het voorbereidend onderzoek als op de terechtzitting. Een slachtoffer kan zich laten bijstaan door een advocaat, wettelijk vertegenwoordiger of een persoon naar keuze (bijvoorbeeld iemand van slachtofferhulp) tijdens het voorbereidend onderzoek. Doordat zij recht hebben op rechtsbijstand kunnen hun overige rechten beter worden geëffectueerd. Voorheen kende artikel 51c Sv enkel de regel dat een slachtoffer zich kon laten bijstaan door een advocaat. De 'EU Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting, 2011/93/EU' en de 'EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU' verplichten juist dat '*het kindslachtoffer steeds vergezeld mag worden door zijn wettelijk vertegenwoordiger of, in voorkomend geval, een volwassene van zijn keuze*'. Om deze reden is artikel 51c Sv aangepast en is er aandacht gekomen voor de positie van het minderjarige slachtoffer. Nu ligt de keuze voor enige andere vertegenwoordiger dan de wettelijk vertegenwoordiger in nationale wetgeving niet volledig bij het slachtoffer. Het is namelijk mogelijk dat politie, Officier van Justitie, rechter-commissaris of de rechter de bijstand door een bepaalde wettelijk vertegenwoordiger of een gekozen derde eventueel weigert (artikel 51c lid 4 Sv). In zo'n geval dient een andere vertegenwoordiger te worden gekozen. In internationale voorschriften is niets gesteld over mogelijke weigeringsgronden van een vertegenwoordiger.

Ook in het 'Besluit slachtoffers van strafbare feiten' staan nadere regels over de bijstand tijdens het voorbereidend onderzoek en het onderzoek ter terechtzitting. Wanneer er een belangenconflict is, kan er een bijzonder curator worden aangesteld.

Besluit slachtoffers van strafbare feiten
Artikel 14
Als het slachtoffer minderjarig is dan kunnen, naast de maatregelen bedoeld in artikel 11, de volgende maatregelen worden getroffen, voor het voorbereidend onderzoek en het onderzoek ter terechtzitting:
a. van elke ondervraging van het minderjarige slachtoffer wordt een audiovisuele opname gemaakt, die overeenkomstig de wet, in het bijzonder de artikelen 338 tot en met 344a, in het strafproces als bewijsmiddel kan worden gebruikt;
b. indien er een belangenconflict is tussen de uitoefenaren van het ouderlijk gezag of de voogdij en het minderjarige slachtoffer wordt artikel 250 in samenhang met artikel 247, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek overeenkomstig toegepast;
c. indien er een belangenconflict is of kan bestaan tussen het minderjarige slachtoffer en de personen die het ouderlijk gezag of de voogdij uitoefenen, komt het recht op bijstand en op vertegenwoordiging door een advocaat toe aan het minderjarige slachtoffer, overeenkomstig artikel 51c, tweede en derde lid van de wet.

We merken nog op dat hoewel nationale wetgeving het mogelijk maakt om als minderjarig slachtoffer zich te laten bijstaan of vertegenwoordigen door een advocaat, zoals ook door internationale voorschriften wordt verlangd, het de vraag is in hoeverre een minderjarige dit

zelfstandig zal doen. Zeker jonge kinderen zullen hiervoor afhankelijk zijn van een wettelijk vertegenwoordiger.
Hoewel er in de strafprocedures mogelijkheden zijn tot benoeming van onafhankelijke vertegenwoordigers (bijzonder curator) is het niet mogelijk om als minderjarig slachtoffer zelf zorgen te uiten aan de rechter (zoals dit in het civiele recht middels een kindbrief wel mogelijk is). Dit heeft te maken met het feit dat de vervolgingsbeslissing is overgelaten aan het OM. We kijken in het volgende hoofdstuk wat de consequenties hiervan zijn.

4.1.5 Vergelijking internationaal en nationaal

Ten aanzien van de positie en participatie van minderjarige slachtoffers zien we dat de bepalingen die zijn opgenomen in internationale voorschriften ook terugkomen in Nederlandse wetgeving. Zeker door de invoering van de 'Wet versterking positie slachtoffer' heeft ook het minderjarige slachtoffer een betere positie gekregen in het strafproces, wat aansluit bij de bepalingen in internationale voorschriften. Ten aanzien van het doen van aangifte zien we in internationale voorschriften dat een minderjarige dit kan doen, ook wanneer er sprake is van verjaring. Deze regels zien we niet terug in nationale wetgeving.

Vanuit internationale voorschriften heeft ieder kind het recht om te worden gehoord. In Nederlandse wetgeving is hierin een onderscheid gemaakt naar leeftijd. Het horen en spreken van kinderen onder de 12 jaar kan alleen als zij zich voldoende kunnen uiten. Rechtsbijstand is gratis. Wat betreft bijstand wordt internationaal gesteld dat het slachtoffer hierin een vertegenwoordiger kan kiezen. In Nederland is het wel mogelijk dat bijstand door een specifieke derde wordt geweigerd (art. 51c, lid 4 Sv), bijvoorbeeld als deze gekozen bijstandsverlener (wettelijk vertegenwoordiger of andere) betrokken is bij het delict. Bijstand door andere personen dan een advocaat is in Nederland mogelijk, zoals ook internationaal voorgeschreven.
In de *guidelines* zien we terug dat er vooral sprake moet zijn van een effectieve ondersteuning voor minderjarige slachtoffers. Dit komt minder duidelijk naar voren in de nationale wetgeving.

4.2 Informatie, erkenning & bejegening

Informatie
Onder informatie verstaan we het verstrekken van informatie als activiteit.
Het gaat om activiteiten van organisaties en professionals in strafrechtketen die erop gericht zijn minderjarige slachtoffers (en zijn vertegenwoordigers) op adequate wijze te informeren over het strafproces.

Erkenning en bejegening
Onder erkenning en bejegening verstaan we de werkwijzen en maatregelen die rechtdoen aan de positie van minderjarige slachtoffers op momenten van contact tussen professionals/organisaties en de minderjarige en diens vertegenwoordigers met name tijdens (ver)horen. Het heeft vooral betrekking op de wijze van communiceren.

Een kind heeft recht op toegang tot informatie, in het bijzonder op informatie en materiaal gericht op het bevorderen van zijn of haar sociale, psychische en morele welzijn of haar lichamelijke en geestelijke gezondheid (artikel 17 IVRK). Deze regels gelden ook voor minderjarige slachtoffers. Lidstaten worden aangemoedigd om passende richtlijnen te hebben om kinderen ook te beschermen tegen informatie en materiaal dat juist schadelijk kan zijn voor zijn of haar welzijn. In het IVRK staat niet welke informatie aan slachtoffers verstrekt moet worden. Artikel 17 IVRK is een 'één ieder verbindende bepaling' waardoor Nederland de verplichting heeft om minderjarige slachtoffers ook toegang te geven tot informatie. Internationaal zien we dat in sommige verdragen preventieve informatieverstrekking wordt genoemd. In artikel 6 van het 'Verdrag van Lanzarote' staat dat lidstaten informatie moeten verstrekken ten aanzien van de gevaren van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik. In artikel 13 van dit verdrag wordt expliciet ingegaan op minderjarigen die al slachtoffer zijn van seksueel misbruik. Zo stelt artikel 13 dat Nederland als partij bij dit verdrag wetgevende of andere maatregelen moet nemen om het oprichten van informatiediensten, zoals telefonische- en internethulplijnen, te bevorderen en te ondersteunen. Het is belangrijk dat minderjarige slachtoffers informatie krijgen die nodig is om te kunnen participeren in de procedure en om vrij hun mening te kunnen geven, zo wordt gesteld in de '*UN Guidelines of Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime'*. In de UN Gereral Comments 2009 bij artikel 12 IVRK, CRC/C/C/12' wordt zelfs het volgende gesteld: *'Het recht op informatie is een absolute voorwaarde voor het kind om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen'.*

Ook in andere *guidelines* wordt verwezen naar de noodzaak dat minderjarige slachtoffers informatie moeten krijgen over hun rechten en beschermingsmaatregelen. Een voorbeeld is de Guidelines on the protection of child victims of trafficking (UNICEF, September 2006). Hierin staat: '*Child victims shall be provided with accessible information regarding their situation and their rights, including protection mechanisms, other available services, and the processes of family reunification and/or repatriation. Information shall be provided in a language that the child victim is able to understand. Suitable interpreters shall be provided whenever a child victim is questioned or interviewed, or whenever she or he requests it'* (paragraaf 2.5). Minderjarige slachtoffers moeten niet alleen informatie krijgen over hun rechten, maar deze ook krijgen in begrijpelijke taal. De '*UN General Comment* nr. 12' omschrijft dit als volgt: *'Het kind moet voldoende begrijpen van de zaak om zijn of haar eigen mening over de zaak te kunnen vormen'*.

Het verkrijgen van informatie dient in het gehele strafproces te gebeuren. Zeker bij het eerste contact tussen een minderjarig slachtoffer en een instantie (vaak politie) is het belangrijk dat informatie wordt gegeven. Deze informatie ziet vooral op beschermingsmaatregelen. Deze bespreken we in paragraaf 4.3.3

4.2.1 Recht op informatie bij eerste contact

Internationaal kader

De *'UN Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime'* stelt dat slachtoffers, hun ouders of voogden en advocaten adequaat moeten worden geïnformeerd vanaf het eerste contact met het rechtssysteem. Zij dienen geïnformeerd te worden over beschikbaarheid en toegankelijkheid van medische, psychologische en maatschappelijke diensten, over de rol van

de minderjarige in de strafprocedure, over de data en tijdstippen waarop de mogelijke verhoren zullen plaatsvinden, over de beschikbaarheid van beschermingsmaatregelen en over de relevante rechten die een minderjarige heeft (paragraaf 19). Ook moeten zij informatie over de voortgang en mogelijkheid tot schadevergoeding ontvangen (paragraaf 20). De '*CoE Guidelines of child-friendly justice*' voegt hier nog aan toe dat minderjarigen ook gewezen moeten worden op de rechtsmiddelen die tot hun beschikking staan. De informatie moet op een zodanige manier worden verstrekt dat het aansluit bij de mate van ontwikkeling van het kind. Zoals eerder besproken zijn deze bepalingen niet bindend voor Nederland.
In de 'EU Richtlijn Minimumnormen, 2012/29/EU' (wel bindend) gaan artikelen 4 en 6 over de informatieverstrekking. Artikel 4 somt een aantal punten op over wat verstrekt of uitgelegd moet worden, zoals de procedure rondom aangifte, toegang tot advies (zie verder kader artikel 4 lid 1 a tot en met h). Hoe uitgebreid en gedetailleerd de informatie moet zijn hangt af van de specifieke behoeften en persoonlijke omstandigheden van het slachtoffer.

Richtlijn tot vaststelling minimumnormen voor de rechten, ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (Richtlijn. 2012/29/EU)
Artikel 4: Recht op informatie bij het eerste contact met een bevoegde autoriteit
1. De lidstaten zorgen ervoor dat het slachtoffer zonder onnodige vertraging vanaf zijn eerste contact met een bevoegde autoriteit de volgende informatie wordt aangeboden, teneinde hem in staat te stellen toegang te hebben tot de in deze richtlijn opgenomen rechten:
a) welk soort ondersteuning het slachtoffer kan krijgen en van wie, waaronder, indien van belang, basisinformatie over de toegang tot medische zorg, gespecialiseerde ondersteuning, waaronder psychologische zorg en alternatieve huisvesting;
b) hoe de procedures omtrent de aangifte van een strafbaar feit verlopen en welke rol het slachtoffer in die procedures speelt;
c) hoe en onder welke voorwaarden het slachtoffer bescherming, waaronder beschermingsmaatregelen, kan krijgen;
d) hoe en onder welke voorwaarden het slachtoffer toegang krijgt tot juridisch advies, rechtsbijstand en andere vormen van advies;
e) hoe en onder welke voorwaarden het slachtoffer schadevergoeding kan krijgen;
f) hoe en onder welke voorwaarden het slachtoffer aanspraak kan maken op vertolking en vertaling;
g) indien het slachtoffer woonachtig is in een andere lidstaat dan die waarin het strafbare feit werd gepleegd, welke bijzondere maatregelen, procedures of regelingen beschikbaar zijn om zijn belangen te beschermen in de lidstaat waar het eerste contact met de bevoegde autoriteit plaatsvindt;
h) de beschikbare procedures om klachten in te dienen als de bevoegde autoriteit, die in het kader van de strafprocedure optreedt, zijn rechten niet eerbiedigt;
i) de contactgegevens voor communicatie over zijn zaak;
j) de beschikbare herstelrechtvoorzieningen;
k) hoe en onder welke voorwaarden het slachtoffer de kosten als gevolg van zijn deelname aan de strafprocedure vergoed kan krijgen.

2. Hoe uitgebreid of gedetailleerd de in lid 1 bedoelde informatie is, kan verschillen al naargelang van de specifieke behoeften en persoonlijke omstandigheden van het slachtoffer en de aard van het strafbare feit of het soort strafbare feit. Aanvullende details kunnen ook in latere fasen worden verstrekt, afhankelijk van de behoeften van het slachtoffer en het belang, in iedere fase van de procedure, van dergelijke details.

Nationaal kader

In iedere fase van het strafproces dient het slachtoffer informatie te krijgen. In de opsporingsfase gaat het om informatie over zijn of haar rechten, bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het doen van aangifte. Het recht op informatie is geregeld in artikel 51aa lid 2, artikel 51 ab en artikel 51ac Sv. In artikel 51ac Sv staat dat bij het eerste contact '*onverwijld informatie moet worden verstrekt'* om het slachtoffer te wijzen op zijn of haar rechten. In het artikel wordt niet ingegaan welke informatie dit moet zijn. Hiervoor moet gekeken worden in het 'Besluit slachtoffers van strafbare feiten'. In artikel 5 van dit besluit wordt een opsomming gegeven van de informatie die bij het eerste contact onverwijld verstrekt moet worden:

- Het soort ondersteuning dat het slachtoffer kan krijgen en van wie hij of zij deze kan krijgen, waaronder, indien van belang, **basisinformatie over de toegang tot medische zorg, gespecialiseerde ondersteuning, waaronder psychologische zorg en alternatieve huisvesting;**
- Het **verloop van de procedures** omtrent de aangifte van een strafbaar feit en de rol die het slachtoffer in die procedures heeft;
- De wijze waarop het slachtoffer:
  - **Bescherming** kan krijgen, waaronder beschermingsmaatregelen en de hiervoor geldende voorwaarden;
  - Toegang krijgt tot **juridisch advies, rechtsbijstand en andere vormen van advies** en de hiervoor geldende voorwaarden;
  - **Schadevergoeding** kan verkrijgen en de hiervoor geldende voorwaarden;
  - Aanspraak kan maken op **vertolking en vertaling** en de hiervoor geldende voorwaarden;
- De beschikbare **bijzondere maatregelen**, procedures of regelingen om de belangen van het slachtoffer te beschermen in de lidstaat waar het eerste contact met de bevoegde autoriteit plaatsvindt, indien het slachtoffer woonachtig is in een andere lidstaat dan die waarin het strafbare feit werd gepleegd;
- De beschikbare procedures om **klachten in te dienen** als de bevoegde autoriteit, die in het kader van het strafproces optreedt, zijn of haar rechten niet eerbiedigt;
- De **contactgegevens** voor communicatie over zijn of haar zaak;
- De beschikbare **herstelrechtvoorzieningen**;
- De wijze waarop het slachtoffer de **kosten** als gevolg van zijn of haar deelname aan de strafprocedure **vergoed** kan krijgen en de hierbij geldende voorwaarden.

De omvang en gedetailleerdheid van informatie verschillen per slachtoffer. Dit is afhankelijk van de specifieke behoeften en persoonlijke omstandigheden van het slachtoffer en het strafbare feit (artikel 6). De opsporingsambtenaar kan ook bepalen om bepaalde gedetailleerde informatie pas in een later stadium te verstrekken. Er worden maatregelen genomen om hulp aan het slachtoffer te bieden als het slachtoffer niet alles begrijpt. Ook als het slachtoffer de taal niet begrijpt wordt hij hierbij geholpen (artikel 7).

Zowel artikel 5, 6 en 7 gelden voor alle slachtoffers ongeacht hun leeftijd. Artikel 13 e.v. gaan specifiek in op minderjarige slachtoffers. Bij minderjarige slachtoffers dient zowel de minderjarige, of haar wettelijk vertegenwoordiger en eventueel een bijzonder curator op de hoogte te worden

gesteld van alle rechten en maatregelen die specifiek verband houden met het minderjarige slachtoffer (artikel 15 lid 2). Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt in leeftijd. Het is dus onduidelijk hoeveel informatie aan de minderjarige wordt gegeven omdat dit afhangt van de leeftijd.

Het slachtoffer heeft bepaalde rechten met betrekking tot het strafdossier. Het slachtoffer kan op zijn of haar eigen verzoek kennisnemen van de stukken. Ook kunnen op initiatief van het slachtoffer stukken aan het procesdossier worden toegevoegd (artikel 51b lid 2 Sv). De Officier van Justitie mag dit eventueel weigeren[39].

Het verstrekken van informatie bij het eerste contact is voor zowel de opsporingsambtenaar als de Officier van Justitie uitgewerkt in twee regelingen. De 'Regeling houdende regels voor de algemene informatievoorziening aan slachtoffers' en de 'Regeling houdende regels voor verstrekking van zaaksinformatie aan slachtoffers' [40]. De opsporingsambtenaar moet bij het eerste contact de verklaring van rechten[41] (voor het slachtoffer) kosteloos verstrekken aan het slachtoffer. Als het slachtoffer onder de 12 jaar is, wordt de informatie verstrekt aan de wettelijk vertegenwoordiger. Eventueel moet de verklaring van rechten in een andere taal worden aangeboden, als het slachtoffer de Nederlandse taal niet beheerst.

De Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 29 maart 2017, nr. 2045950 houdende regels voor de algemene informatievoorziening aan slachtoffers.

Artikel 2

1 De opsporingsambtenaar of andere ambtenaar van een organisatie die opsporing van strafbare feiten tot taak heeft, verstrekt het slachtoffer bij zijn eerste contact met de betrokken opsporingsambtenaar onverwijld de als bijlage bij deze regeling opgenomen en door de minister vastgestelde verklaring van rechten.

2 De verklaring van rechten wordt schriftelijk en kosteloos verstrekt.

3 Indien specifieke omstandigheden ertoe aanleiding geven dat schriftelijke verstrekking van de verklaring van rechten niet mogelijk is, wordt de verklaring van rechten mondeling verstrekt.

4 Indien een slachtoffer de leeftijd van twaalf jaren nog niet heeft bereikt, verstrekt de opsporingsambtenaar of andere ambtenaar van een organisatie die opsporing van strafbare feiten tot taak heeft, de verklaring van rechten in beginsel aan de wettelijke vertegenwoordigers van het slachtoffer.

Artikel 3

1 De verklaring van rechten is opgesteld in eenvoudige en toegankelijke bewoordingen.

2 Wanneer het slachtoffer te kennen geeft de verklaring van rechten niet te begrijpen, geeft de opsporingsambtenaar of andere ambtenaar van een organisatie die opsporing van strafbare feiten tot taak heeft, een mondelinge of schriftelijke toelichting.

[39] De gronden voor weigering worden genoemd in artikel 51b lid 3 jo. Artikel 187d lid 1 Sv.

[40] De Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 29 maart 2017, nr. 2045950 houdende regels voor de algemene informatievoorziening aan slachtoffers.
De Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 29 maart 2017, nr. 2045955 houdende regels voor de verstrekking van zaaksinformatie aan slachtoffers.

[41] De politie geeft een folder en vertelt welke rechten het slachtoffer heeft.

3 Wanneer het slachtoffer te kennen geeft de Nederlandse taal niet of onvoldoende te beheersen, vindt verstrekking van de verklaring van rechten plaats in de talen Engels, Frans of Duits. Indien het slachtoffer geen van deze talen voldoende beheerst wordt taalkundige bijstand geboden.

4.2.2 Recht op informatie specifiek bij seksuele uitbuiting en seksueel misbruik

Volgens artikel 31 van het 'Verdrag van Lanzarote' moeten minderjarige slachtoffers op de hoogte worden gesteld van hun rechten en de diensten waarover zij kunnen beschikken, tenzij zij dergelijke informatie niet wensen te ontvangen. Ook moet worden gewaarborgd dat zij op de hoogte worden gehouden als de dader in vrijheid wordt gesteld.

4.2.3 Recht op informatie tijdens vervolgings- en berechtingsfase

Tijdens een opsporingsonderzoek of in het verdere verloop van de procedure is het van belang dat minderjarige slachtoffers (en hun familie) op de hoogte worden gehouden wat er met de verdachte gebeurt. Zit de verdachte bijvoorbeeld vast of wordt hij in vrijheid gesteld? Het 'Verdrag van Lanzarote' noemt dat lidstaten moeten waarborgen dat zij zo nodig op de hoogte worden gesteld van het feit dat de vervolgde of veroordeelde persoon tijdelijk of permanent in vrijheid is gesteld (art. 31, lid 1 onder b). Dit moet sowieso gebeuren in geval de slachtoffers en hun familie in gevaar zouden kunnen zijn. In de 'EU Richtlijn Minimumnormen, 2012/29/EU' staat in artikel 6 welke informatie een minderjarig slachtoffer, als hij daarom verzoekt, nog meer moet krijgen tijdens het verdere verloop van het strafproces. Het is belangrijk dat het slachtoffer die informatie krijgt, zodat hij precies weet wat de stand van zaken is in de procedure.

Richtlijn tot vaststelling minimumnormen voor de rechten, ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (Richtlijn. 2012/29/EU)

Artikel 6: Recht op informatie over zijn zaak

1. De lidstaten zorgen ervoor dat het slachtoffer zonder onnodige vertraging in kennis wordt gesteld van zijn recht om de volgende informatie te ontvangen over de strafprocedure die is ingesteld naar aanleiding van zijn aangifte van een tegen hem gepleegd strafbaar feit, en dat hij deze informatie, op verzoek, ontvangt:

a) een beslissing om het onderzoek niet voort te zetten of te beëindigen of de dader niet te vervolgen;

b) het tijdstip en de plaats van de terechtzitting en de aard van het aan de dader ten laste gelegde.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat het slachtoffer, overeenkomstig de rol van het slachtoffer in het toepasselijke strafrechtstelsel, zonder onnodige vertraging in kennis wordt gesteld van zijn recht om de volgende informatie te ontvangen over de strafprocedure die is ingesteld naar aanleiding van zijn aangifte van een tegen hem gepleegd strafbaar feit, en dat hij deze informatie, op verzoek, ontvangt:

a) elke eindbeslissing in een strafzaak;

b) informatie waardoor het slachtoffer de stand kan kennen van de strafprocedure, behalve in de uitzonderlijke gevallen waarin het goede verloop van de zaak door een dergelijke kennisgeving nadelig kan worden beïnvloed.

3. (…)

4. De wens van het slachtoffer al dan niet informatie te ontvangen is bindend voor de bevoegde autoriteit, tenzij de informatie moet worden verstrekt omdat het slachtoffer gerechtigd is actief deel te nemen aan de strafprocedure. De lidstaten staan het slachtoffer toe te allen tijde zijn wens te wijzigen en houden daarmee rekening.

5. De lidstaten zorgen ervoor dat het slachtoffer de mogelijkheid krijgt zich zonder onnodige vertraging ervan op de hoogte te laten stellen dat de persoon die zich wegens het gepleegde strafbare feit dat hem betreft in voorlopige hechtenis bevindt, vervolgd wordt of veroordeeld is, in vrijheid wordt gesteld of uit de gevangenis is ontsnapt. Tevens zorgen de lidstaten ervoor dat het slachtoffer in kennis wordt gesteld van de maatregelen die ter zijner bescherming genomen zijn in het geval van vrijlating of ontsnapping van de dader.
6. Het slachtoffer ontvangt, op verzoek, de in lid 5 bedoelde informatie ten minste in de gevallen waarin een gevaar of een aanwijsbaar risico bestaat dat hem schade wordt berokkend, doch niet indien er een aanwijsbaar risico bestaat dat de dader als gevolg van de kennisgeving schade wordt berokkend.

In artikel 31 lid 6 Verdrag van Lanzarote staat dat lidstaten bij het verstrekken van de informatie rekening houden met de leeftijd en ontwikkelingsniveau van het slachtoffer en dat de informatie in een taal is gesteld die voor het slachtoffer begrijpelijk is. De '*CoE Guidelines on Child-friendly justice*' voegt hier nog een aantal extra punten aan toe: dit is dat ook de eventuele rechterlijke uitspraak aan het minderjarige slachtoffer moet worden uitgelegd (artikel 1 tot en met 5).

Nationaal kader

In artikel 51ac Sv regelt dat de Officier van Justitie een slachtoffer in kennis moet stellen van zijn recht op informatie in een zaak. In lid 1 zijn, conform internationale voorschriften, de onderwerpen opgenomen waarover een slachtoffer zich kan laten informeren. Indien het slachtoffer dat wil, wordt de in lid 1 opgenomen informatie door de Officier van Justitie onverwijld aan het slachtoffer gegeven. Zo dient een Officier van Justitie die ervoor kiest om niet tot vervolging over te gaan of het onderzoek te beëindigen het slachtoffer hiervan op zijn verzoek op de hoogte te stellen. Wanneer de zaak wel wordt behandeld, dient het slachtoffer in de uitvoeringsfase informatie te krijgen over onder andere de mogelijkheid tot spreekrecht en de voortgang van het onderzoek, het tijdstip van de zitting en de uitspraak.

Wetboek van strafvordering
Artikel 51ac
1 De officier van justitie draagt er zorg voor dat het slachtoffer onverwijld in kennis wordt gesteld van zijn recht om voldoende informatie te ontvangen over de aanvang en voortgang van de zaak, naar aanleiding van een tegen het slachtoffer begaan strafbaar feit. Het slachtoffer wordt in het bijzonder in kennis gesteld van zijn recht om informatie te ontvangen over:
a. het afzien van een opsporingsonderzoek of het beëindigen daarvan;
b. het niet vervolgen van een strafbaar feit;
c. het inzenden van een proces-verbaal tegen een verdachte;
d. de aanvang en voortzetting van de vervolging, waaronder de uitvaardiging van een strafbeschikking;
e. de aard van het aan de verdachte ten laste gelegde;
f. de plaats, de datum en het tijdstip van de terechtzitting;
g. de einduitspraak in de strafzaak tegen de verdachte;
h. het instellen of uitblijven van hoger beroep.
2 Aan het slachtoffer **dat daarom verzoekt** wordt mededeling gedaan van de aanvang en voortgang in de zaak als bedoeld in het eerste lid. In het bijzonder wordt door de ambtenaar van politie, of de andere opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 141 onder c en d, ten minste mededeling gedaan van de

informatie als bedoeld onder a en wordt door de officier van justitie ten minste mededeling gedaan van de informatie als bedoeld onder b tot en met h van het eerste lid.
3 Het slachtoffer ontvangt **op zijn verzoek** als bedoeld in het tweede lid voldoende informatie om te beslissen of hij beklag zal doen bij het gerechtshof als bedoeld in artikel 12. De mededelingen betreffende de informatie als bedoeld in het eerste lid, onder a en b omvatten naast de beslissing ten minste de motivering of een samenvatting van de motivering van de betrokken beslissing.
4 De officier van justitie doet het slachtoffer **op zijn verzoek** onverwijld mededeling van de invrijheidstelling of ontsnapping van de verdachte, die zich in voorlopige hechtenis bevindt, of van de veroordeelde.
5 De officier van justitie doet het slachtoffer **op zijn verzoek** mededeling van de maatregelen die voor zijn bescherming zijn genomen indien de verdachte, die zich in voorlopige hechtenis bevindt, of de veroordeelde in vrijheid wordt gesteld of is ontsnapt.
6 Indien een aanwijsbaar risico bestaat dat de verdachte of de veroordeelde als gevolg van de mededeling als bedoeld in het vierde en vijfde lid schade wordt berokkend, dan blijft elke mededeling achterwege.
7 Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld inzake het recht van het slachtoffer om informatie te ontvangen over de zaak en inzake het doen van mededeling aan het slachtoffer over de zaak.
8 Waar deze wet voorziet in een verzoek van een slachtoffer, kan een schriftelijk verzoek langs elektronische weg worden overgedragen met behulp van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen elektronische voorziening.

Het verstrekken van informatie tijdens het gehele strafproces is voor de Officier van Justitie verder uitgewerkt in de ‘Regeling houdende regels voor de algemene informatievoorziening’ aan slachtoffers en de ‘Regeling houdende regels voor verstrekking van zaaksinformatie aan slachtoffers’[42]. Ten aanzien van het verstrekken van zaaksinformatie is bepaald dat het slachtoffer op elk moment in het strafproces en in de fase van de tenuitvoerlegging een verzoek kan doen bij de Officier van Justitie om informatie te ontvangen. De Officier van Justitie kan bepalen deze informatie niet te verstrekken als de verdachte hierdoor een risico loopt (artikel 3 Regeling verstrekking van zaaksinformatie). De informatie moet kosteloos en in eenvoudige en toegankelijke woorden aan het slachtoffer worden verstrekt. Bij de communicatie moet rekening gehouden worden met de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het slachtoffer (artikel 5). Bij een minderjarig slachtoffer onder de 12 jaar, wordt de informatie in beginsel verstrekt aan de wettelijk vertegenwoordigers (artikel 6).

4.2.4 Verhoren

Internationaal kader

Wanneer minderjarige slachtoffers worden verhoord moet dit op een zodanige wijze gebeuren dat het minderjarige slachtoffer hierdoor geen trauma oploopt. Hierbij is het belangrijk dat de verhoren gedaan worden door praktijkbeoefenaren die hier speciaal voor zijn opgeleid. Zij moeten

[42] De Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 29 maart 2017, nr. 2045950 houdende regels voor de algemene informatievoorziening aan slachtoffers. De Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 29 maart 2017, nr. 2045955 houdende regels voor de verstrekking van zaaksinformatie aan slachtoffers.

onpartijdig, respectvol en professioneel te werk gaan. De 'EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU' noemt in artikel 23 een aantal voorwaarden om een minderjarige te horen:

- Verhoren in een speciale of aangepaste ruimte;
- Door een opgeleide professional;
- Door dezelfde persoon;
- Eventueel door iemand van hetzelfde geslacht als het slachtoffer.

In artikel 24 staat dat tijdens het strafrechtelijk onderzoek van elke ondervraging van het kindslachtoffer een audiovisuele opname mag worden gemaakt, die in de strafprocedure als bewijs mag worden gebruikt.

4.2.4.1 Verhoren bij seksueel misbruik en seksuele uitbuiting

Aan het verhoren van (minderjarige) slachtoffers worden in het Verdrag van Lanzarote scherpe voorwaarden gesteld.

De lidstaten dienen slachtoffers in staat te stellen te worden gehoord, bewijzen aan te dragen en te zorgen dat het slachtoffer zijn of haar opvattingen, behoeften en zorgen kenbaar kan maken, zowel rechtstreeks of via een tussenpersoon (zie artikel 31 onder c). De personen die de verhoren afnemen dienen gespecialiseerd en opgeleid te zijn ten aanzien van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (artikel 34). In artikel 35 staan een aantal maatregelen die lidstaten moeten treffen om het volgende te waarborgen:

a. **Spoedig horen**: het verhoor van het kind vindt plaats '*zonder ongerechtvaardigde vertraging nadat de feiten aan de bevoegde autoriteiten zijn gemeld'*;
b. Verhoorruimte: het verhoor van het kind vindt plaats, waar nodig, in speciaal daartoe ontworpen of aangepaste ruimten (**verhoorstudio's**);
c. Horen door specialisten: het kind wordt verhoord door daartoe opgeleide vakmensen (**expertise**);
d. Horen door **dezelfde personen**: alle verhoren van het kind, indien mogelijk en voor zover nodig, worden door telkens dezelfde personen uitgevoerd;
e. **Beperkt aantal verhoren**: het aantal verhoren wordt zoveel mogelijk beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor de strafrechtelijke procedure;
f. Vertegenwoordiging: het kind mag vergezeld worden door zijn juridische vertegenwoordiger, of, wanneer van toepassing, een door hem gekozen volwassene, tenzij een gemotiveerde beslissing daartegen is genomen met betrekking tot deze persoon.

Artikel 36 van het 'Verdrag van Lanzarote' gaat over het strafproces: de zitting kan eventueel achter gesloten deuren plaatsvinden (lid 2) en het slachtoffer hoeft tijdens het horen niet aanwezig te zijn in de rechtszaal (lid 3). Voor specifieke delicten (zoals mensenhandel, kinderpornografie, seksueel misbruik) zijn bepalingen over het verhoor in verschillende richtlijnen opgenomen[43]. Deze komen overeen met de bepalingen in het Verdrag van Lanzarote, we zullen ze daarom niet verder bespreken.

<u>Nationaal kader</u>

In het Wetboek van Strafvordering staat geen bepaling opgenomen over het horen van minderjarige slachtoffers. Dit is wel opgenomen in het 'Besluit slachtoffers van strafbare feiten'. In

[43] Artikel 15 lid 3 Richtlijn mensenhandel, artikel 20 Richtlijn seksueel misbruik.

artikel 9 is opgenomen hoe politie en OM moet verhoren tijdens het voorbereidend onderzoek en bij het onderzoek ter terechtzitting.

- Het verhoor mag **geen onnodige vertraging** oplopen (nadat er aangifte is gedaan);
- Het **aantal ondervragingen moet tot een minimum beperkt** worden en vindt alleen plaats als dit strikt noodzakelijk is voor het onderzoek;
- Er worden over het privéleven van het slachtoffer alleen vragen gesteld die nodig zijn en verband houden met het strafbare feit.

In het besluit worden minderjarige slachtoffers aangemerkt als slachtoffers met bijzondere beschermingsbehoeften (artikel 13). Als er onzekerheid is over de leeftijd van het slachtoffer (en er voldoende reden is om aan te nemen dat het slachtoffer minderjarig is) dan wordt het slachtoffer verondersteld minderjarig te zijn (artikel 13 lid 2).

Voor minderjarige slachtoffers moeten extra maatregelen worden getroffen zoals:

- Het verhoor wordt gedaan in een daarvoor **ontworpen of aangepaste ruimte**;
- Het verhoor wordt gedaan door of via personen die daarvoor **professioneel** zijn opgeleid;
- Alle verhoren worden gedaan door **dezelfde personen**;
- Alle verhoren van het slachtoffer van seksueel geweld, gendergerelateerd geweld of geweld in hechte relaties *'worden, tenzij hij door een Officier van Justitie of een rechter wordt ondervraagd, indien het slachtoffer dat wenst, gedaan* ***door een persoon van hetzelfde geslacht*** *als het slachtoffer, mits dit geen afbreuk doet aan het verloop van het voorbereidend onderzoek en het onderzoek ter terechtzitting' (Zie artikel 11 Besluit slachtoffers van strafbare feiten).*

Wanneer een minderjarig slachtoffer wordt gehoord dient rekening gehouden te worden met de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de minderjarige (artikel 15).

In de 'Aanwijzing mensenhandel' is eveneens opgenomen dat minderjarige slachtoffers steeds door dezelfde personen ondervraagd moeten worden en ook dat de ondervraging in een daarvoor ontworpen of aangepaste ruimte moet plaatsvinden. Daarnaast mag het minderjarige slachtoffer zich laten **vergezellen door een vertegenwoordiger of een volwassene naar keuze**. Er wordt geprobeerd, indien mogelijk, een video-opname te maken van de ondervraging van het minderjarige slachtoffer of de minderjarige getuige, die als bewijs kunnen worden gebruikt in de strafprocedure (uitgangspunt 2.2). Er geldt dus geen verplichting voor het maken van video-opnemen van de ondervraging.
In zowel de 'Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling' als de 'Aanwijzing zeden' staat dit ook genoemd en wordt hier nog aan toegevoegd dat minderjarige slachtoffers bij voorkeur slechts één keer worden gehoord in een strafzaak.

4.2.4.2 Audiovisueel horen

Internationaal kader

In de 'EU Richtlijn minimumnormen (2012/29/EU) wordt in artikel 24 bepaald dat tijdens het strafrechtelijk onderzoek van elke ondervraging van een minderjarig slachtoffer een audiovisuele opname gemaakt mag worden, die in het strafproces als bewijs mag worden gebruikt. De manier waarop dit gebeurt, wordt overgelaten aan het nationale recht.

Ook specifiek voor minderjarige slachtoffers van seksuele exploitatie of mishandeling is bepaald dat lidstaten maatregelen moeten nemen om te zorgen dat als een slachtoffer minderjarig is, het verhoor op video kan worden vastgelegd en dit ook kan dienen als bewijs (artikel 35 lid 2 'Verdrag van Lanzarote').

In de *'CoE Guidelines on childfriendly justice'* wordt eveneens ingegaan op audiovisueel horen. Ook daar wordt gesteld dat het mogelijk moet zijn video- of audio-opnamen van slachtoffers te maken bij ondervragingen voorafgaand aan de terechtzitting en ontvankelijk moeten zijn als bewijs. Wanneer een slachtoffer minderjarig is, moet het gebruiken van audiovisuele middelen zelfs worden bevorderd. Er wordt gesteld dat dit voordelen heeft omdat er dan maar één keer over vaak traumatische ervaringen hoeft te worden verteld.

Nationaal kader

Voor Nederland geldt dat er gekozen kan worden om het minderjarige slachtoffer audiovisueel te horen. Als het slachtoffer minderjarig is, kan van elke ondervraging van het minderjarige slachtoffer een audiovisuele opname worden gemaakt. Dit kan zowel in het voorbereidend onderzoek en tijdens de terechtzitting. De opname kan in het strafproces als bewijsmiddel worden gebruikt (artikel 14 Besluit slachtoffers van strafbare feiten).
Ten aanzien van het gebruiken van audiovisuele opnamen als bewijs zijn in de verschillende aanwijzingen vergelijkbare bepalingen opgenomen.
Het audiovisuele verhoor wordt in verband met de bescherming van de privacy van de minderjarige niet verstrekt aan de verdediging. '*Waar nodig kan de opname door de verdediging afhankelijk van de lokale afspraken worden bekeken op een politiebureau of op het kabinet van de rechter-commissaris. De officier van justitie verzet zich te allen tijde tegen het vertonen van de opname in een openbaar gedeelte van de terechtzitting*'[44].
(Zie 6.3. Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling en 4.4. Aanwijzing zeden).
In de 'Aanwijzing mensenhandel' staat dat het OM kan voorstellen om buiten de openbaarheid en buiten de aanwezigheid van de verdachte het slachtoffer te horen, bijvoorbeeld door de inzet van moderne communicatiemiddelen. Alternatieven zijn verder een verhoor door de rechter-commissaris, het ter terechtzitting afspelen van de geluidsopname die is gemaakt van de belastende verklaring die het slachtoffer tegenover de politie heeft afgelegd of het horen van de verbalisanten die het verhoor hebben afgenomen.

Specifiek voor audiovisueel registreren en verhoren geldt in Nederland de 'Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten'. De aanwijzing bevat regels voor het auditief respectievelijk audiovisueel registreren van verhoren. Soms is het auditief verhoren verplicht en soms niet. Hierbij is niet de opsporingsinstantie maar de aard van de

[44] In gevallen waarin het verdedigingsbelang vereist dat er nadere vragen aan een minderjarige worden gesteld, wordt waar mogelijk voorgesteld dat de verdediging en/of de rechter-commissaris deze vragen laten stellen door dezelfde personen die het slachtoffer in eerste instantie hebben gehoord, in dezelfde (studio)setting als het eerste verhoor. Verdediging en rechter-commissaris kunnen via een verbinding meekijken en waar nodig aanvullende vragen laten stellen. Van dit verhoor worden opnames gemaakt. Deze opnames worden geen onderdeel van het proces-verbaal, de schriftelijke uitwerking van het verhoor wel'.

zaak en de mate van kwetsbaarheid van het slachtoffer bepalend. Voorgeschreven is welk type registratie minimaal verplicht is. Indien de Officier van Justitie of Advocaat-Generaal dit in een concreet geval noodzakelijk acht, kan besloten worden tot een 'zwaardere' vorm van registratie. Ook bevat de aanwijzing regels voor registratie van verhoren van kwetsbare personen. Opvallend is dat in deze aanwijzing een onderscheid wordt gemaakt tussen kinderen onder de 12 jaar en boven de 12 jaar. Dit onderscheid zien we echter niet terug in internationale voorschriften.
Een audiovisuele registratie is verplicht bij minderjarige slachtoffers (tot 18 jaar)[45]. Als de minderjarige geen slachtoffer is, maar verdachte of getuige dan geldt de leeftijdsgrens tot 16 jaar. Bij een minderjarige onder de 12 jaar, wordt het verhoor in een kindvriendelijke studio afgenomen. In de aanwijzing is precies uiteengezet hoe het verhoor moet worden geregistreerd voor zowel de 12-minners als de 12-plussers[46].

4.2.5 Erkenning en bejegening

Internationaal kader
In de vorige paragrafen hebben we gekeken *welke* informatie aan een minderjarig slachtoffer moet worden verstrekt. In deze paragraaf gaat het om de erkenning van een minderjarig slachtoffer en de bejegening. We kijken *hoe* de informatie aan een minderjarig slachtoffer moet worden verstrekt.

Een belangrijk uitgangspunt in zowel het IVRK, EVRM en de eerdergenoemde richtlijnen is dat het belang van het kind voorop dient te staan. In het 'Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie'[47] wordt in artikel 8 expliciet ingegaan op de bescherming van minderjarige slachtoffers. Landen moeten passende maatregelen nemen om de rechten en belangen van kinderen die slachtoffer zijn '*tijdens alle fasen van de strafrechtelijke procedure te beschermen, in het bijzonder door: 'de kwetsbaarheid van kinderslachtoffers te erkennen en procedures aan te passen teneinde hun speciale behoeften, met inbegrip van hun speciale behoeften als getuige, te erkennen'*. Als er onzekerheid is over de leeftijd van het slachtoffer, dan mag dit geen beletsel vormen voor het instellen van strafrechtelijke onderzoeken.

Naast het erkennen van de minderjarige als slachtoffer in het strafproces is ook de manier waarop professionals het gesprek aangaan met de minderjarige essentieel. Professionals moeten volgens de '*UN Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime'* hun uiterste best doen om het voor minderjarigen mogelijk te maken om hun mening vrij en op hun eigen manier te kunnen uiten en deel te nemen aan het juridisch proces. Deze professionals dienen gehoor te geven aan de mening van de minderjarige. Als dit niet mogelijk is, dan moet aan de minderjarige worden uitgelegd waarom dat niet kan (par. 21 sub c). Daarnaast moeten de

[45] Dit volgt uit de per 1 juni 2018 geïmplementeerde Individuele Beoordeling, voortkomend uit de EU-richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten.

[46] Het voert te ver op dit volledig op te nemen in dit onderzoek. Wij verwijzen hierbij naar paragraaf 2.2. van de aanwijzing (12- plussers) en paragraaf 2.3 (12-minners).

[47] Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 25-05-2000.

professionals speciaal opgeleid en getraind worden, zodat zij effectieve bescherming kunnen geven aan minderjarige slachtoffers en ook kunnen aansluiten bij hun specifieke behoeften (par. 41). In opleidingen en trainingen van de verschillende professionals in de strafrechtketen dient aandacht te zijn voor mensen- en kinderrechten, communicatietechnieken en het herkennen van signalen van slachtofferschap bij minderjarigen (par. 42).

De '*CoE Guidelines on child-friendly justice'* stelt ook dat professionals die met en voor minderjarigen werken, getraind moeten worden in het communiceren met minderjarigen en dat zij kennis dienen te hebben van ontwikkelingspsychologie. Ook kinderrechten moeten behandeld worden tijdens de opleiding. Ook zouden de beroepskrachten op de hoogte moeten zijn van de relevante wet- en regelgeving die kinderen raken. Het wordt lidstaten aangeraden dit soort onderwijsprogramma's te ondersteunen (artikelen 14-15). Daarbij wordt lidstaten ook aangeraden om een multidisciplinaire aanpak te creëren, om een zo compleet mogelijk beeld te kunnen vormen van de minderjarige en het belang van de minderjarige beter vast te kunnen stellen. Juridische deskundigen, zoals rechters, kunnen ondersteuning en advies vragen aan bijvoorbeeld kinderpsychologen of artsen (par. 70-72).

Twee andere belangrijke punten zijn volgens de *guidelines* taalgebruik en uitleg over de rechtszaal. De minderjarige moet beslissingen en de consequenties daarvan begrijpen. Rechterlijke uitspraken en beslissingen kunnen niet altijd in kindvriendelijke taal worden geschreven. Er moet rekening mee worden gehouden dat deze aan de minderjarige moeten worden uitgelegd op een manier die begrijpelijk is (artikel 56). Om ervoor te zorgen dat een kind zich veilig en op zijn gemak voelt in de rechtszaal moet de minderjarige goed worden voorbereid op de rechtszitting. De omgeving van een rechtszaal kan intimiderend zijn. Zo moet onder meer uitgelegd worden hoe de rechtszaal er uit ziet, wie er allemaal aanwezig zijn, wat deze mensen doen en wie waar zit (artikelen 54-55).

Deze *guidelines* zijn enkel adviezen en niet bindend voor een lidstaat. In principe is Nederland dus niet gehouden om deze adviezen op te volgen. Als we kijken naar de verdragen en richtlijnen die wel bindend zijn voor Nederland, dan zien we in de 'EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU' dat ook hier wordt gesteld dat professionals die werken met minderjarige slachtoffers gespecialiseerde opleidingen moeten krijgen. In de opleiding moeten de professionals leren om te kijken naar de behoefte van het slachtoffer. Deze opleidingen moeten niet enkel voor politie, OM en rechters zijn, maar ook voor bijvoorbeeld de advocatuur en slachtofferhulporganisaties (artikel 25). Ook in artikel 10 van het 'Verdrag van Warschau' is een bepaling opgenomen over opgeleid, gekwalificeerd personeel. Het personeel moet opgeleid en gekwalificeerd zijn op het gebied van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. Ook moeten zij slachtoffers kunnen identificeren en slachtoffers helpen. Ze moeten waarborgen dat de verschillende autoriteiten met elkaar en met relevante hulporganisaties samenwerken.

<u>Nationaal kader</u>

Naar de bejegening van slachtoffers wordt onder meer in artikel 288a Sv verwezen. Op grond van dit artikel kan de voorzitter tijdens het onderzoek ter terechtzitting het slachtoffer horen. Hij kan, indien hij daartoe aanleiding ziet, maatregelen nemen om de verschillende procesdeelnemers naar een afzonderlijke ruimte te leiden. In lid 2 is expliciet opgenomen dat de voorzitter zorgdraagt voor een correcte bejegening van het slachtoffer en eventueel zijn wettelijk vertegenwoordiger. In artikel

51aa Sv is opgenomen dat de Officier van Justitie zorgdraagt voor een correcte bejegening van het slachtoffer. We zien dat in het nationale kader ten aanzien van een correcte bejegening van slachtoffers geen specifieke bepalingen voor minderjarigen zijn opgenomen.

In 2012 heeft de Nationale Ombudsman een rapport gepubliceerd met daarin spelregels voor een correcte bejegening van slachtoffers in het strafproces. Deze spelregels zijn overgenomen in de handleiding voor de strafrechtspraktijk voor rechters[48].

Spelregels voor het omgaan met slachtoffers

Hoe gaat de overheid behoorlijk om met slachtoffers in het strafproces:

- Laat zien dat u hart heeft voor de zaak waar het slachtoffer bij betrokken is.
- Zorg ervoor dat het slachtoffer gebruik kan maken van zijn rechten. Besef dat elk slachtoffer uniek is.
- Vraag het slachtoffer waar het hem om gaat en wat hij nodig heeft.
- Neem persoonlijk contact op met het slachtoffer en toon begrip bij emoties.
- Behandel verzoeken en vragen van het slachtoffer serieus en geef hem duidelijke informatie. Beperk de administratieve lasten tot een minimum.
- Informeer het slachtoffer op eigen initiatief over zijn rechten, de beperkingen daarvan en over relevante ontwikkelingen.
- Stuur het slachtoffer dat bij u aanklopt niet van het kastje naar de muur. Werk daartoe nauw samen met andere overheidsinstanties in het strafproces.

De politie heeft onderzoek gedaan naar haar eigen werkwijze en of dit conform de ‘EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU’ is[49]. In dit onderzoek wordt beschreven op welke manier de politie de informatie aan een minderjarig slachtoffer dient te verstrekken en dat zij daarbij extra rekening moet houden met de kwetsbaarheid van het minderjarige slachtoffer. In het document Slachtoffer en de rechtspraak[50] zien we dat de SSR (de opleidingsinstantie voor rechters) een cursus bejegening slachtoffers ter zitting heeft ontwikkeld.

In 2012 is de ‘Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers’ vastgesteld met gemeenschappelijke vertrekpunten van rechtbanken en gerechtshoven, gericht op de zorgvuldige en respectvolle bejegening van slachtoffers. Hierin zijn ook de benodigde voorzieningen beschreven die in de gerechtsgebouwen aanwezig dienen te zijn. De regeling richt zich in het bijzonder op de identificatie van het slachtoffer door de bode zodra deze het gerechtsgebouw betreedt. De bode krijgt in de modelregeling de taak om de communicatie en bejegening van het slachtoffer te optimaliseren en de confrontatie met de verdachte te vermijden.

[48] Candido, J. et al. (2017). Slachtoffer en de rechtspraak: handleiding voor de rechtspraktijk. Den Haag: Landelijk Overleg Vakinhoud Straf.

[49] Peeck, V. (2016) Recht op een kindvriendelijke aanpak. Onderzoek naar minderjarige slachtoffers in het kader van de Europese richtlijn minimumnormen voor Slachtoffers. Amsterdam: Nationale Politie Nederland.

[50] Candido, J. et al. (2017). Slachtoffer en de rechtspraak: handleiding voor de rechtspraktijk. Den Haag: Landelijk Overleg Vakinhoud Straf.

Er zijn geen expliciete aanwijzingen of besluiten die ingaan op hoe politie, OM, advocatuur en rechterlijke macht vorm moeten geven aan de eis van gekwalificeerd en opgeleid personeel.

4.2.6 Vergelijking internationaal en nationaal

Internationaal worden in zowel bindende als niet-bindende bepalingen opsommingen gegeven welke informatie een minderjarig slachtoffer dient te ontvangen. We zien dat de bepalingen uit de 'EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU' in Nederland zijn overgenomen in het 'Besluit slachtoffers van strafbare feiten'. Een verschil is dat in de nationale wetgeving sterker wordt benadrukt dat informatie wordt gegeven als een slachtoffer hierom verzoekt, terwijl op basis van diverse internationale voorschriften meer proactief verstrekken van bepaalde informatie wordt aanbevolen. In het Wetboek van Strafvordering zijn ook geen specifieke bepalingen opgenomen voor minderjarige slachtoffers. Enkel in het 'Besluit slachtoffers van strafbare feiten' zien een aantal bepalingen op het verstrekken van de informatie op minderjarigen.

Het IVRK gaat ook in op de bescherming van minderjarige slachtoffers. Juist om een minderjarig slachtoffer te beschermen moet misschien niet alle informatie worden gegeven. Deze bepaling zien we niet terug in nationale wetgeving. Ook heeft Nederland niet duidelijk in haar wetgeving opgenomen dat het vonnis ook voor een minderjarig slachtoffer in begrijpelijke taal moet zijn opgesteld.

Ten aanzien van het verhoren van minderjarige slachtoffers zijn de voorwaarden uit de 'EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU' en het 'Verdrag van Lanzarote' bijna volledig overgenomen in het 'Besluit slachtoffers van strafbare feiten', op één bepaling na: de vertegenwoordiging. Wel zien we deze bepaling terug in de verschillende aanwijzingen.

Minderjarigen dienen erkend te worden en correct bejegend. Dit zien we in internationaal recht expliciet terug. In nationaal recht is dit minder duidelijk omschreven. Daar ziet de erkenning en bejegening op slachtoffers in het algemeen. Er zijn geen bepalingen opgenomen die expliciet ingaan op de erkenning en bejegening van minderjarige slachtoffers.
In de *guidelines* staan duidelijke kaders omtrent de manier waarop professionals het beste om kunnen gaan met minderjarige slachtoffers. In nationale wet- en regelgeving zien we hierover geen bepalingen. In het hoofdstuk over de praktijk bekijken we in hoeverre dit terugkomt in de werkprocessen van de verschillende organisaties. Internationaal is er ook veel aandacht voor het opleiden van professionals. Lidstaten zijn verplicht om de bevoegde autoriteiten op te leiden en ze moeten voldoende gekwalificeerd zijn. In Nederland gelden voor alle organisaties (politie, OM, rechtspraak, advocatuur) specifieke opleidingseisen zodat het personeel gekwalificeerd is, maar we zien in de regelgeving geen aparte bepalingen opgenomen over de opleiding en kwalificatie van professionals wanneer er sprake is van een minderjarig slachtoffer.

4.3 Bescherming, zorg & steun

Bescherming
Onder bescherming verstaan we (fysieke) maatregelen die de overheid neemt om minderjarige slachtoffers te beschermen. We denken onder andere aan het voorkomen van contact met de dader en bescherming van de privacy.

Zorg, hulp en steun
Onder zorg, hulp en steun verstaan we voorzieningen die de overheid neemt om minderjarigen zorg, hulp en steun te bieden. We denken onder andere aan opvang, hulp aan sociale netwerk, therapie.

Zowel in het IVRK als het 'Handvest van de grondrechten van de Europese Unie' staat in zijn algemeenheid dat kinderen beschermd moeten worden tegen onder andere geestelijk en lichamelijk geweld, verwaarlozing, seksueel misbruik en dat lidstaten maatregelen moeten treffen om deze kinderen ook de juiste ondersteuning en procedures te bieden. Het belang van het kind moet hierbij altijd voorop staan.

IVRK
Artikel 19
1 De Staten die partij zijn, nemen alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft.
2 Deze maatregelen ter bescherming dienen, indien van toepassing, doeltreffende procedures te omvatten voor de invoering van sociale programma's om te voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben, alsmede procedures voor andere vormen van voorkoming van en voor opsporing, melding, verwijzing, onderzoek, behandeling en follow-up van gevallen van kindermishandeling zoals hierboven beschreven, en, indien van toepassing, voor inschakeling van rechterlijke instanties.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
Artikel 24
Ieder kind heeft recht op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. Zij mogen vrijelijk hun mening uiten. Aan hun mening in aangelegenheden die hen betreffen wordt passend belang gehecht in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid. Bij alle handelingen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging. Ieder kind heeft er recht op regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist.

Er zijn ook andere verdragen die niet specifiek zien op minderjarige slachtoffers, maar waarin wel bescherming en ondersteuning wordt geboden aan kinderen. Het gaat om afspraken tussen lidstaten bij speciale delicten. Lidstaten moeten afspraken maken om bescherming en ondersteuning te bieden aan slachtoffers van bijvoorbeeld eergerelateerd geweld, genderongelijkheid et cetera. Een voorbeeld is het 'Verdrag van Istanbul' (voluit: Council of Europe

Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence 11-05-2011). Hierin staat het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld centraal. Waarbij ook aandacht is voor meisjes onder de 18 jaar. Lidstaten moeten verschillende maatregelen treffen om vrouwen en meisjes te beschermen. Ook kinderen die getuige zijn van het geweld moeten beschermd worden. Lidstaten moeten maatregelen treffen om bescherming en ondersteuning te bieden[51]. De 'EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU' heeft in artikel 18 een soortgelijke bepaling.

In artikel 2 van de '*UN Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses*' wordt benadrukt dat minderjarige slachtoffers zeer kwetsbaar zijn. Om ervoor te zorgen dat ze geen schade oplopen tijdens de juridische procedure, dienen zij volgens de richtlijnen speciale bescherming, bijstand en steun te krijgen, die is aangepast aan hun leeftijd, zelfstandigheid en unieke behoeften. Het uitblijven van passende hulp en ondersteuning heeft vaak grote gevolgen voor minderjarigen. Ook in andere guidelines wordt de noodzaak van bescherming van kinderen benadrukt, zoals bijvoorbeeld in de '*Guidelines on the protection of child victims of trafficking'* (UNICEF, September 2006). In paragraaf 2.7 staat: '*the child victims are entitled to special protection measures, both as victims and as children, in accordance with their specific rights and needs.The State shall protect and assist child victims and to ensure their safety. For some trafficked children where there are indications that they cannot return to their country or place of origin due to a well founded fear of persecution, refugee status determination and the granting of corresponding status will be the most appropriate avenue to pursue'.*

Specifiek voor delicten van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik ziet het 'Verdrag van Lanzarote' en de 'EU Richtlijn seksueel misbruik en seksuele uitbuiting, 2011/36/EU' op het bieden van bescherming, hulp en steun. De lidstaten moeten zorgen dat het minderjarige slachtoffer zo min mogelijk onder druk komt te staan en het eventuele trauma niet verergert (door bijvoorbeeld de ondervragingen of oogcontact met daders). Secundaire victimisatie dient te worden tegengegaan. Ook eventuele familieleden dienen beschermd te worden.

4.3.1 Bescherming slachtoffer <> recht van verdediging

De opsomming van beschermingsbepalingen laat zien dat er vanuit internationaal oogpunt veel aandacht is voor bescherming van het slachtoffer tegen secundaire victimisatie en het beperken van trauma's. Dit roept de vraag op in hoeverre dit schuurt met de rechten van de verdediging. We wijzen in dit verband op artikel 6 EVRM (het recht op een eerlijk proces) en artikel 52 uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (evenredigheidsbeginsel). In artikel 20 van de 'EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU' staat weliswaar '*onverminderd de rechten van de verdediging'*, maar vervolgens wordt gesteld dat ondervragingen van het slachtoffer niet onnodig vertraagd mogen worden en de verhoren tot een minimum beperkt moeten worden (enkel wanneer het strikt noodzakelijk is voor het strafrechtelijk onderzoek). Er bestaat veel rechtspraak ten aanzien van dit vraagstuk. We noemen als voorbeeld de uitspraak van het EHRM: Bocos-Cuesta tegen Nederland[52]. In Nederland is het op grond van artikel 288 lid 1 b Sv mogelijk dat een getuige niet op de zitting wordt gehoord wanneer er een gegrond vermoeden bestaat dat de gezondheid of

[51] Onder andere opgenomen in artikel 26 Verdrag van Istanbul.

[52] EHRM 10 november 2005, nr. 54789/00.

het welzijn van de getuige door het afleggen van een verklaring in gevaar wordt gebracht en het voorkomen van dit gevaar zwaarder weegt dan het belang om de getuige ter terechtzitting te kunnen ondervragen. In deze zaak ging het om ontucht met een minderjarige. De rechter vond in dit geval dat het belang van het slachtoffer (de minderjarige) prevaleerde boven het belang van de verdachte om het slachtoffer te ondervragen. Het EHRM oordeelde als volgt: Als een rechter besluit dat het belang van het afzien van het horen boven het recht om te ondervragen gaat, dan moet hij dit motiveren aan de hand van concrete feiten en omstandigheden zoals bijvoorbeeld een oordeel van een deskundige. Er moet wel worden voldaan aan de eisen van een behoorlijke en effectieve verdediging en er moet aan de verdachte compensatie worden geboden als het recht op ondervraging ontbreekt. De manier waarop dit gebeurt, hangt af van de omstandigheden van het geval. Te denken valt bijvoorbeeld aan het afspelen van een videoband waarop het slachtoffer tegenover de politie verklaart.

Ook op nationaal niveau heeft een rechter zich al verschillende malen gebogen over dit vraagstuk. We noemen als voorbeeld de uitspraak van de Hoge Raad van 17 maart 2020[53].
Het ging hierbij om een minderjarig slachtoffer van 13 jaar dat betrokken was bij een zedendelict. De advocaat van de verdachte wilde het meisje horen maar het Hof wees dit verzoek af. Het ging om een kwetsbaar meisje dat volgens informatie van haar moeder op het niveau van een 9-jarige functioneert. Zij is bij de politie uitgebreid in een verhoorstudio gehoord door hiertoe specifiek opgeleide rechercheurs. Van dat verhoor zit een letterlijke uitwerking in het dossier. Het Hof constateert dat de vragen die de advocaat wil stellen al in het verhoor aan de orde zijn gekomen en de belangen van de verdachte niet worden geschaad. De Hoge Raad is van oordeel dat het Hof niet heeft vastgesteld of de verdediging bij het eerdere studioverhoor in de gelegenheid is geweest om vragen te (doen) stellen aan de aangeefster. De Hoge Raad overweegt dat de vraag of er sprake is van een ‘gegrond vermoeden’ uit artikel 288 lid 1 onder b Sv, beantwoord moet worden tegen de achtergrond van het in artikel 6 EVRM gegarandeerde recht van de verdachte op een eerlijk proces. Het afzien van het horen moet daarom goed gemotiveerd worden. De Hoge Raad stelt dat het Hof deze motivering heeft nagelaten.

4.3.2 Individuele beoordeling en specifieke beschermingsbehoeften voor kwetsbaren

Internationaal kader
Om te kunnen bepalen of een slachtoffer specifieke beschermingsbehoeften heeft, dient er bij het eerste contact met het slachtoffer (vaak bij de politie) een individuele beoordeling te worden gemaakt. Dit is onder andere bepaald in artikel 22 van de ‘EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU’. Deze individuele beoordeling heeft betrekking op de persoonlijke kenmerken van het slachtoffer, het strafbare feit en de omstandigheden van het feit. Een minderjarig slachtoffer wordt altijd beschouwd worden als een slachtoffer met specifieke beschermingsbehoeften (aldus lid 4). Zij zijn namelijk kwetsbaar voor secundaire en herhaalde victimisatie, intimidatie en voor vergelding. Om te bepalen of en in welke mate zij gebruik zouden kunnen maken van bijzondere maatregelen worden de minderjarige slachtoffers onderworpen aan een individuele beoordeling.

[53] HR 17 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:446.

Nationaal kader
De uitwerking van de individuele beoordeling is in Nederland geregeld in het ‘Besluit slachtoffers van strafbare feiten’, art. 10 lid 1 en in de ‘Aanwijzing slachtofferrechten’ (paragraaf 6.1). De beoordeling komt overeen met de internationale bepalingen.
Ook in nationale wetgeving worden minderjarige slachtoffers aangemerkt als slachtoffers met specifieke beschermingsbehoeften (artikel 13 Besluit slachtoffers van strafbare feiten).

4.3.3 Beschermingsmaatregelen en specifieke beschermingsmaatregelen

Internationaal kader
Zoals in de vorige paragraaf gesteld, worden minderjarige slachtoffers gezien als slachtoffers met specifieke beschermingsbehoeften. In de artikelen 23 en 24 van de ‘EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU’ zijn een aantal beschermingsmaatregelen opgenomen waar minderjarige slachtoffers in ieder geval recht op hebben. Lid 1 en 2 van artikel 23 gaan over de manier van ondervragen, deze zijn al besproken in paragraaf 4.2.4. Ook gelden er extra beschermingsmaatregelen tijdens de terechtzitting. Het contact tussen dader en slachtoffer moet zoveel mogelijk worden vermeden. Een oplossing hiervoor is de inzet van communicatietechnologie. Het is mogelijk dat het slachtoffer niet aanwezig is in de rechtszaal maar toch kan worden gehoord. Ook mogen er geen onnodige vragen worden gesteld over het privéleven van het slachtoffer en kan de zitting achter gesloten deuren plaatsvinden.

Ook in niet-bindende regelgeving zien we bepalingen ten aanzien van de bescherming van minderjarige slachtoffers. De veiligheid van minderjarigen moet volgens de ‘*CoE Guidelines on child- friendly justice*’ tijdens juridische procedures gegarandeerd worden door het nemen van speciale beschermingsmaatregelen. Dit geldt ook voor de veiligheid van hun familieleden en andere getuigen. De veiligheid van een kind verdient extra aandacht als de verdachte in de zaak een ouder of vertrouwenspersoon is van het minderjarige slachtoffer (artikel 11 en 13).

Nationaal kader
Minderjarigen (slachtoffers of verdachten) die nog geen 12 jaar oud zijn, worden op grond van artikel 269 lid 5 Sv niet toegelaten tot het bijwonen van een zitting. Ook minderjarigen tussen de 12 en 18 jaar kan de voorzitter weigeren. Er een uitzondering als het minderjarige slachtoffers betreft van twaalf tot achttien jaar. Zij kunnen wel aanwezig zijn bij de zitting. Art. 495b, eerste lid, Sv bepaalt voor de behandeling van strafzaken tegen jeugdigen: ‘*de zaak wordt achter gesloten deuren behandeld*’. Aan het slachtoffer of de nabestaanden van het slachtoffer wordt echter wel toegang verleend, tenzij de voorzitter wegens bijzondere redenen anders beslist.

In het ‘Besluit slachtoffers van strafbare feiten’ wordt ingegaan op de specifieke beschermingsbehoeften. Deze beschermingsbehoeften zien op het verhoor van de minderjarige, het vermijden van contact met de dader en vertegenwoordiging (deze beschermingsmaatregelen zijn in de eerdere paragrafen al besproken).

Besluit slachtoffers van strafbare feiten
Artikel 12
Tijdens het onderzoek ter terechtzitting kunnen de volgende maatregelen worden genomen voor het overeenkomstig artikel 10, eerste lid, geïdentificeerde slachtoffer met specifieke beschermingsbehoeften:
a. tussen slachtoffer en verdachten, onder meer tijdens het afleggen van een getuigenverklaring, kan geen oogcontact plaatsvinden, doordat gebruik wordt gemaakt van passende middelen, waaronder communicatietechnologie overeenkomstig artikel 131a van de wet en artikel 78a van het Wetboek van Strafrecht;
b. Het slachtoffer kan in de rechtszaal worden gehoord zonder daar aanwezig te zijn, in het bijzonder door middel van geschikte communicatietechnologie overeenkomstig artikel 131a van de wet en artikel 78a van het Wetboek van Strafrecht;
c. de rechter beveelt behandeling met gesloten deuren overeenkomstig artikel 269 van de wet.

We zien dat de bepalingen uit de 'EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU' overgenomen zijn in het 'Besluit slachtoffers van strafbare feiten'.

4.3.3.1 Beschermingsmaatregelen bij seksuele uitbuiting, seksueel misbruik en mensenhandel

Internationaal kader
Het Verdrag van Lanzarote gaat in hoofdstuk IV specifiek in op beschermende maatregelen (voornamelijk artikel 31). Iedere lidstaat moet wetgevende of andere maatregelen treffen die nodig zijn om bescherming te waarborgen voor noodzakelijke ondersteuning, vertrouwelijkheid en hulp aan slachtoffers bij het fysieke en psychosociale herstel. Daarbij moet rekening worden gehouden met de opvattingen, behoeften en zorgen van het kind.

Ook het Verdrag van Warschau gaat in op de bescherming, zorg, hulp en steun van minderjarige slachtoffers (artikelen 10 tot en met 13). Hierbij gaat het om minderjarigen die slachtoffer zijn van mensenhandel. Instanties moeten met elkaar samenwerken zodat slachtoffers geïdentificeerd kunnen worden en er in het verdere proces rekening gehouden kan worden met de bijzondere situatie waarin deze kinderen zich bevinden. Ze mogen niet van het grondgebied verwijderd worden voordat de identificatieprocedure is afgerond. Wanneer er onzekerheid bestaat over de leeftijd van het slachtoffer en er gronden zijn om aan te nemen dat het slachtoffer minderjarig is, dan moet het slachtoffer aangemerkt worden als minderjarig. Een lidstaat moet meerdere maatregelen treffen als vaststaat dat er sprake is van een onbegeleid minderjarig slachtoffer van mensenhandel. Er dient gezorgd te worden voor vertegenwoordiging en eventueel dient gezocht te worden naar de familie van het minderjarige slachtoffer. Het privéleven en de privacy van het minderjarige slachtoffer dient te worden beschermd door de identiteit van het kind niet openbaar te maken (zie ook paragraaf 4.3.4).

Nationaal kader
In de Nederlandse wetgeving worden zowel in de 'Aanwijzing mensenhandel' als in de 'Aanwijzing zeden' nog extra beschermingsmaatregelen genoemd als een minderjarige slachtoffer is van mensenhandel of een zedendelict.

Aanwijzing mensenhandel
Artikel 14
Bijstaan en ondersteunen van minderjarige slachtoffers
1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de specifieke acties die worden ondernomen om minderjarige slachtoffers van mensenhandel op korte en lange termijn bij te staan en te steunen bij hun fysieke en psychosociale herstel, worden ondernomen op basis van een individuele beoordeling van hun situatie in elk afzonderlijk geval, naar behoren rekening houdend met hun meningen, behoeften en belangen, teneinde tot een duurzame oplossing voor het kind te komen. Binnen een redelijke termijn bieden de lidstaten, in overeenstemming met het nationale recht, toegang tot onderwijs aan minderjarige slachtoffers en kinderen van slachtoffers die overeenkomstig artikel 11 bijstand en ondersteuning genieten.
2. De lidstaten wijzen een voogd of een vertegenwoordiger voor het minderjarige slachtoffer van mensenhandel aan vanaf het moment dat de minderjarige is geïdentificeerd door de autoriteiten, indien volgens het nationale recht de dragers van de ouderlijke verantwoordelijkheid de belangen van het minderjarige slachtoffer niet kunnen behartigen en/of het niet kunnen vertegenwoordigen wegens een belangenconflict tussen hen en het minderjarige slachtoffer.
3. De lidstaten nemen, indien passend en mogelijk, maatregelen om bijstand en ondersteuning te verlenen aan de op hun grondgebied verblijvende gezinsleden van het minderjarige slachtoffer van mensenhandel. In het bijzonder passen de lidstaten, wanneer dit passend en mogelijk is, artikel 4 van Kaderbesluit 2001/220/JBZ toe op het gezin.

In de ‘Aanwijzing zeden’ staat dat een slachtoffer een forensisch medisch onderzoek mag weigeren. Het is van belang dat een slachtoffer zich daarbij bewust is van de grote gevolgen die dat kan hebben voor zijn of haar zaak. Als het slachtoffer minderjarig is en de gezagsdragers niet instemmen met forensisch medisch onderzoek, weegt de Officier van Justitie af of en zo ja op welke wijze alsnog forensisch medisch onderzoek gedaan moet worden. Het slachtoffer kan ook vragen om forensisch medisch onderzoek bij de verdachte, bijvoorbeeld naar mogelijk overdraagbare ziektes bij de verdachte. De Officier van Justitie informeert het slachtoffer hierover (uitgangspunt 2.2. Aanwijzing Zeden).

4.3.3.2 Contact slachtoffer - dader

Internationaal kader
Lidstaten moeten waarborgen dat contact tussen slachtoffers en daders in de gerechtsgebouwen en de wetshandhavingsdiensten wordt voorkomen, tenzij de bevoegde autoriteiten anders bepalen in het belang van het kind of wanneer het onderzoek of de procedure een dergelijk contact vereisen (Artikel 31 onder g Verdrag van Lanzarote). Dit zien we ook terug in preambule 30 van de ‘Richtlijn seksueel misbruik en seksuele uitbuiting, 2011/93/EU’.
In artikel 4 van de ‘*UN Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime’* zijn ook bepalingen opgenomen om kinderen te beschermen tegen contact met de dader. Landen moeten maatregelen nemen om te zorgen dat personen die verdacht worden van een strafbaar feit niet in contact komen met kinderen (artikel 4 lid 3).

Nationaal kader

Hoe tijdens het onderzoek en de terechtzitting het contact tussen dader en slachtoffer het beste kan verlopen wordt niet in het Wetboek van Strafvordering geregeld. Wel zijn hierover bepalingen opgenomen in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten'. Zo dient er bijvoorbeeld gekeken te worden of een slachtoffer in afzonderlijke wachtruimten kan wachten totdat de zitting begint.
In artikel 12 is expliciet voor minderjarige slachtoffers bepaald dat:

- Tussen slachtoffer en verdachte, onder meer tijdens het afleggen van een getuigenverklaring, geen oogcontact kan plaatsvinden, doordat gebruik wordt gemaakt van passende middelen, waaronder communicatietechnologie;
- Het slachtoffer in de rechtszaal kan worden gehoord zonder daar aanwezig te zijn, in het bijzonder door middel van geschikte communicatietechnologie.

Van deze maatregel mag worden afgezien als:

- Deze wegens operationele of praktische beperkingen niet realiseerbaar is, of
- Het noodzakelijk is het slachtoffer dringend te ondervragen en het slachtoffer zelf of een derde schade kan lijden of afbreuk kan worden gedaan aan de rechtsgang indien het ondervragen wordt uitgesteld of achterwege blijft.

(Zie artikel 16 lid 2 Besluit slachtoffers van strafbare feiten).

In de 'Aanwijzing mensenhandel' van het OM is het uitgangspunt dat wanneer een slachtoffer wordt gehoord als getuige, er een belangenafweging moeten worden gemaakt tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de veiligheid en gezondheid van het slachtoffer en het recht van de verdachte op een eerlijk proces. Visueel contact tussen slachtoffer en verdachte dient zoveel mogelijk vermeden te worden. Ook dienen niet nodeloos vragen over het privéleven te worden gesteld. OM en opsporingsdiensten dienen al het mogelijke te doen om aan deze belangen tegemoet te komen.

In uitzonderlijke gevallen kan het slachtoffer als bedreigde getuige worden aangemerkt en anoniem worden gehoord door de rechter-commissaris (art. 226a e.v. Sv). In zo'n geval kan het slachtoffer ook deelnemen aan het getuigenbeschermingsprogramma. Verder kunnen de bepalingen in art. 187-187d Sv aan slachtoffer-getuigen bescherming bieden (beperkte anonimiteit).

De bescherming van het minderjarige slachtoffer ziet uiteraard ook in de detentie zelf. Wanneer de verdachte in detentie zit, kan hij het slachtoffer niet opzoeken. Tijdens de voorlopige hechtenis of na detentie is er de mogelijkheid tot het opleggen van een locatieverbod en of contactverbod zodat het slachtoffer wordt beschermd tegen contact met de dader.

4.3.3.3 Bescherming leeftijd

Internationaal kader

Bij sommige slachtoffers is niet direct te achterhalen hoe oud zij zijn, en meer in het bijzonder of zij minderjarig of meerderjarig zijn. Dit speelt bijvoorbeeld in mensenhandelzaken waarbij vreemdelingen slachtoffer zijn. Het is belangrijk om maatregelen te treffen om te achterhalen wat de leeftijd is van het slachtoffer. Als er onzekerheid blijft bestaan over de vraag of het slachtoffer meer- of minderjarig is, dan moet het slachtoffer, ter bescherming, worden aangemerkt als kind. De

‘EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU’ zegt in artikel 24 lid 2 hierover: ‘*Indien er onzekerheid bestaat over de leeftijd van een slachtoffer, en er voldoende reden is om aan te nemen dat het slachtoffer een kind is, wordt het slachtoffer voor de toepassing van deze richtlijn verondersteld een kind te zijn’.*

Wanneer vervolgens blijkt dat het slachtoffer inderdaad minderjarig is, moet er gezorgd worden voor vertegenwoordiging zoals een voogd, een organisatie of een andere autoriteit die opkomt voor het belang van het kind. Dit staat onder andere in artikel 10 van het ‘Verdrag van Warschau’.

Nationaal kader
In het Besluit slachtoffers van strafbare feiten is ook een bepaling opgenomen die ziet op de onzekerheid van de leeftijd van een slachtoffer. Als er voldoende redenen zijn om aan te nemen dat het slachtoffer minderjarig is, dan wordt het slachtoffer als zodanig behandeld. Er is niet bepaald wat de gevolgen hiervan zijn. Wel krijgt, zoals eerder beschreven, een minderjarige recht op vertegenwoordiging.

4.3.4 Bescherming van de privacy

Internationaal kader
In artikel 16 IVRK staat dat er geen willekeurige of onrechtmatige inmenging mag zijn in het privéleven van kinderen. Het gaat hierbij om inmenging in het privéleven, gezinsleven, woning, correspondentie en onrechtmatige aantasting van zijn of haar eer en goede naam.

In artikel 8, lid 1 onder e van het facultatief protocol behorend bij IVRK staat dat staten passende maatregelen moeten nemen om ‘*indien nodig de persoonlijke levenssfeer en identiteit van kinderslachtoffers te beschermen en maatregelen te nemen in overeenstemming met het nationale recht om verspreiding van informatie te voorkomen die zou kunnen leiden tot de identificatie van kinderslachtoffers’.*

Het ‘Verdrag van Warschau’ benadrukt dat de identiteit van slachtoffers beschermd moet worden. De identiteit of details die identificatie mogelijk maken mogen niet openbaar worden gemaakt, tenzij dit nodig is bij bijvoorbeeld een vermissing (artikel 11 ‘Verdrag van Warschau’).

Zeker bij minderjarige slachtoffers moet de bescherming van de privacy voorop staan. Het is belangrijk om vertrouwelijk om te gaan met informatie over de minderjarige en dit zo beperkt mogelijk openbaar te maken. De minderjarige moet beschermd worden tegen publiciteit. Deze adviezen zijn opgenomen in de ‘*UN Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime’*, paragraaf 26 tot en met 28).
Ook de ‘*CoE Guidelines on Child-friendly justice’* (artikel 57) noemt dat de privacy van de minderjarige tijdens de gehele juridische procedure beschermd moet worden. Er dient uiterst zorgvuldig te worden omgegaan met de gegevens van en over de minderjarige. Er rust een verplichting op de lidstaten om de anonimiteit van minderjarigen in juridische procedures te garanderen.

Sinds 25 mei 2018 is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) ingevoerd. Deze verordening geldt ook voor Nederland. In deze verordening zijn algemene regels opgenomen omtrent de bescherming van privacy. Belangrijk voor minderjarige slachtoffers is dat zij het recht hebben op vergetelheid. Dit houdt in dat slachtoffers het recht hebben om 'vergeten' te worden en dat gegevens uit de systemen verwijderd moeten worden. Het Europees Parlement zegt hierover het volgende: '*eenieder heeft het recht om over het lot van zijn of haar persoonsgegevens te beschikken, met name het exclusieve recht op de controle over het gebruik en de bekendmaking van persoonsgegevens en het recht om te worden vergeten, oftewel de mogelijkheid om inhoud die nadelig kan zijn voor zijn of haar eigen waardigheid, direct te laten verwijderen'.*[54]

Nationaal kader

In de AVG staan er bepalingen over privacy, maar ook in het 'Besluit slachtoffers van strafbare feiten' en de 'Aanwijzing Slachtofferrechten'. De privacy van slachtoffers bestaat uit informationele privacy (persoonsgegevens) en ruimtelijke privacy (fysieke afscherming). Gegevens mogen alleen kenbaar worden gemaakt als dit strikt noodzakelijk is. In de Nota van toelichting bij artikel 9 van het 'Besluit slachtoffers van strafbare feiten' staat dat het nodig is om de gegevensverwerking in de strafrechtketen te wijzigen en er beoogd moet worden om inbreuken op de privacy van het slachtoffer te beperken.

Besluit slachtoffers van strafbare feiten
Nota van toelichting bij artikel 9
In een brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 22 februari 2013 aan de Tweede Kamer wordt onderkend dat de privacy van slachtoffers in het geding kan zijn, ook in het kader van het strafproces. In een brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 14 december 2015 aan de Tweede Kamer stelt de Minister, op basis van een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie, dat het nodig is de gegevensverwerking in de strafrechtsketen te wijzigen. De Minister beoogt een einde te maken aan de onnodige en onbedoelde inbreuken op de privacy van het slachtoffer die in het onderzoek naar voren komen. Daarbij geeft hij aan dat wordt ingezet op een betere bescherming van zowel de informationele (persoonsgegevens) als de ruimtelijke privacy (fysieke afscherming) van het slachtoffer.

Soms is het in het belang van het slachtoffer om bepaalde informatie afgeschermd te houden ten opzichte van de verdachte. Daarom moet bij het opnemen van de aangifte het slachtoffer goed geïnformeerd worden over de mogelijke gevolgen van het opnemen van persoonsgegevens in de aangifte en andere stukken die deel uit kunnen gaan maken van het strafdossier. In de 'Aanwijzing Slachtofferrechten' artikel 3.1 staat dat: *'de persoonsgegevens van het slachtoffer kunnen worden weggelaten uit de aangifte zelf, mits deze wel ten tijde van de aangifte afzonderlijk worden geregistreerd en de identiteit van het slachtoffer genoegzaam kan worden vastgesteld. Daarnaast kan – afhankelijk van de omstandigheden – in overleg met de aangever/het slachtoffer gekozen worden voor de volgende modaliteiten:*

- *Een aangifte op nummer;*
- *Beperkt anonieme aangifte;*

[54] Van 14 december 2017 over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2011/93/EU.

- *Aangifte laten doen door werkgever.*

In het volgende hoofdstuk bekijken we hoe deze ontwikkeling in de praktijk is uitgewerkt.

4.3.5 Hulp en steun (van slachtofferorganisaties)

Internationaal kader

Wij zagen in eerdere paragrafen dat lidstaten moeten zorgen voor hulp bij vertaling, bijstand en het geven van informatie. Naast deze bescherming is het ook belangrijk dat minderjarige slachtoffers psychologische hulp krijgen. In artikel 39 IVRK staat: *'States Parties shall take all appropriate measures to promote physical and psychological recovery and social reintegration of a child victim of: any form of neglect, exploitation, or abuse; torture or any other form of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; or armed conflicts. Such recovery and reintegration shall take place in an environment which fosters the health, self-respect and dignity of the child'.*

Specifieke hulp voor slachtoffers van mensenhandel is geregeld in artikel 11 tot en met 14 van het 'Verdrag van Warschau':

- Een levensstandaard die slachtoffers in staat stelt in hun onderhoud te voorzien, door middel van maatregelen als passende en veilige huisvesting, psychologische en materiële ondersteuning;
- Toegang tot spoedeisende medische behandeling;
- Toegang tot onderwijs voor kinderen.

Landen moeten daarbij rekening houden met de behoeften van het slachtoffer wat betreft veiligheid en bescherming.
Minderjarige slachtoffers dienen een periode van ten minste 30 dagen te krijgen voor herstel en bezinning voordat zij eventueel een verwijderingsmaatregel naar hun eigen land krijgen. Deze periode is bedoeld om voldoende te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van mensenhandelaren en om te bedenken of ze willen samenwerken met de bevoegde autoriteiten. Minderjarige slachtoffers moeten ook een verblijfsvergunning krijgen als dit gelet op de situatie noodzakelijk is en in het belang van het kind is.

In de 'EU Richtlijn mensenhandel 2011/36/EU' staan in de artikelen 13 tot en met 16 bijzondere regels voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Artikel 14 bepaalt dat lidstaten bijstands- en ondersteuningsmaatregelen moeten nemen voor minderjarige slachtoffers die gericht moeten zijn op '*hun fysieke en psychosociale herstel en op een duurzame oplossing voor de betrokkene'.* Omdat minderjarige slachtoffers van mensenhandel bijzonder kwetsbaar zijn, moeten aanvullende beschermingsmaatregelen beschikbaar zijn. Dit moet zowel tijdens ondervragingen in het kader van het strafrechtelijk onderzoek en de strafprocedure. Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar niet-begeleide minderjarige slachtoffers van mensenhandel, aangezien zij zich in een erg kwetsbare situatie bevinden en daarom specifieke bijstand en ondersteuning nodig hebben. Vanaf het ogenblik dat een niet-begeleid minderjarig slachtoffer van mensenhandel wordt geïdentificeerd totdat er een duurzame oplossing wordt gevonden, moeten de lidstaten voorzien in opvangmaatregelen en moeten zij ervoor zorgen dat de toepasselijke procedurele waarborgen worden toegepast. De nodige maatregelen moeten worden genomen om '*ervoor te zorgen dat in voorkomend gevallen een voogd en/of een vertegenwoordiger voor de minderjarige worden/wordt*

aangesteld, teneinde diens belangen te vrijwaren'. Er dient zo spoedig mogelijk een beslissing over de toekomst van elk niet- begeleid minderjarig slachtoffer te worden genomen met het oog op een duurzame oplossing. Dit moet worden gedaan op basis van een individuele beoordeling waarin de belangen van het kind vooropstaan. Als duurzame oplossingen kunnen gelden: terugkeer naar en re-integratie in het land van herkomst of van terugkeer, integratie in het gastland, het verlenen van een internationale beschermingsstatus of het verlenen van een andere status overeenkomstig het nationale recht van de lidstaten.

In het 'Palermo protocol' staan bepalingen specifiek voor de ondersteuning en hulp aan slachtoffers van mensenhandel. Organisaties dienen slachtoffers te helpen bij passende huisvesting en kansen op werk, onderwijs en scholing.

Palermo Protocol
Artikel 6 Bijstand aan en bescherming van slachtoffers van mensenhandel
1 In voorkomende gevallen en voor zover mogelijk ingevolge zijn nationale recht beschermt iedere Staat die partij is de persoonlijke levenssfeer en identiteit van slachtoffers van mensenhandel, onder andere door juridische procedures inzake deze handel als vertrouwelijk aan te merken.
2 Elke Staat die partij is, verzekert dat zijn nationale rechtsstelsel of bestuursstelsel voorziet in maatregelen om slachtoffers van mensenhandel in de daarvoor in aanmerking komende gevallen te voorzien van:
a. informatie over relevante gerechtelijke en bestuurlijke procedures;
b. bijstand om mogelijk te maken dat hun meningen en zorgen naar voren worden gebracht en dat daarmee rekening wordt gehouden in de desbetreffende fasen van de strafrechtelijke procedure tegen de daders, op een wijze die de rechten van de verdediging niet schaadt.
3 Elke Staat die partij is, overweegt de uitvoering van maatregelen ten behoeve van het lichamelijke, geestelijke en sociale herstel van slachtoffers van mensenhandel, waaronder, in daarvoor in aanmerking komende gevallen, in samenwerking met niet-gouvernementele organisaties, andere relevante organisaties en andere geledingen uit de samenleving, en, in het bijzonder, het verzorgen van:
a. passende huisvesting;
b. advisering en informatie, in het bijzonder inzake hun wettelijke rechten, in een taal die slachtoffers van mensenhandel kunnen begrijpen;
c. medische, geestelijke en materiële bijstand; en
d. kansen op werk, onderwijs en scholing.
4 Elke Staat die partij is, houdt bij de toepassing van de bepalingen van dit artikel rekening met de leeftijd, het geslacht en de specifieke behoeften van slachtoffers van mensenhandel, in het bijzonder de specifieke behoeften van kinderen, met inbegrip van passende huisvesting, passend onderwijs en passende verzorging.
5 Elke Staat die partij is, spant zich in te voorzien in de fysieke veiligheid van slachtoffers van mensenhandel terwijl zij zich op zijn grondgebied bevinden.
6 Elke Staat die partij is, verzekert dat zijn nationale rechtsstelsel voorziet in maatregelen die slachtoffers van mensenhandel de mogelijkheid bieden schadeloosstelling te verkrijgen voor geleden schade.

Het 'Verdrag van Lanzarote' gaat in artikel 11 en 14 ook in op de ondersteuning van minderjarige slachtoffers. Er moeten in een land effectieve sociale programma's zijn om het slachtoffer (en zijn of haar familie) ondersteuning te bieden. Ook moeten landen maatregelen treffen die nodig zijn om slachtoffers te helpen, op de korte en lange termijn, bij hun fysieke en psychosociale herstel.

Wanneer één van de ouders of verzorgers betrokken is bij seksuele uitbuiting of seksueel misbruik is er de mogelijkheid om het kind uit zijn gezinssituatie te halen of de dader uit het gezin te verwijderen. Ook moeten landen maatregelen treffen om te waarborgen dat naasten van het slachtoffer een beroep kunnen doen op therapeutische ondersteuning, met name acute psychische hulp.

Nationaal kader

Het algemene kader ten aanzien van hulp en steun is geregeld in artikel 51aa Sv.

Wetboek van strafvordering

Artikel 51aa

2 De ambtenaar van politie, de officier van justitie of andere opsporingsambtenaren dragen zorg voor verwijzing van het slachtoffer naar een instelling voor slachtofferhulp waar zij toegang hebben tot informatie, advies en ondersteuning.

3 Bij **of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voorschriften gegeven betreffende:**

a. de toegang van slachtoffers en hun familieleden tot instellingen voor slachtofferhulp, de voorwaarden voor deze toegang, alsmede de financiering, organisatie en werkzaamheden van instellingen voor slachtofferhulp;

b. een individuele beoordeling waaraan het slachtoffer tijdig wordt onderworpen om specifieke beschermingsbehoeften te onderkennen en om te bepalen of en in welke mate het slachtoffer, in het bijzonder tijdens het voorbereidend onderzoek en het onderzoek ter terechtzitting, van bijzondere maatregelen gebruik moet kunnen maken;

c. maatregelen tot bescherming van slachtoffers, waaronder in het bijzonder minderjarige slachtoffers, en hun familieleden.

4 De in het derde lid bedoelde voorschriften omvatten de plicht om het kind of zijn wettelijk vertegenwoordiger te informeren over alle rechten en maatregelen die specifiek verband houden met het kind.

Het slachtoffer heeft het gehele proces kosteloos toegang tot slachtofferhulporganisaties. Deze organisaties moeten de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer in acht nemen. Ook familieleden van het slachtoffer kunnen gebruik maken van de slachtofferhulporganisaties. Om toegang te krijgen tot deze hulp maakt het niet uit of het slachtoffer wel of geen aangifte heeft gedaan. De slachtofferorganisaties geven de volgende hulp en steun:

- Informatie, advies en ondersteuning die relevant is voor de rechten van het slachtoffer, onder meer inzake toegang tot procedures voor vergoeding van schade als gevolg van strafbare feiten, en over de rol van het slachtoffer in het strafproces, onder meer ter voorbereiding op het bijwonen van de terechtzitting;
- Informatie over of rechtstreekse doorverwijzing naar relevante bestaande gespecialiseerde hulporganisaties;
- Emotionele en, waar beschikbaar, psychologische ondersteuning;
- Advies over financiële en praktische kwesties naar aanleiding van het strafbare feit;
- Advies over het risico en het voorkomen van secundaire en herhaalde victimisatie, van intimidatie en van vergelding, tenzij anderszins verstrekt door andere openbare of particuliere organisaties.

(*Artikel 3 Besluit slachtoffers van strafbare feiten*).

In de ‘Aanwijzing mensenhandel’ wordt ook ingegaan op de zorg voor slachtoffers. Slachtofferzorg neemt een centrale plaats in bij de aanpak van mensenhandel. Slachtoffers moeten correct worden bejegend en dienen ondersteuning te krijgen tijdens de rechtsgang, bijvoorbeeld bij het verkrijgen van een schadevergoeding. Ook tijdens het strafrechtelijk onderzoek dient rekening gehouden te worden met de rechten en belangen van slachtoffers.

4.3.6 Vergelijking internationaal en nationaal

We zien dat minderjarige slachtoffers zowel internationaal als nationaal bescherming, zorg en steun krijgen. Internationale voorschriften benadrukken dat minderjarige slachtoffers deze bescherming moeten krijgen om trauma’s niet te verergeren en secundaire victimisatie tegen te gaan. Zowel internationaal als nationaal is voorzien in een individuele beoordeling om te kijken of iemand kwetsbaar is en dus in aanmerking komt voor extra specifieke beschermingsmaatregelen. Minderjarige slachtoffers worden gezien als kwetsbare groep conform internationale voorschriften. Zowel internationaal en nationaal worden de volgende maatregelen genoemd: contact met dader vermijden, niet aanwezig zijn in de rechtszaal en gesloten deuren moeten mogelijk zijn. Voor minderjarige slachtoffers van specifieke delicten zoals mensenhandel, seksueel misbruik en seksuele uitbuiting zijn er zowel internationaal als nationaal aanvullende beschermingsmaatregelen.
Ook de hulp en steun is zowel internationaal als nationaal geregeld. In nationale wetgeving ligt de nadruk meer op wat slachtofferhulporganisaties bieden dan op welke wijze de hulp en steun moet worden vormgegeven.

4.4 Schade en herstel

Schade en herstel
Onder schade en herstel verstaan we voorzieningen die de overheid treft om het herstel van minderjarige slachtoffers op lange termijn te bewerkstelligen. Dit zijn onder andere schadevergoeding (materieel en immaterieel) en monitoring van de geestelijke gezondheid.

<u>Internationaal kader</u>
In artikel 39 IVRK staat dat lidstaten passende maatregelen nemen voor het herstel van een kind dat slachtoffer is. Het gaat om maatregelen ter bevordering van het lichamelijk en geestelijk herstel en de herintegratie in de maatschappij. Dit punt is ook nader uitgewerkt in de *‘UN General Comment nr 6*’ waarbij is opgenomen dat staten verplicht zijn rehabilitatiediensten te verlenen aan ‘*kinderen die het slachtoffer zijn geworden van welke vorm ook van misbruik, verwaarlozing, uitbuiting, marteling, wrede, onmenselijke en vernederende behandeling of gewapende conflicten. Om een dergelijk herstel en re-integratie te vergemakkelijken dient cultureel passende en genderspecifieke geestelijke gezondheidszorg te worden ontwikkeld en dient gekwalificeerde psychosociale begeleiding te worden geboden’.*
In de ‘EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU’ is in artikel 16 bepaald dat het slachtoffer recht heeft om binnen een redelijke termijn een beslissing te krijgen ten aanzien van schadevergoeding en dat lidstaten maatregelen moeten treffen om te zorgen dat de dader de schade vergoed.

Wat betreft herstelmaatregelen is in artikel 14 van het 'Verdrag van Lanzarote' geregeld dat lidstaten maatregelen moeten treffen '*die nodig zijn om slachtoffers te helpen, op de korte en lange termijn, bij hun fysieke en psychosociale herstel'.* Bij het nemen van deze maatregelen wordt rekening gehouden met de opvattingen, behoeften en zorgen van het kind.
In de 'EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU' gaat het in de preambule 46 ook over herstelrechtvoorzieningen. Er worden verschillende voorbeelden genoemd: bemiddeling, het inschakelen van '*family group conferences'* en *'sentencing circles*'. Deze kunnen nuttig zijn voor het slachtoffer, maar moeten met de nodige waarborgen worden gedaan om secundaire en herhaalde victimisatie, intimidatie en vergelding te voorkomen. Daarom moeten de betrokken organisaties *in de eerste plaats de belangen en behoeften van het slachtoffer behartigen, zorgen voor herstel van de door hem geleden schade en verdere schade voorkomen. Bij het doorverwijzen van een zaak naar herstelrechtorganisaties en het doorlopen van een herstelrechtproces moet rekening worden* gehouden *met factoren zoals de aard en de ernst van het strafbare feit, de ernst van het eruit voortvloeiende trauma, de herhaaldelijke aantasting van de fysieke, seksuele of psychologische integriteit van het slachtoffer, een eventuele machtsongelijkheid en de leeftijd, het ontwikkelingsniveau of de intellectuele vermogens van het slachtoffer, die zijn vermogen om met kennis van zaken een keuze te maken, kunnen beperken of verminderen of die afbreuk kunnen doen aan een positief resultaat voor het slachtoffer* (preambule 46 EU Richtlijn Minimumnormen, 2012/29/EU).

In artikel 12 van de richtlijn staan enkele voorwaarden waaraan de herstelvoorzieningen moeten voldoen. Een slachtoffer moet, wanneer zij kiezen voor herstelrechtprocessen, toegang krijgen tot veilige en competente herstelrechtorganisaties:

- Er wordt alleen gebruik gemaakt van de herstelvoorzieningen als dit in het belang is van het slachtoffer en na afweging van de veiligheidsaspecten en na toestemming van het slachtoffer. Deze toestemming mag het slachtoffer ook altijd weer intrekken;
- Voordat het slachtoffer instemt met deelname aan het herstelrechtproces, krijgt het slachtoffer volledige en objectieve informatie over dat proces en de mogelijke resultaten ervan, alsook informatie over de procedures waarmee erop wordt toegezien dat een eventuele overeenkomst wordt uitgevoerd;
- De overeenkomst tussen verdachte en slachtoffer komt vrijwillig tot stand;
- Alles wat buiten de openbaarheid wordt behandeld, is vertrouwelijk en wordt niet bekendgemaakt, tenzij de partijen daarin toestemmen.

In lid 2 is opgenomen dat lidstaten slachtoffers eventueel moeten doorverwijzen naar herstelrechtorganisaties.

In de 'EU Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting, 2011/93/EU' staat dat minderjarigen zo lang mogelijk bijstand moeten krijgen voor lichamelijk en psychisch herstel. Dit geldt ook voor hun ouders of voogden (preambule 31).

Volgens de '*UN guidelines on Justice in Matters involving Child Vicitims and Witnesses of Crime*' moeten minderjarige slachtoffers toegang krijgen tot alle mogelijke hulp en ondersteuning en dienen gemaakte kosten gedekt te worden (artikel 19).

Nationaal kader

In artikel 51aa Sv is geregeld dat de ambtenaar van politie, de officier van justitie of andere opsporingsambtenaren zorgdragen voor een verwijzing naar slachtofferhulp. Daar krijgt het slachtoffer toegang tot informatie, advies en ondersteuning. In lid 3 is bepaald dat in lagere wetgeving nadere regels gemaakt kunnen worden ten aanzien van de toegang van slachtoffers en hun familieleden tot instellingen voor slachtofferhulp, de voorwaarden voor deze toegang, alsmede de financiering, organisatie en werkzaamheden van instellingen voor slachtofferhulp. In de vorige paragraaf is de zorg en steun van slachtofferhulp besproken. Slachtofferhulp kan tevens ondersteunen bij het indienen van een vordering tot schadevergoeding. Door de ondersteuning die zij bieden, zorgen zij ook dat het slachtoffer geholpen wordt bij het herstel.

Het OM dient te bevorderen dat de politie in een zo vroeg mogelijk stadium de verdachte en het slachtoffer informeert over de mogelijkheden van bemiddeling (artikel 51h Sv). Onduidelijks is wat zo vroeg mogelijk is. Vormen van bemiddeling zijn ook de herstelgerichte taakstraf en de mogelijkheid tot mediation. Als er daadwerkelijk bemiddeling heeft plaatsgevonden, houdt een rechter hier rekening mee bij het opleggen van een straf of maatregel. De bemiddeling kan alleen plaatsvinden als het vaststaat dat het slachtoffer deze bemiddeling ook wil. Om secundaire en of herhaalde victimisatie tegen te gaan en te voorkomen dat er sprake is van intimidatie of vergelding, zijn in artikel 18 van het ‘Besluit slachtoffers van strafbare feiten’ meerdere maatregelen getroffen om het slachtoffer te beschermen:

- Van de herstelrechtvoorzieningen wordt alleen gebruik gemaakt in het belang van het slachtoffer, na afweging van de veiligheidsaspecten, en met toestemming die altijd mag worden ingetrokken;
- Voordat het slachtoffer instemt met de deelname aan herstelrechtvoorzieningen, ontvangt het slachtoffer volledige en objectieve informatie over het proces en de mogelijke resultaten ervan. Ook ontvangt zij informatie over de procedures ten aanzien van een eventuele overeenkomst;
- De verdachte of veroordeelde heeft de feiten erkend;
- De overeenkomst tussen verdachte en slachtoffer komt vrijwillig tot stand;
- Alles wat buiten de openbaarheid wordt behandeld, is vertrouwelijk en wordt niet bekendgemaakt, tenzij de partijen daarin toestemmen.

4.4.1 Recht op schadevergoeding

In artikel 51f Sv is geregeld dat slachtoffers die rechtstreeks schade hebben geleden zich kunnen voegen in het strafproces en schadevergoeding kunnen vorderen. Slachtoffers kunnen zowel materiële als immateriële schadevergoeding vorderen.
Hoewel dit niet expliciet is opgenomen in artikel 51f Sv kan ook een minderjarig slachtoffer zich voegen als benadeelde partij. Ten aanzien van de leeftijd zal aansluiting gezocht moeten worden bij artikel 51e lid 5 Sv. Ook een minderjarige onder de 12 jaar kan, wanneer hij of zij in staat worden geacht tot een redelijke waardering van zijn of haar belangen te komen, zich voegen in het proces. Een slachtoffer kan zich enkel voegen in het proces als hij bijstand of vertegenwoordiging heeft (artikel 51f lid 4 Sv). Dit is voor minderjarigen een lastig punt want (zeker zeer jonge) minderjarigen zullen wellicht de hulp van hun wettelijk vertegenwoordigers of derden nodig hebben om deze bijstand ook daadwerkelijk te krijgen.

De ‘Aanwijzing slachtofferrechten’ stelt in punt 7 dat het OM het slachtoffer zo goed mogelijk ondersteunt bij het verkrijgen van een vergoeding van zijn materiële en immateriële schade. Als het slachtoffer heeft aangegeven dat hij schade heeft geleden en schadevergoeding wenst binnen het strafproces, houdt het OM daar rekening mee. Van het slachtoffer wordt verwacht dat hij de omvang van de schade op tijd en onderbouwd bij het OM aanlevert. Dit is niet nader uitgewerkt voor minderjarige slachtoffers. Wij zien hier een probleem, aangezien van een minderjarige niet altijd verwacht kan worden dat hij zelf de omvang van zijn schade kan onderbouwen.

Een minderjarige kan bij het indienen van zijn schadevergoeding geholpen worden door iemand van slachtofferhulp. Het zelfstandig inschakelen van een advocaat voor het indienen van schade zal voor een minderjarige lastig zijn. In de eerste plaats kan een slachtoffer (ook meerderjarigen), geen aanspraak maken op rechtsbijstand als zij slachtoffer zijn van een licht delict (een zogenoemd categorie 0 delict). Dit soort delicten zijn bijvoorbeeld mishandeling met gering fysiek letsel ofwel volledig herstel of een lichte hersenschudding[55]. In de tweede plaats is het denkbaar dat (zeker zeer jonge kinderen) niet zonder hulp van een wettelijk vertegenwoordiger (of derde) een advocaat inschakelen die hen bijstaat bij hun spreekrecht. In de derde plaats is het denkbaar dat een slachtoffer niet zelf een advocaat zal betalen als de kosten hiervan hoger zullen zijn dan de maximaal mogelijke schadevergoeding.
Ouders van minderjarige slachtoffers van ernstige delicten, die kosten hebben gemaakt en/of hulpverlening hebben gehad kunnen deze kosten nergens verhalen.

4.4.2 Vergelijking internationaal en nationaal

In Nederland heeft een minderjarig slachtoffer recht op een schadevergoeding. Vertegenwoordiging of bijstand is noodzakelijk om deze schadevergoeding daadwerkelijk te vorderen. We zien ook dat slachtoffers om hun schadevergoeding te kunnen krijgen, wel een aantal papieren moet invullen. De vraag is in hoeverre minderjarige slachtoffers dit kunnen doen en of ze hierbij voldoende ondersteund worden. De herstelrechtvoorzieningen in het ‘Besluit slachtoffers van strafbare feiten’ komen overeen met de bepalingen in de ‘EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU’. Minderjarige slachtoffers moeten volgens de *guidelines* toegang krijgen tot alle mogelijke hulp en ondersteuning. Hoewel in Nederland slachtofferorganisaties steun en hulp bieden, is het de vraag of minderjarige slachtoffers niet ook op andere manieren geholpen moeten worden en of deze hulp altijd kan worden ingezet. Dit zullen we in het volgende hoofdstuk bespreken.

[55] https://kenniswijzer.rvr.org/werkinstructies-toevoegen/strafzakennietverdachten/z110-vordering-benadeelde-partij-in-strafproces.html.

5. Bescherming van minderjarige slachtoffers in de praktijk

5.1 Inleiding: ontwikkelingen bij politie, Openbaar Ministerie en rechtspraak

In dit hoofdstuk beschrijven we de praktijk voor wat betreft de bescherming van minderjarige slachtoffers. Daarbij maken we soms onderscheid tussen de leeftijdscategorieën 12-minners versus 12 tot 18-jarigen, omdat er in de praktijk een verschil van aanpak bestaat. We moeten daarbij wel bedenken dat de gehanteerde leeftijdsgrenzen soms door functionarissen in de praktijk meer subjectief beleefd worden. Een slachtoffer van 16 of 17 jaar blijkt niet altijd te worden gezien als 'minderjarig'[56]. Het is verder van belang dat als we spreken over minderjarige slachtoffers, het niet altijd gaat om personen die ook de rol van 'slachtoffer' hebben in het strafproces. Met name bij zedendelicten komt het regelmatig voor dat het slachtoffer juist als 'getuige' wordt gehoord en dat de ouders de aangifte doen.

Een disclaimer vooraf is in dit hoofdstuk noodzakelijk. We zien dat minderjarige slachtoffers het in de praktijk voor een groot deel moeten hebben van een bredere ontwikkeling van verbetering van slachtofferzorg (alle leeftijden). Specifieke inzet op het beter bedienen van de groep minderjarigen is de afgelopen jaren nog vrij beperkt geweest, hetgeen onverlet laat dat deze leeftijdsgroep zeker profijt zal hebben van de ingezette veranderingen. Met name de 'EU Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU' heeft bij de betrokken organisaties de afgelopen jaren een verandering in gang gezet. Zowel politie, OM als ook de rechtspraak[57] hebben geïnvesteerd in het opnemen van slachtofferzorg in de reguliere opleidingen. De basisteams van politie zijn structureel met 127 fte uitgebreid, onder andere om te kunnen starten met de uitwerking van de richtlijn. We beschrijven in dit hoofdstuk de introductie van de individuele beoordeling van beschermingsbehoeften bij politie en hoe deze bij politie, OM en SHN tot verandering van werkprocessen heeft geleid.

Politie heeft veel ingezet om de slachtofferzorg beter op de kaart te zetten. Zo is er gewerkt aan de ontwikkeling van diverse kengetallen, op basis waarvan in de toekomst het sturen op de kwaliteit van slachtofferzorg in eenheden mogelijk wordt. Een van de respondenten van politie vindt dat hiervoor op strategisch niveau eerst nog de keuze dient te worden gemaakt om deze indicatoren[58] in managementrapportages[59] op te nemen (*'zover zijn we nog niet…'*). De achterliggende periode van implementatie heeft laten zien dat er bij politie (dit geldt overigens ook voor het OM) soms flinke lokale en regionale verschillen te zien zijn. In de afgelopen jaren zagen nog niet alle teamchefs direct het belang van aanpassing van werkwijzen gericht op betere bediening van

[56] Uit een onderzoek dat Valérie Peeck deed bij de politie bleek ook dat agenten bij minderjarigen toch vooral denken aan personen tot maximaal 16 jaar (Peeck: 2016, p. 16).

[57] In deze paragraaf wordt in beperkte mate geschreven over ontwikkelingen bij de ZM (zittende magistratuur). Reden is dat in dit onderzoek geen interviews zijn toegestaan met rechters of met de LOVS.

[58] Het gaat dan bijvoorbeeld om indicatoren zoals: de mate waarin 'slachtoffers' als zodanig in het registratiesysteem zijn gekenmerkt; kwaliteit van de registratie van contactgegevens zoals telefoonnummer en e-mail (benodigd om slachtoffers te kunnen informeren).

[59] Een van die rapportages betreft een landelijke politiemonitor gericht op de kwaliteit van dienstverlening, waarin slachtofferrechten zijn opgenomen.

(minderjarige) slachtoffers. Een respondent van politie benoemt dat de zorg voor slachtoffers ook '*een keiharde politietaak [is]… dus niet iets wat 'erbij gedaan wordt'… '*. Deze respondent vraagt zich hardop af: '*…hebben we niet een speciale verantwoordelijkheid om te zorgen dat het goed met iemand gaat?*'. Overigens worden (toekomstig) agenten opgeleid om adequaat en effectief met 'minderjarigen' te kunnen communiceren, en niet zozeer met 'minderjarige slachtoffers'.

Op de parketten van het OM zijn slachtoffercoördinatoren verantwoordelijk voor de zorg voor slachtoffers. Het OM ziet het als haar functie om slachtoffers niet alleen te informeren, maar ook om ze zonodig te verwijzen naar organisaties voor hulp en steun. Slachtoffers moeten het bij het OM vooral hebben van deze slachtoffercoördinatoren, die in principe altijd worden ingezet als er jeugdige slachtoffers betrokken zijn bij delicten.[60] Het wensenformulier (hierop geeft het slachtoffer enkele wensen aan) en het 'officiersgesprek'[61] zijn andere instrumenten van het OM. Medio april 2020 is een nieuwe werkwijze landelijk ingevoerd. Slachtoffercoördinatoren van het OM gaan sindsdien niet meer mee naar alle zittingen. Hier staat tegenover dat met ingang van deze datum standaard alle slachtoffers eerst worden gebeld voordat er schriftelijk contact wordt gezocht. Een van de redenen is dat het regelmatig gebeurt dat een slachtoffer de brief niet leest en/of niet openmaakt.

Binnen de rechtspraak is in de praktijk de afgelopen tien jaar een flinke toename van aandacht voor slachtoffers geweest. Met name de ontwikkeling bij het spreekrecht is een exponent (en deels ook oorzaak) van deze aandacht. Overigens is in enkele interviews aangegeven dat er geen toename van gebruik van het spreekrecht door minderjarigen wordt gezien.
Wellicht het belangrijkste dat uit de interviews en ook uit diverse schriftelijke bronnen naar voren komt, is dat de aandacht voor slachtofferzorg en slachtofferrechten sterk te maken heeft met de snelheid van de benodigde cultuurverandering[62]. In een van de interviews met politie komt naar voren dat deze cultuurverandering in de richting van méér aandacht voor slachtoffers, nog geenszins is afgerond. Op sommige onderdelen staat het, zullen we verderop in dit hoofdstuk beschrijven, zelfs nog in de kinderschoenen. In één van de interviews met politie is aangegeven dat politie bij het departement heeft aangegeven welke voorwaarden[63] ingevuld moeten worden om de rest van de benodigde veranderingen door te voeren (waaronder een traject specifiek gericht op minderjarigen). We beschrijven in de volgende paragrafen, in nagenoeg dezelfde structuur als in het voorafgaande hoofdstuk, per thema in hoeverre implementatie van internationale voorschriften in de praktijk te zien is. Dit doen we op basis van interviews met 16 sleutelfiguren en tal van andere schriftelijke bronnen.

[60] Het moet dus wel bekend zijn bij het OM dat kinderen betrokken zijn. Daarbij is het OM deels afhankelijk van de kwaliteit van de registratie van slachtofferschap door politie.

[61] Dit wordt ook wel het 'slachtoffergesprek' genoemd: een gesprek tussen officier van justitie en het slachtoffer in een strafzaak.

[62] In dit onderzoek komt met name naar voren dat een cultuurverandering op dit vlak nodig en gaande is bij politie. Omdat het niet mogelijk was rechters te interviewen kunnen we daarover minder zeggen in deze rapportage.

[63] Politie heeft een claim geformuleerd van een aantal fte dat hiervoor benodigd is. Bij het schrijven van deze rapportage zijn politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid hierover nog in gesprek.

5.2 Positie en participatie

5.2.1 De rol van 'slachtoffer'

De aandacht voor slachtoffers tijdens een strafzaak en de mogelijkheden om actief te participeren zijn de afgelopen jaren duidelijk toegenomen. Daarover bestaat consensus bij de geïnterviewde partijen. Dit geldt in alle fasen van het strafproces. Zowel bij politie, OM als in de rechtspraak is de aandacht toegenomen. Een voorwaarde om te kunnen participeren is dat een slachtoffer zich bij de politie meldt, en vervolgens ook wordt (h)erkend als 'slachtoffer'. Hiervoor is het allereerst nodig dat in het registratiesysteem de rol 'slachtoffer' wordt toegekend. Dit is sinds 2017 mogelijk. Voorheen werden slachtoffers alleen geregistreerd als 'betrokkene', 'aangever' of 'getuige'. Het feit dat dit sinds relatief korte tijd mogelijk is, betekent dat een agent die jarenlang bij de politie werkt er niet persé aan gewend is om in een zaak na te gaan wie er allemaal 'slachtoffer' zijn. Jarenlang, en waarschijnlijk nog steeds, is sprake (geweest) van een onderregistratie van slachtoffers, en volgens een van onze respondenten met name van minderjarige slachtoffers. Een respondent noemt als voorbeeld een woningoverval, waarbij niet altijd alle in het huis aanwezige personen als slachtoffer worden geregistreerd. De focus van politie ligt primair op de aangever, de bewijsbaarheid van de zaak en mogelijke dader(s). Eén van de respondenten zegt dat het voor een zoon of dochter van 15 jaar die *'in de loop van een pistool heeft gekeken'*, wel van belang is om erkend te worden als slachtoffer. Aan het recht om gehoord te worden wordt, om voornoemde reden, niet altijd voldaan. Overigens komt dit, juist in zwaardere zaken, verderop in het proces voor wat betreft het recht op hulp en ondersteuning weer goed. Medewerkers van Slachtofferhulp Nederland (SHN) komen dan via de aangever doorgaans wél terecht bij alle slachtoffers die in de zaak een rol spelen. Politie is op dit punt dus ten dele afhankelijk van de medewerkers van SHN. Het OM heeft in het werkproces voor slachtoffercoördinatoren opgenomen dat ze zogenoemde 'nagekomen slachtoffers' als zodanig dienen te registreren.

5.2.2 Mogelijkheden voor het doen van aangifte

Aangifte doen is mogelijk via internet of op het politiebureau. Uit onderzoek van de politie (Peeck en Valk: 2018) blijkt dat de waardering uitgedrukt in een rapportcijfer sterk verschilt tussen beide situaties. Minderjarige aangevers via internet geven politie slechts een 5,1 gemiddeld, terwijl degenen die aangifte deden in een spreekkamer op het politiebureau het rapportcijfer 6,4 geven.

Een belangrijke verandering in het aangifteproces is de wijziging van de bedenktermijn [64] bij een zedenfeit. Voorheen kreeg het slachtoffer standaard een bedenktermijn van twee weken bij een aangifte. Sinds de nieuwste 'Aanwijzing Zeden' geldt voor iemand die zeker weet dat hij of zij aangifte wil doen, geen bedenktermijn. Dit maakt de mogelijkheid tot participatie in het strafproces ook groter. Als een aangifte eenmaal is gedaan, kan deze niet door de aangever worden ingetrokken.

In interviews is gewezen op verschillen in de politiepraktijk tussen zedenzaken en mensenhandelzaken. Bij zedenzaken is politie soms terughoudender om te komen tot een aangifte, terwijl bij mensenhandel er juist sterk op het verkrijgen van een aangifte wordt ingezet. Dit betekent ook een verschil in de potentiële positie en participatie voor de slachtoffers. Eén van de

[64] Gedurende de bedenktermijn kun je nog terugkomen op je beslissing en de aangifte intrekken.

geïnterviewden benadrukt overigens dat het goed is dat politie bij zedenzaken vaak heel sterk inzet op verwachtingsmanagement bij het slachtoffer. Benadrukt wordt de vaak geringe kans op een veroordeling of een bevredigende strafmaat. Dit zorgt er bij zedenfeiten nogal eens voor dat het niet tot een aangifte komt. De vraag of een andere werkwijze bij zeden- versus mensenhandelzaken voldoende recht doet aan de positie van het slachtoffer is enkele jaren geleden ook al opgeworpen door Bosma (2015). De focus op het verkrijgen van een aangifte bij een (minderjarig) slachtoffer van mensenhandel betekent geenszins dat dit ook altijd tot een aangifte leidt.

Drempels voor het doen van aangifte worden ook in sterke mate gezien bij minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting. In de praktijk kiezen deze slachtoffers er meestal voor om geen aangifte te doen. Er zijn verschillende drempels die hen hiervan weerhouden. Drempels doen zich voor (Leermakers: 2018, pp. 33 e.v.) op verschillende terreinen, zoals verwachtingsmanagement, angst voor de pleger en het (hierna nog te behandelen) onderdeel van (gebrek aan) informatie over het strafproces. Het komt regelmatig voor dat het slachtoffer in een strafproces niet als slachtoffer, maar als getuige een rol speelt. Overigens is ook het doen van aangifte door derden (hulpverleners) hierbij regelmatig problematisch, om deels (angst voor vergelding en intimidatie) dezelfde redenen als bij het slachtoffer. Daarnaast spelen ook de verderop nog te behandelen privacyregels een rol.

5.2.3 Duur van het strafproces

Bij een strafproces zit er doorgaans een behoorlijk lange tijd tussen het moment van aangifte en de afronding in termen van een uitspraak van de rechter. De lange tijdsduur komt de positie van een minderjarig slachtoffer niet ten goede. Met name voor slachtoffers van ernstige delicten valt op dat het strafproces regelmatig langer duurt dan de gevangenisstraf die vervolgens wordt opgelegd. Gevolg is dat slachtoffers van mensenhandel soms zelf langer in de opvang zitten dan de dader in detentie[65]. Over de duur van strafprocessen is in de interviews naar voren gebracht dat op verkorting ingezet zou kunnen worden. De vraag is opgeworpen of de *fastlane* die voor minderjarige verdachten in Amsterdam wordt gehanteerd, op dezelfde wijze niet ook bij minderjarige slachtoffers toegepast zou kunnen worden. Als het risico voor secundaire victimisatie sterk aanwezig is, zou dit overwogen kunnen worden als maatregel ter bescherming van een minderjarig slachtoffer.

5.2.4 Tenlastelegging en straftoemeting

In diverse interviews is genoemd dat het OM bij vermeende zedenfeiten met minderjarige slachtoffers regelmatig inzet op een commuun delict zoals afpersing of bedreiging om tot een veroordeling te kunnen komen. Dit wordt ook gedaan bij het rondsturen van seksueel getinte foto's wanneer dit ook als 'verspreiden kinderporno' geduid zou kunnen worden. De alternatieve tenlastelegging noemen geïnterviewden '*begrijpelijk*'.

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de positie van minderjarige slachtoffers in de Nederlandse wet onder meer wordt versterkt omdat minderjarigheid in veel gevallen een strafverzwarende factor is. Hoewel dit zich doorgaans in de rechtspraak zal vertalen in een relatief

[65] Beide staan overigens niet met elkaar in verband.

zwaardere straf kan hierbij ook een kanttekening worden geplaatst. Een van de respondenten wijst erop dat soms van een interne inconsistentie sprake is. Hoewel de minderjarigheid bij een bewezenverklaring als strafverzwarende factor dient te worden beschouwd, wordt dit soms in de praktijk tenietgedaan als de rechter verwijst naar 'een grote mate van zelfstandigheid van het slachtoffer'. Op deze manier verwijzen naar de houding van het slachtoffer strookt niet met de wettelijke bepaling dat minderjarigheid sec geldt als strafverzwarende omstandigheid. De houding van het slachtoffer zou in afwegingen rondom de straftoemeting volgens sommigen überhaupt geen rol mogen spelen. Het doet afbreuk aan de beschermende insteek van de wet en leidt bovendien bij slachtoffers tot de gedachte 'het is je eigen schuld' en bij anderen tot de conclusie 'aangifte doen heeft geen zin'.

5.2.5 Hoor- en spreekrecht

Het recht van een (minderjarig) slachtoffer om gehoord te worden is door politie in de *Notitie Hoorrecht* per 1 januari 2016 vastgelegd. De notitie richt zich specifiek op het minderjarige slachtoffer tussen 12 en 18 jaar. Deze slachtoffers hebben het recht om zijn of haar zienswijze op de gebeurtenis en ook de vervolging te geven en te laten opnemen in de vastgelegde verklaring (Peeck: 2016, p. 22)[66]. Dus ook als het niet tot aan aangifte komt, kan politie er in veel gevallen voor zorgen dat het slachtoffer deze mogelijkheid wel heeft. De mate waarin het slachtoffer zich daadwerkelijk gehoord voelt, hangt mede af van het hiervoor al genoemde verwachtingsmanagement.

5.2.6 Juridische vertegenwoordiging en bijstand

De bijstand van minderjarigen op juridisch vlak wordt vormgegeven door advocaten en medewerkers van SHN. Verder behandelen we hieronder de rol van ouders.

5.2.6.1 Inzet van advocaten

Uit eerder onderzoek van Leermakers (2018) komt naar voren dat advocaten slachtoffers vaak pas zien ná een eerste informatief gesprek met politie en vaak ook na de aangifte en de bedenktijd. In de interviews wordt bevestigd dat hierin nog niet veel verandering is gekomen. Ook ouders van een minderjarig slachtoffer hebben recht op een advocaat, maar een respondent met ruime ervaring met de politiepraktijk geeft aan dat politie het regelmatig niet actief aanbeveelt. Voor een weloverwogen beslissing over de aangifte zou het beter zijn als een slachtoffer eerder de advocaat spreekt. Zoals eerder gesteld zijn het vaak de ouders die aangifte doen terwijl ook de minderjarige als slachtoffer moet worden gezien[67]. Ouders zijn dan degene die een advocaat hebben en niet de minderjarige zelf. Advocaten zien dit beeld ook terug in hun praktijk, zij staan in verhouding niet vaak minderjarige slachtoffers bij.

5.2.6.2 De rol van slachtofferhulp

In de interviews komt naar voren dat de juridische begeleiding van minderjarige slachtoffers in de praktijk veelal wordt uitgevoerd door een medewerker van SHN. SHN stuurt het slachtoffer een brief als er is aangegeven dat een slachtoffer hierop prijs stelt. Sinds enige tijd zet SHN in op eerdere inzet van juridische dienstverlening voor het slachtoffer. Dit doen ze door zelf actief contact te zoeken met het slachtoffer. Dit moet ervoor zorgen dat er meer mogelijk is in de bescherming

[66] Overigens betekent dit nog niet per definitie van het slachtoffer dan aangever of getuige is.

[67] Sinds 2018 is het mogelijk om beide rollen afzonderlijk in de politieregistratie op te nemen.

(van de rechten) van slachtoffers. SHN heeft gemerkt dat als ze pas later in het strafproces betrokken worden, het regelen of aanvragen van sommige zaken soms al te laat is. Volgens de beide respondenten van SHN levert de actieve benadering op dat meer kwetsbare slachtoffers participeren. Juist deze categorie slachtoffers wordt minder gemakkelijk bereikt via enkel formulieren.

5.2.6.3 Ouders

Diverse respondenten benadrukken dat de rol van ouders in de praktijk erg belangrijk is om als minderjarige toegang te krijgen tot het strafproces. De lijn van politie is dat de minderjarige bij het eerste gesprek niet persé een wettelijk vertegenwoordiger bij zich dient te hebben.[68] Als na dat gesprek een aangifte volgt, dan is de minderjarige bevoegd om dit zelfstandig te doen. In de praktijk blijkt regelmatig dat een minderjarige dat lastig vindt, waardoor het vaak de ouders zijn die aangifte doen. Belangrijk is om te benadrukken dat je in Nederland als minderjarige in het strafrecht formeel gezien een derde (advocaat, wettelijk vertegenwoordiger of ander persoon) nodig hebt om je te laten bijstaan of vertegenwoordigen. Zodra een minderjarig slachtoffer een advocaat heeft, krijgt hij ook toegang tot zijn zelfstandige rechten.

5.3 Informatie, erkenning en bejegening

Hiervoor hebben we verschillende afwegingen in de praktijk rondom het al dan niet doen van aangifte beschreven. Naast de rechtspositionele aspecten van een aangifte spelen er in deze fase van de strafrechtsketen ook andere zaken een rol waarover zowel internationale als nationale wet- en regelgeving bestaat. Het gaat dan om enerzijds ‘informatieverstrekking’ en anderzijds om bepaalde vereisten omtrent het eerste contact met politie, de vervolgingsbeslissing en het informeren van slachtoffers over het strafproces. We beschrijven hieronder de Nederlandse praktijk op deze momenten en gaan daarbij ook in op wat de werkwijze betekent voor het erkennen en de bejegening van slachtoffers.

5.3.1 Het eerste contact met politie

Het eerste contact met politie na een delict betreft soms direct een aangifte, via internet of aan de balie. Maar vooral bij ernstiger delicten is er eerst een informatief gesprek. Dit is een moment waarop het om meer gaat dan alleen het verstrekken van informatie over de strafrechtelijke procedure en de mogelijkheden voor het slachtoffer. Het is een eerste contact met het slachtoffer, waar de basis wordt gelegd voor het vertrouwen in politie en in het strafproces in het algemeen (Leermakers: 2018, p. 36). Dat dit nodig is blijkt onder meer uit vrij recent onderzoek door politie. Minstens een derde van de ondervraagde minderjarige aangevers geeft in dat onderzoek aan geen vertrouwen te hebben in de politie. Bij een iets groter deel heeft het doen van aangifte hun gevoel van veiligheid niet vergroot (Peeck & Valk: 2018, p. 22).

Politie heeft in 2018 besloten om minderjarige slachtoffers niet langer te horen aan de balie. Deze verandering is medio 2019 in de praktijk doorgevoerd. Zodra duidelijk is dat het slachtoffer vertelt over een mogelijk strafbaar feit wordt het gesprek vervolgd in een andere ruimte. Omdat

[68] In andere Europese landen is dat soms wel vereist.

baliemedewerkers vaak niet over de juiste expertise beschikken om minderjarige slachtoffers te horen, is dit een belangrijke wijziging in het werkproces bij politie die tegemoetkomt aan het vereiste van specifieke deskundigheid. De implementatie van deze aanpassing wordt vergemakkelijkt door het feit dat dezelfde werkwijze al werd gevolgd als het gaat om HIC-delicten[69].

Bij het eerste contactmoment met politie is het zaak dat slachtoffers gewezen worden op de rechten die ze hebben. Uit de interviews komt naar voren dat dit in de praktijk nog niet altijd (volledig) gebeurt. Onderzoek van Peeck en Valk (2018) laat zien dat 40% van de jeugdigen niet werd geïnformeerd over hun rechten. Deze cijfers liggen momenteel iets gunstiger, al is hier nog veel verbetering mogelijk. Regelmatig wordt volstaan met het meegeven van een folder waarin de informatie gevonden kan worden. Recent heeft een aanpassing van het foldermateriaal plaatsgevonden, om slachtoffers beter te kunnen informeren met up-to-date informatie. Dit proces zou inmiddels afgerond zijn, maar een respondent werkzaam in een van de eenheden geeft aan dat het nieuwe materiaal in de betreffende eenheid nog niet beschikbaar is. Ook zeggen meerdere respondenten dat het nog steeds ontbreekt aan een kindvriendelijke folder waarin in heldere en begrijpelijke taal informatie aan het minderjarig slachtoffer en zijn of haar ouders wordt verstrekt. Een van de respondenten geeft aan: *'…het zou helpen als er een toegankelijk foldertje beschikbaar is voor kinderen: dat is er nu niet'.* Overigens wordt eveneens aangegeven dat politie al meer erop gericht is informatie af te stemmen op de doelgroep van minderjarige slachtoffers dan voorheen. Maar in veel gevallen, ook bij ernstiger delicten, kan de informatieverstrekking bij het eerste contact beter. Ook op andere wijzen worden minderjarige slachtoffers onvoldoende geïnformeerd over wat er op de aangifte volgt. Ongeveer de helft van de minderjarigen die aangifte doet, is het oneens met de stelling dat de agent '*uitlegde wat er na de aangifte gaat gebeuren'*, blijkt uit onderzoek van Peeck en Valk (2018).

Het eerste contactmoment met politie is niet altijd het moment om veel informatie te verstrekken. Als het gaat om zedenfeiten, dan blijkt dat verstrekte informatie over mogelijkheden voor strafrechtelijke vervolging, begeleiding, opvang en rechtsbijstand vaak bij een slachtoffer niet goed blijven hangen. Het slachtoffer is er veelal eerst op gericht om te vertellen over wat hem of haar is overkomen. Het verloop van het eerste contact met politie is cruciaal voor het gevoel bij een slachtoffer serieus genomen te worden en zich als slachtoffer erkend te voelen. Op dat eerste moment kan vertrouwen gewonnen worden (Leermakers: 2018, p. 79).

De bejegening van minderjarigen bij de eerste contacten (inclusief de aangifte) laat zien dat agenten in verreweg de meeste gevallen als 'vriendelijk' (>80%) worden ervaren (Peeck en Valk (2018, p. 18). Als de aangifte werd opgenomen in een spreekkamer, vinden veel (>80%) minderjarigen de agent die de aangifte opnam respectvol en voelen ze zich serieus genomen. Dit percentage is lager als de aangifte werd opgenomen aan de balie. Uit dit onderzoek blijkt verder dat iets minder dan 70% van de jeugdigen vindt dat er voldoende rekening is gehouden met zijn of haar behoeften of wensen.

[69] High Impact Crime (HIC) betreft bijvoorbeeld straatroof, overvallen en woninginbraken.

5.3.2 De vervolgingsbeslissing en op de hoogte houden van het slachtoffer

5.3.2.1 Informatie van politie

Een verandering in het werkproces is dat tegenwoordig aan 12 tot 18-jarigen wordt gevraagd of ze zelf of via hun ouders op de hoogte gehouden willen worden. In principe ontvangen ze, als ze dit willen, zelf informatie over de voortgang van het strafproces.
Het komt regelmatig voor dat slachtoffers niet worden geïnformeerd over de vervolgingsbeslissing, terwijl dat wel zou moeten. Het gebeurt ook niet altijd dat de brief, waarin wordt uitgelegd dat er onvoldoende opsporingsindicaties zijn voor vervolging, naar het slachtoffer wordt opgestuurd (Peeck: 2018, p. 19). In de praktijk komt het in veel zaken uiteindelijk niet tot een vervolging. Dit geldt niet alleen voor lichte zaken, maar ook voor zaken waarin sprake is van seksuele uitbuiting. Zo heeft het Landelijk Parket in 2018 in totaal 233 zaken voortijdig beëindigd en in de eerste helft van 2019 216 zaken (zie voetnoot 87 van Nationaal Rapporteur: 2019). Bij criminele uitbuiting kwam het de afgelopen tien jaar slechts in een handvol zaken tot een veroordeling.

Het volgen van het verloop van een strafzaak is voor (minderjarige) slachtoffers vaak lastig. Politie heeft onder meer geprobeerd een digitaal systeem te ontwikkelen voor dit doel, maar dat heeft nog niet tot substantiële verbetering geleid volgens een van de respondenten. Informatievoorziening na de aangifte is cruciaal en veel minderjarigen zijn hierover ‘ *zeer teleurgesteld*’ (Peeck en Valk: 2018, p. 32). Verder stellen de onderzoekers dat jongeren in veel gevallen zelf (herhaaldelijk) contact opnemen met politie, maar dat ze ook dan weinig informatie krijgen. Een van de respondenten geeft aan: *‘…digitaal volgen zou mogelijk moeten zijn, maar blijkt in de praktijk vervolgens toch niet mogelijk…met name bij kleinere zaken zie je dit’*. Zowel in de interviews als in diverse publicaties is aangegeven dat het noodzakelijk blijkt, met name bij ernstige delicten, om slachtoffers niet eenmalig maar *vaak* en *herhaald* te informeren.

5.3.2.2 Informatie van het Openbaar Ministerie

Ook het OM kan nog stappen zetten in het informeren van (minderjarige) slachtoffers over het strafproces. In de interviews worden voorbeelden genoemd van dossiers waarin een minderjarig slachtoffer via social media verneemt dat een dader van een zedendelict is vrijgelaten of met verlof gaat. Het OM gebruikt een ingevuld ‘wensenformulier’ als basis voor het informeren van slachtoffers. Correspondentie over de voortgang en over zittingen wordt verstuurd naar de advocaat, die vervolgens (de familie van) het slachtoffer op de hoogte stelt. Als er geen advocaat betrokken is, wordt het slachtoffer rechtstreeks aangeschreven. Het OM maakt geen onderscheid tussen 12-plussers of 12-minners: in alle gevallen richt het OM zich in principe tot de ouders van het minderjarige slachtoffer. Daarbij worden wel altijd ‘brieven op maat’ verstuurd om zoveel als mogelijk aan te sluiten bij het minderjarige slachtoffer.

5.3.2.3 Informatie vanuit de rechtbank

De rechtbank werkt met een zogenoemd ‘geleideformulier’ voor slachtoffers om het proces goed te kunnen volgen. Uit de evaluatie van de modelregeling (Beaujean; 2018) bleek enkele jaren geleden dat dit formulier meestal niet werd gebruikt. Als het gaat om zittingen wordt aan slachtoffers niet om verhinderdata gevraagd. Voor zover het gaat om het informeren van slachtoffers over voorzieningen in de rechtbank weten we uit onderzoek dat slachtoffers hierover door rechtbank (of OM) niet standaard geïnformeerd worden.

5.3.3 Het (ver)horen van minderjarige slachtoffers

Voordat een minderjarig slachtoffer wordt verhoord wordt eerst getoetst of er noodzaak toe is. Als er contra-indicaties zijn (zoals niet durven of willen vertellen van het gebeurde, of wanneer de jeugdige last heeft van geheugenproblemen) wordt ervan afgezien. De beslissing om al dan niet te verhoren ligt bij de officier van justitie of de rechter-commissaris. Uit de interviews komt naar voren dat er verschillen bestaan tussen (1) het horen van minderjarigen jonger dan 12 jaar versus kinderen die ouder zijn; en (2) zedendelicten versus andere soorten delicten. Bij oudere kinderen en bij niet-zedendelicten komt het regelmatig voor dat de minderjarige wordt gehoord door iemand die hier niet specifiek voor is opgeleid. Ook op andere vlakken zijn er (soms flinke) verschillen.
Uit een vrij recent onderzoek van Bureau Beke (Van Wijk: 2018) is veel informatie bekend over de verhoorpraktijk van minderjarige zedenslachtoffers. Aangezien uit de interviews naar voren komt dat politie juist bij deze categorie minderjarige slachtoffers het best tegemoet komt aan de vereisten voor het horen, vormt dit onderzoek op diverse aspecten een informatieve bron om een beeld te krijgen in hoeverre in brede zin aan de vereisten voldaan kan worden.

Het horen van minderjarige slachtoffers van zedendelicten gebeurt in de praktijk zo'n kleine drie duizend keer per jaar. In 500 gevallen gaat het daarbij om slachtoffers jonger dan 12 jaar (Van Wijk: 2018, p. 33). Hoewel in de Nederlandse praktijk conform internationale voorschriften, het uitgangspunt is om slachtoffers niet te vaak te willen (ver)horen, komt het regelmatig voor dat dit toch gebeurt. Er zijn in het strafproces veel momenten waarop dit kan plaatsvinden. Nadat het verhaal bij politie is verteld, volgt regelmatig een verhoor bij de rechter-commissaris en (veel minder vaak) vervolgens ter zitting. Maar ook daarna volgen het hoger beroep en het onderzoek in hoger beroep waarin het mogelijk blijft een slachtoffer opnieuw te horen: in de praktijk komt het echter niet vaak voor. In de interviews wordt naar voren gebracht dat het goed afwegen van het *fair trail principle*, dat hieraan ten grondslag ligt, tegen de belangen van een slachtoffer meer aandacht verdient[70]. Overigens wordt hierbij aangetekend dat sommige slachtoffers meerdere verhoren wél aan kunnen. Om dit te kunnen inschatten, en hiermee rekening te kunnen houden, is het daarom nodig hiervoor voldoende aandacht te hebben in de risicobeoordeling door politie en OM.
Hieronder gaan we in op verschillende aspecten van het verhoren van minderjarige slachtoffers: verhoorstudio's, expertise, ondersteuning, frequentie, horen door de rechter-commissaris (RC), gebruik van audiovisuele opnamen en overige aspecten. We gebruiken daarin naast de interviews met name het onderzoek van Van Wijk (2018) als informatiebron om de stand van zaken in kaart te brengen.

5.3.3.1 Verhoorstudio's

Een positieve ontwikkeling is het feit dat de afgelopen jaren bij politie speciale verhoorstudio's in gebruik zijn genomen voor het horen van minderjarige slachtoffers. De studio's worden nog niet in alle gevallen gebruikt. Uit gegevens over de jaren 2015 tot en met 2017 blijkt dat slechts een beperkte minderheid van alle verhoren van minderjarige zedenslachtoffers plaatsvindt in zo'n verhoorstudio (Van Wijk: 2018). Op grond van gegevens van zes van de tien regionale eenheden

[70] In interviews wordt het 'fair trial principe' dat is vastgelegd in artikel 6 EVRM, bezien vanuit het perspectief van de dader. Overigens is dit artikel, volgens het Doorson Arrest, ook net zo goed op slachtoffers van toepassing (zie De Roos: 2001, p. 165).

van politie kan wel worden geconcludeerd dat een steeds groter deel van de verhoren in een studio plaatsvindt.
Het onderzoek van Van Wijk liet de hiervoor genoemde verschillen tussen 12-minners en 12-plussers al zien in cijfers. De jongere kinderen worden op grond van een steekproef van 62 dossiers, in de overgrote meerderheid (82%) van de gevallen in de studio verhoord. Bij oudere kinderen ligt dat percentage op slechts 7% (dus jaarlijks zo'n 2.000 jongeren in deze leeftijdscategorie worden niet in een studio verhoord).

5.3.3.2 Expertise van verhoorders
Uit het onderzoek van Van Wijk (2018) blijkt dat, als het verhoor in een speciale verhoorstudio wordt gedaan en er is sprake van een slachtoffer onder de 12 jaar, een opgeleid studioverhoorder het verhoor uitvoert in drie kwart (77%) van de gevallen. Bij oudere kinderen is ook hier het percentage flink lager (wederom 7%). We zien wel dat sinds begin 2018 de vaardigheden met betrekking tot het horen van 12 tot 18-jarigen zijn opgenomen in het curriculum van de zedenrechercheurs (Van Wijk: 2018). Daarnaast is er de parttime opleiding tot studioverhoorder aan de Politie Academie[71]. In deze opleiding is er *'…de nodige aandacht voor ontwikkelingspsychologie, ontwikkelingsstoornissen en psychopathologie'*.

Het is van belang te bedenken dat er vóór de vorming van de Nationale Politie sociale jeugd- en zedenpolitie bestond. In de loop van de reorganisatie is de afhandeling van zowel de zedenzaken met 12-plussers als ook de niet-zedenzaken waarin jeugdige slachtoffers betrokken waren, bij deze afdeling weggehaald. Een aparte jeugd- en zedenpolitie bestaat nu niet meer en dit soort zaken worden nu door de districtsrecherche afgehandeld. Bij deze afdeling worden zedenzaken en zaken met jeugdigen behandeld, tegelijk met alle andere strafzaken waarin een dader opgespoord moet worden.

In de praktijk werden volgens vijf jaar oud onderzoek van Hokwerda (2015, p. 114) in de gehele strafrechtsketen inclusief advocatuur *'…weinig specifieke eisen gesteld wat betreft kennis en ervaringen gericht op de omgang met minderjarige slachtoffers'*. De eis van deskundigheid geldt enkel voor hen die in een verhoorstudio worden gehoord. Het valt op dat er daarentegen wél gespecialiseerde kinderrechters en jeugdofficieren van justitie zijn voor de verdachten in deze leeftijdsgroep. Inmiddels heeft ook de Nederlandse Orde van Advocaten de eis dat advocaten gespecialiseerd moeten zijn in slachtofferadvocatuur. Dit ziet alleen niet specifiek op minderjarige slachtoffers. Een respondent uit de advocatuur noemt dat in de gehele keten meer aandacht moet komen in opleidingen om met minderjarige slachtoffers te kunnen praten. Doordat er expertise ontbreekt, is er minder aandacht voor de gevolgen van trauma-ervaringen van de minderjarige slachtoffers op latere leeftijd.
Hokwerda opperde destijds dat er standaard de mogelijkheid tot consultatie van een gedragsdeskundige (vooraf en tijdens een verhoor) in het werkproces zou moeten worden opgenomen (Hokwerda, 2015, p. 120). Enkele respondenten verwijzen in dit verband naar de werkwijze in multidisciplinaire centra (die zijn er onder meer in de eenheden Noord-Holland en Noord) waar teams van politie en hulpverleners gezamenlijk de verhoren uitvoeren vanuit het

[71] Er zijn in Nederland ten tijde van het onderzoek van Van Wijk (2018) in totaal 800 zedenrechercheurs en 120 opgeleide studioverhoorders.

Multidisciplinair Centrum Kindermishandeling (MDCK). Het MDCK is gevestigd in een ziekenhuis en heeft verschillende faciliteiten voor onderzoek en behandeling onder een dak. Er zijn bijvoorbeeld forensische onderzoeksruimtes, een kindvriendelijke studioverhoorkamer en ruimtes voor diagnostiek en behandeling. De opzet is naar het voorbeeld van de *advocacy centres* in de Verenigde Staten.

5.3.3.3 Ondersteuning tijdens het verhoor

De vanuit internationale voorschriften vereiste aanwezigheid van een ouder of wettelijk vertegenwoordiger bij kindverhoren wordt in de Nederlandse politiepraktijk, ook in de kindvriendelijke verhoorruimtes, vaak niet toegestaan. Bij het verhoor zijn in principe alleen de verhoorder en het kind aanwezig. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan een begeleider (of tolk) erbij zijn. In de regiekamer van een verhoorstudio is naast de regisseur ook de verbalisant en eventueel een gedragswetenschapper aanwezig. Het aangedragen argument voor het weren van een steunfiguur uit de studio is dat beïnvloeding van het kind vanuit opsporingsperspectief zoveel mogelijk moet worden vermeden. We zien dat op dit punt het belang van het minderjarig slachtoffer niet altijd voorop staat zoals vereist of aanbevolen in internationale voorschriften. Soms is de reden om een steunfiguur niet aanwezig te laten zijn het simpele feit dat deze steunfiguur zelf tevens een (belangrijke) getuige is in de zaak.

Ten aanzien van de vertegenwoordiging van minderjarige slachtoffers heeft zeer recent een aanpassing plaatsgevonden. Als een minderjarig slachtoffer een begeleider of vertrouwenspersoon heeft die niet zijn wettelijk vertegenwoordiger is, dan was politie niet verplicht deze desgewenst te informeren. Sinds 2020 zijn dit soort vertegenwoordigers gelijkgesteld met wettelijk vertegenwoordigers (vaak ouders) van een minderjarig slachtoffer.

Als dit wordt toegestaan, mag een minderjarige bij een verhoor naast de wettelijk vertegenwoordiger ook een ander vertrouwenspersoon meenemen. Dat wordt volgens een van de geïnterviewden steeds consequenter uitgevoerd.

5.3.3.4 Aantal keren horen

Het is soms, vanwege de hoeveelheid informatie, niet mogelijk om het bij één keer horen te laten. Ook kan, bijvoorbeeld bij mensenhandel zaken waar het om complexe netwerken gaat, vanuit opsporingsbelang herhaald verhoren noodzakelijk worden geacht. Slachtoffers kunnen het soms emotioneel ook niet aan het hele verhaal in één keer te vertellen. Als er, vrijwel altijd op verzoek van de advocaat van de verdachte, een tweede verhoor nodig is dan wordt de voorbereiding bij voorkeur gedaan door dezelfde verbalisant en het verhoor door dezelfde verhoorder.

Van Wijk (2018) laat in zijn onderzoek zien dat slechts weinig minderjarige slachtoffers van zedendelicten die in een studio werden verhoord, nog een tweede keer verhoord worden. In hetzelfde onderzoek is overigens wel vastgesteld dat in de hele strafrechtsketen (van politieverhoor tot aan de terechtzitting) het horen, in weerwil van het streven om dit slechts eenmalig te doen, nog steeds mogelijk is op verschillende momenten in het strafproces. Een minderjarig slachtoffer kan zowel door politie, rechter-commissaris als door de rechter worden gehoord.

5.3.3.5 Horen door de RC

Zowel in de interviews als uit eerder onderzoek (Hokwerda; 2015, p. 116) komt naar voren dat er verbetering mogelijk is wat betreft de omstandigheden bij een verhoor door een RC. Bij dit verhoor zijn naast de RC en het slachtoffer tevens vaak de advocaat van de verdachte aanwezig. De

officier van justitie neemt geen deel aan dit gesprek. Er worden in de interviews een aantal verbeterpunten genoemd voor dit verhoor. Allereerst is van de rechter-commissarissen geen specifieke deskundigheid vereist op het vlak van minderjarigen, of bijvoorbeeld op het horen bij specifieke fenomenen zoals mensenhandel[72]. Daarnaast wordt in diverse interviews aangegeven dat de advocaat van de verdachte in de praktijk van de RC regelmatig vrij veel ruimte krijgt zonder dat de RC of officier van justitie hier voldoende tegenwicht aan bieden. Dit leidt soms tot beschadigende uitspraken (*blaming the victim*) door de advocaat. Om dit te voorkomen zou meer gebruik gemaakt kunnen worden van voorbereidende gesprekken met het slachtoffer, waarin deze wordt voorbereid op de vragen die gesteld (kunnen) gaan worden. Respondenten geven voorts aan dat het nog beter zou zijn als de RC en de advocaat vooraf afspraken maken over de te stellen vragen, zodat het slachtoffer beschermd wordt tegen onnodig grievende vragen. In het algemeen kunnen we stellen dat respondenten vragen om meer regie door de RC ter bescherming van het minderjarige slachtoffer. In eerder onderzoek heeft Hokwerda (2015, p. 120) aangegeven dat de officier van justitie standaard aanwezig zou moeten zijn bij het verhoor door de RC, als het een minderjarig slachtoffer betreft.

5.3.3.6 Video-opname

Op papier hanteert de politie bij zedendelicten een beslisboom om te bepalen of van het verhoor alleen het geluid of ook het beeld dient te worden opgenomen (Van Wijk: 2018). In de praktijk gaat men doorgaans bij zedendelicten uit van audiovisuele opname. Hoewel in de Aanwijzing AVR[73] is vastgelegd dat het verplicht is om niet alleen bij zedendelicten, maar bij *alle verhoren van personen onder 18 jaar* een audiovisuele registratie te maken, geeft de politie in dit onderzoek aan dat het vermoedelijk niet heel veel gebeurt. Als het gebeurt is het, zo vermoeden respondenten van politie, met name in het kader van de opsporing en niet om minderjarige slachtoffers te beschermen. De reden dat het maken van een audiovisuele registratie volgens de aanwijzing moet, is het feit dat alle minderjarige slachtoffers vallen onder de categorie ‘kwetsbare personen’ (Leermakers 2018, p. 57).

5.3.3.7 Horen door man of vrouw

Minderjarige slachtoffers van seksueel geweld, gender-gerelateerd geweld of geweld in hechte relaties hebben de keuze om door iemand van hetzelfde geslacht te worden gehoord (artikel 11 Besluit slachtoffers van strafbare feiten). In de praktijk blijken slachtoffers niet altijd een keuze te ervaren (Leermakers: 2018, p. 64) en ook politie geeft aan dat de capaciteit bij mensenhandelrechercheurs dit niet altijd mogelijk maakt. Ook is er soms geen ‘klik’ tussen slachtoffer en agent. De wisseling die dan wordt uitgevoerd leidt er soms toe dat iemand niet door een agent van gelijk geslacht wordt gehoord.

[72] Overigens zijn er wel speciale mensenhandelkamers bij de rechtbank.

[73] Dit is de Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten (Aanwijzing AVR).

5.3.3.8 Horen ter zitting

Uit eerder onderzoek blijkt dat slachtoffers 'hoogst zelden' ter zitting worden gehoord, omdat dit al bij de RC[74] is gebeurd (Leermakers: 2018, p. 41). Alleen als een slachtoffer niet door de RC is gehoord, is horen ter zitting (en dus in het openbaar inclusief confrontatie met de dader) een logisch gevolg. Dit komt in de praktijk niet vaak voor, alhoewel het volgens de Nederlandse wet- en regelgeving niet kan worden uitgesloten. Overigens is er altijd nog de mogelijkheid om te kiezen voor aanwezigheid via een videoverbinding, of het pogen om oogcontact met de dader te vermijden in de rechtszaal.

5.4 Bescherming, zorg en steun

5.4.1 Beschermingsmaatregelen

Om na te gaan in hoeverre in de Nederlandse praktijk wordt voldaan aan de vereisten op het vlak van beschermingsmaatregelen gaan we hieronder eerst in op het werken met een 'risicobeoordeling' waarin de benodigde maatregelen in een vroeg stadium dienen te worden vastgesteld. Daarna gaan we in op de maatregelen en werkwijzen in gerechtsgebouwen die het slachtoffer dienen te beschermen, onder meer tegen een ongewilde confrontatie met de dader. Daarna gaan we in op het waarborgen van de privacy van minderjarige slachtoffers. Tot slot wordt nog aandacht besteed aan hulpverlening en zorg voor minderjarige slachtoffers.

5.4.2 Risicobeoordeling door politie

Volgens de 'EU Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU' is het nodig dat lidstaten een individuele beoordeling van beschermingsbehoeften van slachtoffers maken. In 2015 is Nederland begonnen met de ontwikkeling van zo'n individuele beoordeling. Na pilots in 2016 en 2017 is de individuele risicobeoordeling medio 2018 ingevoerd bij de politie. De implementatie bij politie, voor zover gericht op alle slachtoffers, is begin 2020 nagenoeg voltooid. Ook is de individuele beoordeling opgenomen in het initiële onderwijs op de Politie Academie. Overigens is politie voornemens om nog een aanvullend implementatietraject uit te voeren voor aanscherping van de werkwijze specifiek gericht op minderjarige slachtoffers.

Het is de bedoeling dat politie samen met OM en SHN na een aangifte een risicobeoordeling [75] maken. In de praktijk krijgt een agent bij het opnemen van een aangifte, zodra er een slachtoffer is ingevoerd in het registratiesysteem, een individueel beoordelingsscherm te zien waarin enkele keuzes worden gegeven met betrekking tot de kwetsbaarheid van een slachtoffer. De agent moet voor de volgende vier factoren aangeven of ze al dan niet geldig zijn bij het slachtoffer[76]:

- Grote impact;
- Vooroordelen/discriminatie;
- Ongewilde relatie/afhankelijkheidsrelatie met de pleger;

[74] Horen bij de rechter-commissaris is ook om andere reden van belang. Alleen als dit tijdig en voldoende uitgebreid is gedaan wordt gezorgd dat de advocaat van de verdachte nagenoeg kansloos is bij pogingen het slachtoffer nogmaals te kunnen horen in ter zitting (of in hoger beroep).

[75] De noodzaak van een individuele risicobeoordeling vloeit voort uit overwegingen 19 en 20 van de Richtlijn 2011/36/EU.

[76] Dit is een verplicht veld in het systeem. Tot 1 november 2018 was het mogelijk om dit scherm 'weg te klikken' en zo de registratie van beschermingsfactoren te omzeilen. Dat kan nu niet meer.

- Intimidatie/vergelding, dus grote kans op herhaling[77].

Vervolgens is het de bedoeling dat de politie aangeeft welke beschermende maatregelen nodig zijn. In de interviews komt naar voren dat de beoordeling van beschermingsbehoeften door politie nog beperkt is. Tegelijkertijd, zo geeft een respondent van politie aan, '*…komt het steeds minder vaak voor dat er [in het registratiesysteem] 'geen maatregelen' wordt ingevoerd.'* In de praktijk wordt bij een minderjarig slachtoffer standaard de beoordeling 'kwetsbaar' gegeven en wordt de noodzaak van beschermingsbehoeften vooral afhankelijk van hetgeen het slachtoffer actief zelf hierover aangeeft. Het gaat dan onder meer om afscherming van persoonsgegevens (zie verderop bij 'privacy'), bijzondere omstandigheden verhoor (zie hiervoor) en over fysieke beschermingsmaatregelen (zoals een contactverbod of straatverbod) die nodig kunnen worden geacht. In een onderzoek van politie (Peeck: 2014) is aangegeven dat het doen van een individuele beoordeling pas zinvol is als er ook duidelijk is welke maatregelen genomen kunnen worden. Het gaat dan om maatregelen om *'…risico's op secundaire en herhaalde victimisatie en intimidatie en vergelding te beperken'* (Peeck: 2016, p. 27). Juist bij minderjarige slachtoffers is dit essentieel, zo werd destijds gesteld. De constatering is mede gebaseerd op een ander onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (Lünneman, K.D. & A.G. Mein: 2014) dat destijds zag dat slechts weinig maatregelen voorhanden waren voor minderjarigen.

5.4.3 De rol van Openbaar Ministerie en Slachtofferhulp Nederland

Medewerkers van het OM krijgen de informatie over beschermingsmaatregelen van de politie doorgespeeld. Sinds kort is er een koppeling gemaakt tussen het primaire registratiesysteem van politie (BVH) en het systeem Bodz ('Betere opsporing door sturing op zaken') dat ook door het OM wordt gebruikt. In laatstgenoemd systeem is een apart tabblad 'slachtoffer' opgenomen, waardoor het OM gemakkelijk toegang heeft tot de benodigde beschermingsbehoeften. De officier van justitie buigt zich over de mogelijke beschermingsbehoeften. Dit komt aan de orde in het 'officiersgesprek' (ook wel 'slachtoffergesprek') van de officier van justitie met het slachtoffer. Hierin kan het slachtoffer ook aangeven in hoeverre contact met de verdachte (bijvoorbeeld bij zittingen) vermeden dient te worden. Het OM zou, samen met de rechtbank (in aanvulling op de input van politie) dienen te inventariseren welke beschermingsmaatregelen nodig zijn. Uit de interviews komt naar voren dat dit nog niet optimaal gebeurt.

Verder werken bij het OM slachtoffercoördinatoren die het contact onderhouden met slachtoffers en ouders op het moment dat er minderjarigen betrokken zijn bij een zaak. Er wordt een schadevergoedingsformulier opgestuurd naar het slachtoffer namens de officier van justitie. Verder sturen ze standaard een zogenoemd 'wensenformulier' waarop onder meer kan worden aangegeven of iemand op de hoogte wil worden gehouden van de strafzaak. Hierop kan ook worden aangegeven of van het spreekrecht gebruik gemaakt wordt. Op het wensenformulier van het OM is het niet mogelijk om aan te geven dat een slachtoffer (gedeeltelijke) afscherming van persoonsgegevens wenst.

SHN levert ook input voor eventuele beschermingsmaatregelen. Hiertoe is bij deze organisatie ingevoerd dat medewerkers standaard een pop-up scherm te zien krijgen waarin ze een veld 'bescherming' dienen in te vullen. Respondenten van SHN vinden dat dit leidt tot meer

[77] Dit is geen letterlijke weergave van de velden, maar een parafrasering.

bewustwording over beschermingsmogelijkheden, hoewel ook bij deze organisatie potentiële beschermingsmaatregelen nog actiever aangeboden kunnen worden. Er wordt tijdens de beoordeling door medewerkers van SHN gekeken (op basis van de mate van en oorzaken van *distress*) wat de kans is op herhaald slachtofferschap of wraak en op basis hiervan wordt bekeken welke beschermende maatregelen nodig zouden zijn. Er kan op basis hiervan bijvoorbeeld worden aangestuurd op het opleggen van een contactverbod en/of het afschermen van de persoonsgegevens van een slachtoffer. Doel van de beoordeling is ook om te bepalen welke strafrechtelijke strategie het beste aansluit bij de behoeften van het slachtoffer om de hulp te kunnen optimaliseren. De afstemming over beschermingsbehoeften tussen SHN en politie behoeft de nodige verbetering, vinden de respondenten van SHN. Verder is het lastig voor het OM om de uitkomsten van de individuele beoordeling te betrekken in de beoogde aanpak, omdat het niet standaard onderdeel uitmaakt van het strafdossier.

5.4.4 Maatregelen en werkwijze in gerechtsgebouwen

De beschikbare (fysieke) voorzieningen in gerechtsgebouwen zijn medebepalend voor de mate waarin het mogelijk is (minderjarige) slachtoffers bescherming te bieden.

Naar aanleiding van Kamervragen eind 2017 (Handelingen II 2017-2018, 33 552, nr. 28-3 en Kamerstukken II 2017-2018, 33 552 nr. 43) is een inventarisatie uitgevoerd naar de voorzieningen in gerechtsgebouwen ter bescherming van slachtoffers zoals digitale voorzieningen, een aparte ingang en de plek in de zittingszaal. In deze paragraaf doen we een beroep op de resultaten van deze inventarisatie. Allereerst zien we dat zes van de vijftien gerechtsgebouwen beschikken over algemene uitgangspunten of werkprocesbeschrijvingen gericht op slachtoffers (Beaujean: 2018, p. 61). Verder blijkt dat er in de vijftien onderzochte gerechtsgebouwen[78] op verschillende punten nog niet geheel wordt voldaan aan de verschillende vereisten. Slechts in enkele gerechtsgebouwen krijgen (n=4) slachtoffers altijd een overzicht van algemene informatie. Het moment waarop een slachtoffer als zodanig in het gerechtsgebouw wordt geïdentificeerd verschilt. In vier gerechtsgebouwen gebeurt dit al voor de beveiligingscontrole, maar meestal gebeurt dit nadien. In slechts drie gerechtsgebouwen vraagt een bode niet naar de hoedanigheid waarin een bezoeker de zaak komt bijwonen en zal het slachtoffer dit zelf moeten aangeven. De bodediensten beschikken nog niet over instructies die specifiek gaan over hoe slachtoffers dienen te worden opgevangen en bejegend.

Als het gaat om het voorkomen van ongewenst contact, zien we dat in alle gerechtsgebouwen aparte ruimtes gebruikt worden waar slachtoffers kunnen wachten voor de zitting begint. Meestal (11 van de 15 rechtbanken) is het een ruimte specifiek bedoeld voor slachtoffers (Beaujean et al.: 2018, p. 172 e.v.). In deze ruimte wordt overal de privacy van slachtoffers gewaarborgd. In de interviews is naar voren gebracht dat het wel noodzakelijk is zelf om zo'n aparte ruimte te vragen. Het wordt doorgaans niet actief aangeboden aan het slachtoffer. Dit is tevens bevestigd in het onderzoek (Beaujean: 2018, p. 173). Voorts beschikten de gerechtsgebouwen ten tijde van het onderzoek van Beaujean in meerderheid (10 van de 15) over een gescheiden in- en uitgang. De zittingszalen hebben daarentegen veelal geen aparte in- en uitgang voor slachtoffers.

[78] Het gaat om 11 rechtbanken en 4 gerechtshoven.

Als het gaat om de bescherming van het slachtoffer, bijvoorbeeld tegen confrontatie met de dader, dan helpt de fysieke bouw (architectuur) van gerechtsgebouwen niet mee.

Het hangt meestal van het OM af of een rechtbank op de hoogte is van eventuele wensen van een slachtoffer. Meestal ligt de verantwoordelijkheid voor het kenbaar maken van wensen die verband houden met het bijwonen van zittingen en volgen van het strafproces in de praktijk nog sterk bij het slachtoffer zelf.

Voor minderjarige slachtoffers is het van belang te worden voorbereid op de zitting, bijvoorbeeld door vooraf de zittingszaal te kunnen bekijken. Het is nog niet zo dat standaard deze mogelijkheid wordt aangeboden.

In de gerechtsgebouwen blijkt de beperkte capaciteit bij bodediensten een knelpunt. De trainingen die bodes volgen zijn gericht op klantvriendelijkheid van alle bezoekers, en niet specifiek op de omgang met slachtoffers. De Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) heeft wel verschillende landelijke handreikingen en gezamenlijke uitgangspunten op papier gezet.

5.4.4.1 Mogelijkheid gesloten deuren

Hoewel de keuze voor een besloten zitting zeldzaam is, komt het wel voor dat bij een zitting de deuren op verzoek van een aanwezig slachtoffer worden gesloten. Respondenten geven aan dat gelijkschakeling op dit punt tussen minderjarige verdachten en minderjarige slachtoffers beter tegemoet zou komen aan de internationale voorschriften.

5.4.5 Privacy

Een belangrijk onderwerp en regelmatig een punt van discussie, zowel omtrent regelgeving als in de praktijk, is de bescherming van privacy. We gaan in op de (on)mogelijkheden om persoonsgegevens te verhullen en op de privacy van de jeugdige ten opzichte van zijn ouders.

5.4.5.1 Verhullen van persoonsgegevens ter bescherming

In het werkproces van politie is het sinds kort verplicht voor de agent om te vertellen dat de aangifte wordt gedeeld met de advocaat van de verdachte en via die weg dus ook bij de verdachte terecht kan komen. Dat gebeurt weliswaar bij zedenzaken wel, maar bij niet-zedenzaken is dit zeker nog geen staande praktijk. Vervolgens zou altijd de vraag gesteld moeten worden of het slachtoffer daarmee akkoord is. Als hij of zij dat niet is, dan ligt de keuze voor om niet het woonadres te gebruiken[79]. In een van de interviews met politie is benoemd dat in totaal 80% van de basisteams via de training individuele beoordeling van deze nieuwe werkwijze op de hoogte is. Andere onderdelen van politie (zoals recherche) zijn hierin medio 2020 nog niet getraind. In de interviews wordt echter naar voren gebracht dat in de praktijk nog te weinig de mogelijkheid wordt geboden om de identiteit van een minderjarig slachtoffer gedeeltelijk (adres weglaten) of geheel (geen naam maar werken met een anoniem kindnummer) te verhullen in het strafdossier.
Om te mogen werken met een ‘aangifte onder nummer’ heeft politie zes criteria opgesteld, die in samenhang bekeken dienen te worden. Dit zijn onder andere de aard en ernst van het delict, het

[79] In de registratiesystemen is het geheel weglaten van het woonadres niet mogelijk.

aantal getuigen, een eventuele relatie met de verdachte, angst voor de verdachte (met name in geval van antecedenten) en andere omstandigheden in de privésfeer van het slachtoffer.

Vervolgens gaan we in op de rol van het OM op dit onderwerp. Een van de respondenten geeft aan dat het nu nog zo is dat registratie van het woonadres door het OM gebeurt onafhankelijk van de keuze die politie hieromtrent eerder heeft gemaakt, bijvoorbeeld in de vorm van registratie van een alternatief domicilieadres. In 2020 zijn twee ketenbrede werkgroepen gestart om hiermee, en met de mogelijkheid van een anonieme aangifte, aan de slag te gaan. In de interviews wordt gepleit voor de mogelijkheid om met een 'kindnummer' te werken, te verruimen. Het OM wil ook toewerken naar een situatie waarin bij registratie van persoonsgegevens van het slachtoffer in het strafdossier wordt uitgegaan van het principe 'nee, tenzij'. Hoewel het slachtoffer het recht heeft om adresgegevens onleesbaar te laten maken door het OM, is het noteren van persoonsgegevens soms noodzakelijk voor de bewijsvoering. Bij bepaalde delicten is het noodzakelijk dat een precieze omschrijving van persoonsgegevens op de tenlastelegging staat.

5.4.5.2 Het informeren van ouders

Een belangrijke wijziging in het werkproces bij politie is de afweging om ouders te informeren als een slachtoffer van 12 tot en met 17 jaar zich voor een strafbaar feit meldt bij de politie. Voorheen maakte de agent een eigen afweging. Sinds enige tijd wordt aan de jeugdige zelf gevraagd wat hij wenst. Alleen op zwaarwegende gronden mag van deze wens worden afgeweken. Bij kinderen tot en met 12 jaar worden ouders standaard geïnformeerd.

5.4.6 Hulpverlening en zorg

In deze paragraaf gaan we in op de mogelijkheden voor zorg, hulp en steun voor minderjarige slachtoffers. We focussen hierbij met name op de mogelijkheden hiertoe bij ernstiger delicten, zoals in geval van ernstige zedendelicten, mensenhandel en seksuele uitbuiting omdat juist hierover veel bepalingen in de internationale voorschriften zijn opgenomen.
We schetsen hieronder eerst wat er de afgelopen jaren zoal is gedaan om de aanpak van mensenhandel door verschillende partijen in de straf- en zorgketen te verbeteren.

5.4.6.1 Hulp en steun: activiteiten ter verbetering van de aanpak van mensenhandel

Er is de afgelopen jaren herhaaldelijk geconstateerd dat bij de aanpak van mensenhandel verbeteringen nodig zijn. Er is gekeken om (minderjarige) slachtoffers van mensenhandel te kunnen ondersteunen, al dan niet via het strafrecht. Er zijn verschillende aanpakken opgesteld zoals bijvoorbeeld de 'Aanpak meisjesslachtoffers van loverboys/mensenhandel in de zorg voor jeugd: Hun verleden is niet hun toekomst'. Er is vooral gekeken of de samenwerking tussen zorgorganisaties enerzijds en politie en OM anderzijds kon verbeteren en er werd afgesproken dat SHN meer slachtoffers zou gaan ondersteunen en zich tevens meer zou gaan richten op schadevergoeding voor slachtoffers.

In interviews is naar voren gebracht dat er al enkele jaren nauwelijks slachtoffers worden gesignaleerd en gemeld bij het landelijke coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha). In de jaren voor 2018 nam dit aantal gemelde slachtoffers zeer sterk af. De benodigde toestemmingsverklaring[80] vormt veelal een belemmering hiervoor (Slachtoffermonitor

[80] Dit moet vanwege privacywetgeving.

Mensenhandel 2014-2018, p. 34 e.v.). Mede vanwege de alarmerende afname van de signalering van minderjarige slachtoffers van mensenhandel is eind 2018 het programma 'Samen tegen mensenhandel' gestart. Een van de elementen van de sedertdien verbeterde aanpak is dat op locaties van Veilig Thuis steeds meer aandachtsfunctionarissen mensenhandel zijn benoemd. De Nationaal Rapporteur adviseerde de minister in 2017 om medische professionals te gaan trainen in het herkennen en melden van signalen van mensenhandel. We lezen in de Slachtoffermonitor Mensenhandel 2014-2018 (p. 34 e.v.) dat dat medio 2019 nog niet was gebeurd. Wat de stand van zaken hierin begin 2020 is, is op basis van de interviews niet duidelijk.

Voor opvang kunnen slachtoffers in Nederland terecht op twee plekken bij opvangorganisaties: bij Fier (Leeuwarden) en bij De Bocht (Tilburg). Politie kan dag en nacht terecht bij deze instellingen.[81] Per regio zijn er, naar aanleiding van het rapport van de commissie Lenferink (VNG: 2015, p. 8 e.v.), zorgcoördinatoren actief die zorgen voor duidelijkheid over de werkwijze bij partners. Hoewel in 2019 in 30 van de 36 centrumgemeenten zorgcoördinatie is gerealiseerd voor de regio, blijkt dat tegelijkertijd nog niet bekend te zijn bij veel gemeenten (Slachtoffermonitor Mensenhandel 2014-2018, p. 34 e.v.). Zorgcoördinatoren leiden slachtoffers toe naar de juiste organisaties en monitoren het traject. Verder zijn ze de schakel tussen verschillende betrokken ketens: strafrecht, bestuurlijke maatregelen, verblijfsrecht en zorgtrajecten. Ook zorgen ze in principe voor rapportage aan Comensha.

5.4.6.2 Minderjarige vluchtelingen

Alleenstaande minderjarige asielzoekers zijn een kwetsbare groep als het gaat om risico's ten aanzien van mensenhandel. In het aanmeldcentrum in Ter Apel heeft een minderjarige vluchteling gesprekken met de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Dit is een apart mensenhandelteam van politie, IND en met Nidos. Deze organisaties kijken, zo wordt in een van de interviews aangegeven, allemaal naar eventueel slachtofferschap van mensenhandel. In een van de interviews komt naar voren dat het oppikken van zorgsignalen ten aanzien van mensenhandel bij de politieteams nog beter kan. Wanneer er een reëel vermoeden bestaat van mensenhandel en een minderjarige mogelijk voortijdig de opvang zou kunnen verlaten of ontvluchten, wordt een slachtoffer in de 'beschermde opvang' geplaatst[82]. Een aantal respondenten vindt het een goed idee als elk slachtoffer na plaatsing in de beschermde opvang een intakegesprek krijgt met politie. Dat gebeurt nu niet. Als dat wel zou gebeuren is het voor het multidisciplinair team beter mogelijk om de juiste afwegingen te maken ten aanzien van wat er nodig is voor de jeugdige. Het kan ook antwoord geven op de vraag of iemand terecht in de beschermde opvang zit.

Om de risico's op een verdwijning te minimaliseren vindt er in de eerste zes weken na plaatsing in de beschermde opvang een multidisciplinaire gestructureerde risicoanalyse plaats. Een voordeel van de werkwijze in Nederland is dat bij plaatsing in de beschermde opvang een minderjarige vluchteling meteen een voogd krijgt die de verantwoordelijkheid draagt en neemt voor zijn of haar welzijn. Nidos kan hierdoor ook direct juridische hulp bieden.

[81] Bron: 'De kwaliteit van gespecialiseerde jeugdhulp aan slachtoffers van loverboys', p. 23.

[82] Dit wordt ook gedaan als om andere redenen sprake is van een verdachte situatie.

Er is de afgelopen jaren een groot aantal alleenstaande minderjarige asielzoekers met onbekende bestemming verdwenen uit opvangcentra. Cijfers van Nidos en COA laten zien dat dit in de 4,5 jaar tot 2019 gaat om circa 1.600 kinderen. Vanwege deze problematiek heeft de verantwoordelijk staatssecretaris op vragen van Tweede Kamerleden eind 2018[83] aangegeven dat bij een geconstateerde verdwijning meteen politie en Nidos worden geïnformeerd. De voogd van Nidos doet vervolgens aangifte van vermissing.

5.4.6.3 Behandeling van slachtoffers van seksuele uitbuiting

Om slachtoffers van seksuele uitbuiting de juiste zorg te kunnen bieden, zijn specifieke programma's nodig. De inzet van generieke zorgprogramma's werkt namelijk niet goed (Commissie Azough, p. 17). Er is voorgeschreven vanuit Europa dat hierbij gendergelijkheid gewaarborgd moet zijn. In 2013 liet een scan van de commissie Azough zien dat gendersensitiviteit nog maar in 'zeer beperkte mate aanwezig [was]' (aldus onderzoeker De Vaan, aangehaald in Actieplan Azough, p. 17). Maar we zien daarentegen dat volgens de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) niet lange tijd daarna alle jeugdhulpaanbieders een genderspecifieke methodiek voor de hulp aan kwetsbare meiden en/of (vermoedelijke) slachtoffers van loverboys hebben opgezet (IGZ i.o.: 2015, p. 5). Volgens de Inspectie bevatten de gebruikte methodieken 'in het algemeen' de kernelementen uit het kwaliteitskader van de Commissie Azough. De bejegening van slachtoffers is respectvol en ook passend bij de jeugdigen, volgens de inspectie.

De cruciale kernelementen voor de opvang en behandeling die de commissie benoemt, zijn vervolgens in 2015 door het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) uitgewerkt in een kwaliteitskader. De belangrijkste elementen waarover in dit kwaliteitskader richtlijnen zijn opgenomen[84] met betrekking tot opvang en hulpverlening van slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn:

- Homogene groepen[85];
- Samenwerking met politie, justitie en CoMensha (plus melding natuurlijk);
- Expertise medewerkers;
- Hulpplan op basis van probleemanalyse (met aandacht voor risico's, behoeften, krachten);
- Positief pedagogisch klimaat;
- Betrekken ouders, school, sociaal netwerk;
- Werken aan eigenwaarde, zelfbepaling en gezonde (seksuele) relaties;
- Aandacht voor traumaverwerking;
- Nazorg.

[83] Het gaat om vraagnummer 2018Z18893. Zie: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20182019-611.html.

[84] Het kwaliteitskader is vervolgens ook door de Inspectie Jeugdzorg gebruikt in haar eigen toetsingskader (Commissie Azough).

[85] Overigens zou uit onderzoek uitgevoerd door Juliette Sonderman (Hogeschool Leiden) en Rozerie Bosma (Transferium) blijken dat samen plaatsen van jongens en meisjes in een groep geen negatieve consequenties heeft voor de ervaren veiligheid. Er zou zelfs sprake zijn van afname van symptomen van trauma en verbetering van het gevoel van eigenwaarde (zoals aangehaald in IGZ i.o. 2015, p. 5).

De kwaliteit van geboden jeugdhulp voor loverboy[86] slachtoffers door de meeste van dertien vrij recent onderzochte jeugdhulpaanbieders, is 'goed' te noemen. Dat schrijft de inspecteur-generaal Gezondheidszorg en Jeugd begin 2018 in het voorwoord van een rapportage over deze hulp. Het aantal slachtoffers dat wordt bereikt ligt echter erg laag: 142 van het geschatte totaal van bijna 1400: circa één op de tien slachtoffers dus. Een deel van het probleem betreft de nog tekortschietende verwijzing, doordat verwijzers niet altijd bekend zijn met de beschikbare specialistische hulp. Overigens werkt ten tijde van het eerder uitgevoerd inspectieonderzoek (IGZ i.o.: 2015, p. 7) circa de helft van de jeugdhulpaanbieders in onvoldoende mate met gekwalificeerde en aantoonbaar geschoolde professionals.

De afgelopen jaren is gewerkt aan verbetering van de methodieken en programma's voor deze doelgroep. Er zijn diverse effectieve interventies[87] beschikbaar, zoals Asja van Fier en PINQ-gesloten van zorgorganisatie De Koppeling.

5.5 Schade en herstel

5.5.1 Schadevergoeding

Om via de strafrechter een schadevergoeding te krijgen moet het minderjarige slachtoffer zich voegen in het strafproces. Vervolgens kan de rechter een schadevergoeding toewijzen of als onderdeel van de straf of maatregel opleggen aan de dader. De juridisch medewerkers van SHN ondersteunen daarbij. Dit is ook bij relatief lichte delicten mogelijk, want een medewerker van SHN zit ook aan bij de ZSM-tafel waar het OM deze delicten samen met partners in de strafrechtsketen behandelt.
Omtrent de praktijk van het toekennen van schadevergoeding in strafzaken met jeugdige slachtoffers zijn in de interviews enkele opmerkingen gemaakt. Allereerst is er in Nederland geen plek voor de ouders, voor wat betreft het krijgen van schadevergoeding voor kosten die ouders maken, bijvoorbeeld omdat ze hulpverlening nodig hebben om te kunnen herstellen van hetgeen hun kind is overkomen. Het is voor ouders überhaupt erg lastig om hiervoor hulpverlening te krijgen, omdat ze niet zo gemakkelijk een verwijzing/indicatie krijgen. Een van de respondenten verzucht: *'…maar niemand kijkt hoe het met de ouders zélf gaat! In de hulpverlening is er ook geen plek voor hen'*. Er kan gesteld worden dat het nu juist in het belang van de bescherming van de minderjarige is dat ouders voldoende kunnen herstellen en hun kind kunnen ondersteunen. Een tweede opmerking is dat de toegekende immateriële schadevergoeding in Nederland doorgaans relatief laag is. Het derde punt dat in interviews naar voren is gebracht heeft betrekking op de toegang tot rechtsbijstand, zoals in paragraaf 4.4 beschreven.

Tot slot nog een opmerking over de mogelijkheid van schadevergoeding bij kinderpornografische afbeeldingen. In Nederland is één uitspraak bekend van een zaak waarin de bezitter van kinderpornografische afbeeldingen aansprakelijk werd gesteld voor de schade veroorzaakt door

[86] Een loverboy is een mensenhandelaar die met verleiding, manipulatie en/of geweld meisjes inpalmt met de bedoeling dat ze voor hen gaan werken in prostitutie of andere illegale sectoren (verkorte vorm van de definitie in Kamerbrief van 8 mei 2017, zoals aangehaald in IGJ i.o. (2018), p. 3.

[87] Dat wil zeggen: door het NJI beoordeeld als 'goed beschreven en goed onderbouwd'.

het bezit van deze afbeeldingen. Dit betrof de via de media bij velen bekende zaak van Robert M. (Nationaal Rapporteur: 2014, p. 220). Ook andere rechters leggen steeds vaker de causale link tussen het bezit van deze afbeeldingen en schade bij het slachtoffer. Voorts is het ook voor Nederlandse slachtoffers mogelijk om schadevergoeding te claimen in een ánder land. Dat land moet dan de mogelijkheid tot schadevergoeding in de wet hebben opgenomen bij kinderpornografie. In de Verenigde Staten is dit mogelijk omdat de Amerikaanse overheid slachtoffers notificeert als ze op afbeeldingen worden aangetroffen. Enkele ouders in de Amsterdamse zedenzaak hebben hiervan gebruik gemaakt door schadevergoeding te vragen in de Verenigde Staten. In Nederland notificeert het Openbaar Ministerie ouders en slachtoffers niet (Nationaal Rapporteur: 2014, p. 221).

5.5.2 Herstel van lichamelijke en fysieke gezondheid

Met name bij ernstige delicten, zoals mensenhandel en (zware) zedendelicten, is voldoende aandacht voor herstel en re-integratie nodig. Slachtoffers moeten weerbaar gemaakt worden, om herhaalde victimisatie te voorkomen. Er is onvoldoende zicht op in hoeverre het lukt om te zorgen dat slachtoffers van mensenhandel niet opnieuw hieraan ten prooi vallen.

Met name bij ernstige delicten is bij minderjarige slachtoffers regelmatig sprake van trauma. In de interviews is erop gewezen dat er bij diverse ketenpartners verbetering mogelijk is in de expertise op het vlak van trauma. Een van de respondenten benoemt dat het *stepped care principe* ertoe kan leiden dat ook bij een kind met ernstig trauma ten gevolgde van mishandeling door de moeder, eerst 'lichte' zorg wordt ingezet. Als dat niet helpt wordt een therapiegroep met lotgenoten (een zogenoemde KOPP-groep[88]) geprobeerd. Als daarna ook een weerbaarheidstraining niet blijkt te werken is het er in het Nederlandse systeem pas ruimte voor diagnostiek en traumataxatie, aldus deze respondent.

[88] Dit is een therapiegroep voor kinderen van ouders met een psychiatrische aandoening.

6. Conclusies

Centraal doel van dit onderzoek is om een volledig beeld te schetsen van wat er zowel internationaal als nationaal geregeld is ten aanzien van de bescherming van minderjarige slachtoffers in het strafproces. Het praktijkdeel van dit onderzoek heeft nadrukkelijk een exploratief karakter: er is niet gepretendeerd een volledig beeld van de praktijk op alle onderwerpen te kunnen bieden. In dit onderzoek stonden drie onderzoeksvragen centraal:

1. Welke verplichtingen heeft Nederland op grond van internationale richtlijnen en verdragen als het gaat om de bescherming van minderjarige slachtoffers van misdrijven binnen de context van de toepassing van het strafrecht?
2. Welke van deze verplichtingen zijn in Nederland tot dusver op papier geïmplementeerd en op welke wijze?
3. Zijn de op papier geïmplementeerde verplichtingen ook in de uitvoeringspraktijk doorgevoerd. In welke mate wel of (nog) niet?

We behandelen in dit hoofdstuk per thema de belangrijkste bevindingen, waarbij we op basis van een vergelijking van internationale voorschriften, Nederlandse wet- en regelgeving en de praktijk nagaan in hoeverre de bescherming van minderjarige slachtoffers al dan niet met elkaar overeenstemt.

6.1 Kanttekening vooraf

Vele tienduizenden minderjarigen komen jaarlijks voor de keuze te staan of ze aangifte zullen doen van een delict dat hen is overkomen. Dit betreft voornamelijk vermogenscriminaliteit en cybercrime. Ook komen bij de circa 2000 geweldsdelicten per jaar (al dan niet met seksuele (bij)bedoelingen) minderjarigen voor deze keuze te staan. Over het geheel genomen doet minder dan een derde (29%) van de jeugdigen aangifte[89]. Bij geweldsdelicten ligt dat percentage nog lager. Angst voor represailles is één van de factoren die een rol speelt bij de keuze om geen aangifte te doen. Het percentage zaken waarin het komt tot vervolging en tot een veroordeling ligt nog flink lager dan voornoemde getallen.
Bij alle zedenzaken waarin minderjarige slachtoffers worden gehoord wordt in een kwart van de gevallen vervolging van de verdachte ingesteld. Het feit dat verderop in de strafrechtsketen de aantallen steeds verder afnemen heeft tot gevolg dat in het overgrote deel van de gevallen de politie de eerste en vaak ook de belangrijkste partij is die recht kan doen aan de bescherming van minderjarige slachtoffers.
De mogelijkheid om van de bescherming in het strafrecht gebruik te kunnen maken hangt in eerste instantie dus af van het signaleren van een slachtoffer c.q. het doen van melding of aangifte. Naast de lage aangiftebereidheid, waarop organisaties in de strafrechtsketen maar zeer ten dele invloed hebben, is ook de mate waarin door derden gesignaleerde delicten ter kennis worden gebracht van politie en andere opsporingsinstanties van belang. Hier doet zich vooral een probleem voor waar het minderjarige slachtoffers van mensenhandel betreft. In enkele jaren tijd verdwenen namelijk

[89] Bron: Statline CBS geraadpleegd op 24 april 2020.

circa 1.600 kinderen uit de opvang, waarvan een onbekend deel vermoedelijk slachtoffer is van seksuele, criminele of arbeidsuitbuiting. In dezelfde periode (2015 – 2019) nam juist het aantal meldingen van mensenhandel dat bij de Coördinator Mensenhandel binnenkwam drastisch af.

Bij alle bevindingen in dit rapport dienen we, mede om voornoemde redenen, te bedenken dat we in dit rapport spreken over de bescherming die het strafrecht voor het slachtoffer biedt, en dat veel slachtoffers niet met dit strafrecht in aanraking komen, omdat het in verreweg de meeste gevallen geen aangifte wordt gedaan, laat staan sprake is van vervolging van de dader. Vaak is er, al ligt er een aangifte, geen verdachte in beeld. Dit betekent dat betrokkenheid van partijen zoals Slachtofferhulp Nederland en (slachtoffercoördinatoren van) het Openbaar Ministerie voor het overgrote deel van de slachtoffers niet aan de orde is. Met deze kanttekening vooraf, schetsen we in dit concluderend hoofdstuk de belangrijkste bevindingen over de bescherming die aan enkele duizenden minderjarige slachtoffers per jaar wél kan worden geboden en in hoeverre dat in overeenstemming is met internationale voorschriften en nationale wet- en regelgeving.

6.2 Internationaal recht versus nationaal recht

Een belangrijke constatering in dit onderzoek is dat er internationaal zowel voorschriften zijn die specifiek zien op minderjarigen als op specifieke thema's, waarbij in bepaalde artikelen aandacht is voor de positie van minderjarigen.
In Nederlandse wetgeving zien we vooral bepalingen die voor álle slachtoffers gelden (zowel meerderjarig als minderjarig). Het Wetboek van Strafvordering richt zich op de algemene procesgang en bevat slechts enkele bepalingen die specifiek voor minderjarigen gelden. In dit onderzoek hebben wij gekeken of de internationale voorschriften die bindend zijn voor Nederland ook geïmplementeerd zijn. Wij hebben hierbij niet onderzocht of het voor de praktijk uitmaakt of deze implementatie in wetten in formele zin, dan wel in lagere wetgeving, is ondergebracht maar dit verdient wel aandacht.

6.3 Positie en participatie

Positie
Uitgangspunt dient te zijn dat een minderjarig slachtoffer volwaardig deel kan nemen aan het strafproces. We zien dit zowel in internationale voorschriften als nationale wetgeving. Door de 'Wet versterking positie slachtoffers' heeft het slachtoffer een betere positie gekregen in het Nederlandse strafproces. In de praktijk zien we dat in de gehele strafrechtsketen de aandacht voor slachtoffers is toegenomen. Hoewel het zeker nog niet in alle gevallen wordt toegepast, is het sinds 2018 mogelijk dat politie in het registratiesysteem vastlegt dat iemand 'slachtoffer' is van een bepaald delict.[90] Ook voor het minderjarige slachtoffer is het mogelijk om deel te nemen aan het strafproces.

[90] Voor 2018 waren alleen rollen zoals 'benadeelde', 'betrokkene' en 'getuige' mogelijk.

Participatie
In de Nederlandse wetgeving is opgenomen dat een minderjarige gehoord dient te worden en zijn of haar mening mag geven over de wenselijkheid van vervolging indien een wettelijk vertegenwoordiger een klacht indient (artikel 165a SV). Daarnaast heeft een minderjarige ook spreekrecht (artikel 51e lid 5 Sv).
Het recht op bijstand wordt in internationale voorschriften als een belangrijk recht beschouwd. Door de aanpassing van artikel 51c Sv is de positie van een minderjarige in dit opzicht versterkt. Minderjarige slachtoffers mogen zich namelijk laten bijstaan door een advocaat, wettelijk vertegenwoordiger of een persoon naar keuze. Het recht om zich te laten bijstaan of vertegenwoordigen door zijn wettelijk vertegenwoordiger of persoon naar keuze kan door politie, Officier van Justitie, rechter-commissaris of rechter worden geweigerd als dit in het belang is van het onderzoek of in het belang van het slachtoffer. Bijstand en vertegenwoordiging door een advocaat is mogelijk, maar voor het inschakelen van een advocaat zal de minderjarige vaak de hulp van een derde nodig hebben. Effectieve ondersteuning voor minderjarige slachtoffers blijft in het nationaal recht in dit opzicht achter ten opzichte van de internationale bepalingen.

Volgens Nederlandse wet- en regelgeving hebben minderjarige de mogelijkheid om aangifte te doen, maar het lukt in de praktijk door het verloop van het aangifteproces niet altijd om tot een afgeronde aangifte te komen. Onderzoek uitgevoerd door politie (Peeck & Valk: 2018) laat zien dat minderjarige aangevers een onvoldoende rapportcijfer (gemiddeld een 5.1) geven voor het doen van aangifte via internet. Verder zien we dat er in de praktijk een verschil bestaat tussen zedenzaken (slachtoffers terughoudend ten aanzien van aangifte) en mensenhandelzaken (sterke focus op een aangifte vanuit politie). Dit verschil in behandeling in de praktijk staat niet altijd in reële verhouding tot het verschil in situatie.

Ondersteuning en vertegenwoordiging
De '*UN Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime'* doen de aanbeveling dat minderjarigen effectieve ondersteuning moeten krijgen van een begeleider om effectief te participeren in de gehele juridische procedure. Deze begeleider zou vanaf het begin van het onderzoek en gedurende de gehele rechtszaak de minderjarige bij moeten staan. Hoewel minderjarige slachtoffers volgens het 'Besluit slachtoffers van strafbare feiten' informatie moeten krijgen over de mogelijkheid van rechtsbijstand, zien we in de praktijk dat dit niet altijd gebeurt. Advocaten worden meestal pas na een eerste gesprek en vaak ook pas na de aangifte betrokken, terwijl dit volgens de voorschriften 'onverwijld' moet gebeuren. Net als een advocaat is ook Slachtofferhulp Nederland (SHN) pas later in het strafproces betrokken. Een positieve ontwikkeling in de praktijk is het feit dat SHN sinds enige tijd inzet op het eerder benaderen van slachtoffers om juridische ondersteuning aan te bieden. Mogelijk bereikt SHN hierdoor meer kwetsbare slachtoffers dan voorheen.

6.4 Informatie, erkenning en bejegening

In internationale voorschriften staat voorop dat minderjarige slachtoffers recht hebben op informatie en toegang krijgen tot informatie, in het bijzonder op informatiemateriaal gericht op het bevorderen van zijn of haar sociale, psychische en morele welzijn of van de lichamelijke en geestelijke

gezondheid (artikel 17 IVRK). Daarnaast moeten zij ook beschermd worden tegen informatie die schadelijk kan zijn voor hun welzijn. Het recht van informatie wordt gezien als absolute voorwaarde om als minderjarige beslissingen te kunnen nemen. Als we kijken welke informatie minderjarige slachtoffers moeten krijgen, dan zien we dat dit vooral betrekking heeft op informatie over de rechten van slachtoffers en informatie over beschermingsmaatregelen. De informatie die zij ontvangen moet begrijpelijk zijn voor de minderjarige. Nederland heeft dit in haar wet- en regelgeving op dezelfde manier geïmplementeerd.

Informatie: van eerste contact tot aangifte
In internationale voorschriften (voornamelijk in de bindende 'EU Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU', artikel 4 tot en met 6) zien we dat informatie moet worden gegeven vanaf het eerste contact met de betreffende overheidsinstantie. Nederlandse wetgeving gebruikt als terminologie tevens dat informatie onverwijld moet worden gegeven (artikelen 51 aa, 51 ab, 51 ac Sv). Welke informatie gegeven moet worden aan het slachtoffer wordt genoemd in het 'Besluit slachtoffers van strafbare feiten'. Dit komt overeen met internationale voorschriften. We zien in de '*CoE Guidelines of child-friendly justice*' (niet-bindende bepaling) dat ook informatie over de rol van het slachtoffer in een procedure en de mogelijke rechtsmiddelen moet worden gegeven. Dit wordt in nationale wetgeving niet expliciet genoemd. Op welke manier informatie gegeven moet worden is nationaal in een tweetal specifieke regelingen voor politie en justitie uitgewerkt[91]. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen minderjarige slachtoffers onder de 12 jaar en boven de 12 jaar. Onder de 12 jaar dient de informatie enkel verstrekt te worden aan de wettelijk vertegenwoordigers. Dit onderscheid zien we niet terug in internationale voorschriften. Het is de vraag of de belangen van minderjarigen onder de 12 jaar hierdoor wel conform internationale voorschriften worden gewaarborgd. Dit is een aandachtspunt voor wat betreft de verplichting die Nederland heeft ten aanzien van de bindende internationale voorschriften.

Meerdere respondenten in ons onderzoek vinden dat het, in weerwil van internationale voorschriften, nog ontbreekt aan een kindvriendelijke folder waarin in heldere en begrijpelijke taal informatie aan het minderjarige slachtoffer en zijn of haar ouders wordt verstrekt. Politie volstaat meestal met het meegeven van een folder, waar het gaat om het informeren over alle rechten die een (minderjarig) slachtoffer heeft.[92] Overigens wordt eveneens aangegeven dat politie al meer erop gericht is informatie af te stemmen op de doelgroep van minderjarige slachtoffers dan voorheen. Maar in veel gevallen, ook bij ernstiger delicten, kan de informatieverstrekking bij het eerste contact beter.
Aan het eind van het aangifteproces vraagt politie sinds kort aan 12- tot 18-jarigen of ze zelf of hun ouders op de hoogte gehouden dienen te worden. Als een zaak vervolgens door wordt gezet naar het Openbaar Ministerie (OM), dan communiceert het OM altijd via de advocaat of (als er geen advocaat betrokken is) via de ouders van het minderjarige slachtoffer. Internationale voorschriften

[91] De Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 29 maart 2017, nr. 2045950 houdende regels voor de algemene informatievoorziening aan slachtoffers en De Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 29 maart 2017, nr. 2045955 houdende regels voor de verstrekking van zaaksinformatie aan slachtoffers.

[92] Uit onderzoek van Peeck en Valk (2018) bleek dat 40% van de bevraagde minderjarige slachtoffers niet werd geïnformeerd over hun rechten.

geven enkel regels over welke informatie zo snel mogelijk gecommuniceerd moet worden, maar hierbij wordt niet genoemd op welke wijze dit dient te gebeuren.

Informatie over het strafproces
In de vervolgings- en berechtingsfase moet vanuit bindende internationale voorschriften gezien het (minderjarige) slachtoffer steeds, als hij dat wil, op de hoogte worden gesteld over wat er in het strafproces gebeurt (zie artikel 6 EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU). Dit is in nationale wetgeving overgenomen.
In de praktijk is het zo dat minderjarige slachtoffers regelmatig niet op de hoogte gesteld worden over zowel de vervolgingsbeslissing, de achtergrond hiervan als over de afdoening van hun zaak. Uit eigen onderzoek van de politie blijkt verder dat de brief waarin wordt uitgelegd dat er onvoldoende opsporingsindicaties zijn voor vervolging regelmatig niet naar het slachtoffer wordt opgestuurd (Peck: 2018, p. 19). Als minderjarige slachtoffers zelf proberen informatie hierover te krijgen lukt dat regelmatig niet: een schril contrast met het hiervoor genoemde internationaal voorschrift dat ze hierover juist ook *ongevraagd* geïnformeerd en geconsulteerd dienen te worden.

Verhoren
Internationale voorschriften en nationale wet- en regelgeving wijken niet van elkaar af wat betreft het horen van minderjarige slachtoffers. Minderjarigen mogen door het verhoor geen trauma oplopen, het moet gebeuren door opgeleid personeel, bij voorkeur door dezelfde persoon en van hetzelfde geslacht als de minderjarige[93]. Regels omtrent het audiovisueel horen worden volgens internationale voorschriften overgelaten aan landen zelf. Niet-bindende internationale regels stellen wel dat audiovisueel horen de voorkeur heeft bij minderjarige slachtoffers. De Nederlandse wetgeving[94] gaat verder dan dat. Een audiovisuele registratie is bij minderjarige slachtoffers verplicht. De twee respondenten van de politie hebben het vermoeden dat dit in de praktijk niet heel veel gebeurt. In de praktijk zien we dat voor het horen van minderjarige slachtoffers weliswaar speciale verhoorstudio's in gebruik zijn genomen, maar dat hiervan bij 12- tot 18-jarige slachtoffers van zedendelicten slechts in een minderheid van de gevallen gebruik gemaakt wordt. Onderzoek van Van Wijk (2018) laat verder zien dat bij jongere slachtoffers (12-minners) juist meestal wél van de verhoorstudio gebruik wordt gemaakt. Hetzelfde verschil tussen leeftijdsgroepen zien we ook terug waar het gaat om het horen door een opgeleid en gecertificeerd persoon. Bij 12-minners gebeurt dit doorgaans wel, maar bij oudere jeugdigen regelmatig niet.
In weerwil van internationale voorschriften wordt de vereiste aanwezigheid van een steunfiguur (ouders of wettelijk vertegenwoordigers) in de Nederlandse politiepraktijk vaak niet toegestaan, meestal omdat dit vanuit opsporingsperspectief niet in het belang is van het onderzoek. Hoewel in de praktijk het belang van het minderjarig slachtoffer dus vaak niet voorop wordt gesteld, is het wel zo dat door de aanpassing van artikel 51c Sv (aanwezigheid van een persoon naar keuze) sinds kort vertrouwenspersonen (die niet wettelijk vertegenwoordiger zijn) aanwezig mogen zijn bij een verhoor.
Belangrijk, zowel in internationale voorschriften als in nationale wet- en regelgeving, is het feit dat het aantal verhoren tot een minimum beperkt dient te blijven. In de praktijk zien we dat dit regelmatig niet lukt. Hierbij dient te worden aangetekend dat het voor slachtoffers soms erg moeilijk

[93] Artikel 23 EU Richtlijn Minimumnormen, 2012/29/EU en Artilel 35 Besluit slachtoffers van strafbare feiten.

[94] Vastgelegd in de 'Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten'.

is om een verhaal in één keer te vertellen. Dit is soms emotioneel juist te belastend. Het verhoren in een verhoorstudio is in die zin succesvol, dat het dan veelal juist wél blijft bij één verhoor. Wanneer in een strafproces een aanvullend verhoor bij de rechter-commissaris plaatsvindt, zeggen respondenten dat de advocaat van de verdachte tijdens dit verhoor regelmatig (te) veel ruimte krijgt hetgeen tot beschadigende vragen en uitspraken kan leiden. Respondenten geven in dit onderzoek aan dat een voorbespreking van dit verhoor ervoor kan zorgen dat de vragen van de advocaat gesteld kunnen worden door de rechter-commissaris, ook zonder dat de advocaat aanwezig hoeft te zijn.

Erkenning en bejegening

Anders dan in internationale voorschriften zijn er in de nationale wetgeving geen bepalingen opgenomen die expliciet ingaan op de erkenning en bejegening van minderjarige slachtoffers. Internationale niet-bindende *guidelines* geven duidelijke kaders voor de wijze waarop professionals het beste om kunnen gaan met minderjarige slachtoffers. Professionals moeten hun uiterste best doen om het voor minderjarigen mogelijk te maken om hun mening vrij en op hun eigen manier te kunnen uiten en deel te nemen aan het juridisch proces. We kunnen op basis van dit onderzoek wel stellen dat politie door minderjarige slachtoffers veelal als vriendelijk, prettig en begripvol wordt ervaren.

Ten aanzien van opgeleid en voldoende gekwalificeerd personeel zien we anders dan in internationale voorschriften, nationaal géén bepalingen daaromtrent bij minderjarige slachtoffers. We zien in het onderzoek dat opleidingen in de strafrechtsketen (politie, OM, rechters, advocatuur) meer toegespitst mogen worden op de omgang met minderjarigen. Expertise gericht op de vraag ‘hoe praat je met een kind’ is in toenemende mate aanwezig bij deze partijen. In de praktijk wordt een dossier met een minderjarig slachtoffer regelmatig overgedragen aan iemand die hiervoor niet is geschoold, bijvoorbeeld om redenen van capaciteit. Juist de expertise bij de niet-experts kan nog verbeteren op verschillende onderwerpen. Er zijn positieve ontwikkelingen te zien in het opnemen van het thema ‘minderjarige slachtoffers’ in de initiële opleidingen, bijvoorbeeld bij de politie. Bij de zittende magistratuur valt op dat van rechter-commissarissen geen specifieke expertise wordt gevraagd om kinderen te mogen horen. Dat blijkt ook uit de praktijk.

6.5 Bescherming, zorg en steun

Het inzetten van beschermingsmaatregelen voor slachtoffers, in het bijzonder minderjarigen, zien we in internationale voorschriften en nationale wetgeving terug. Uitspraken van het EHRM[95] laten zien dat de bescherming van het slachtoffer zwaarder kan wegen dan het belang van de verdachte bij de afweging om het slachtoffer al dan niet nader te ondervragen.

Zowel internationaal (artikel 22 EU Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU) als nationaal (artikel 10 Besluit slachtoffers van strafbare feiten) zijn er specifieke beschermingsmaatregelen om minderjarige slachtoffers extra bescherming te bieden. Het onderkennen van speciale beschermingsbehoeften wordt gedaan door het maken van een zogenoemde individuele beoordeling door de politie. Minderjarigen moeten (zowel internationaal als nationaal) aangemerkt

[95] Onder andere EHRM 10 november 2005, nr. 54789/00.

worden als personen die specifieke beschermingsbehoeften kunnen hebben. Daarbij moet gekeken worden naar de persoonlijke kenmerken van het slachtoffer, het strafbare feit en de omstandigheden. In de praktijk zien we dat de politie in haar beoordeling standaard de beoordeling 'kwetsbaar' geeft bij minderjarige slachtoffers. Medio 2018 is de, in internationaal verband gevraagde[96], individuele risicobeoordeling van beschermingsbehoeften in Nederland ingevoerd voor alle slachtoffers. Anno 2020 is de uitvoering van de beoordeling bij minderjarigen door politie doorgaans nog afhankelijk van hetgeen het slachtoffer zélf actief hierover aangeeft. Na het vaststellen van 'kwetsbaarheid'[97] vanwege de minderjarigheid van een slachtoffer, moet de politie vervolgens ook beoordelen of sprake is van 'grote impact' en 'grote kans op herhaling'. Dit zijn verplichte velden in het registratiesysteem van de politie. Het vaststellen van de vervolgens in te zetten (fysieke) beschermingsmaatregelen is nog in ontwikkeling. Hiervoor is een volledig beeld van de mogelijke instrumenten op dit vlak nodig.

Bij andere partners is er ook meer aandacht voor beschermingsmaatregelen. Bij Slachtofferhulp Nederland (SHN) is dit een vast onderdeel van het werkproces. Bij het OM kunnen maatregelen aan de orde komen in het gesprek van een Officier van Justitie met een slachtoffer. Op het 'wensenformulier' van het OM dat slachtoffercoördinatoren aan slachtoffers toesturen zijn beschermingsbehoeften en maatregelen nog geen vast onderdeel.

Beschermingsmaatregelen

De inzet van specifieke beschermingsmaatregelen die zowel internationaal als nationaal worden genoemd zijn: vermijden van oogcontact tussen dader en slachtoffer, specifieke regels omtrent de wijze van verhoren, het niet aanwezig zijn bij de zitting, zitting met gesloten deuren. Internationaal stellen bindende voorschriften dat er geen oogcontact mag zijn tussen dader en slachtoffer bij mensenhandelzaken en seksueel misbruik[98]. Ook niet bindende *guidelines* noemen het vermijden van oogcontact als belangrijk punt. Er kan van maatregelen ter vermijding van oogcontact worden afgezien (artikel 16 lid 2 'Besluit slachtoffers van strafbare feiten'), wanneer dit wegens operationele of praktische beperkingen niet realiseerbaar is. Ook kan hiervan worden afgezien als snelheid geboden is in ondervraging van het slachtoffer. Nog een andere reden om af te zien van maatregelen is wanneer het slachtoffer zelf of een derde schade zou kunnen lijden of wanneer uit- of afstel van verhoren afbreuk zou doen aan de rechtsgang. Om de mogelijkheid van oogcontact te vermijden hebben de Nederlandse rechtszalen voorzieningen gekregen die tegemoetkomen aan de behoeften van slachtoffers. Zo zijn er aparte wachtruimtes en kan rekening worden gehouden met specifieke behoeften van slachtoffers. Slachtoffers moeten zelf het initiatief nemen om aan te geven als ze hier behoefte aan hebben. Dit geldt ook voor de mogelijkheid van een zitting achter gesloten deuren. Dit wijkt af van de internationale voorschriften hieromtrent.

[96] De noodzaak van een individuele beoordeling vloeit voort uit overwegingen 19 en 20 van de Richtlijn 2011/36/EU.

[97] Volgens het protocol zijn alle minderjarige slachtoffers per definitie aangemerkt als 'kwetsbaar'. In de praktijk komt dit nog niet in alle gevallen overeen met de daadwerkelijke inschatting of beleving van politiefunctionarissen.

[98] Artikel 31 onder g Verdrag van Lanzarote. Dit zien we ook terug in preambule 30 van de 'Richtlijn seksueel misbruik en seksuele uitbuiting, 2011/93/EU'.

Privacy

Ten aanzien van de privacy is er volgens de niet-bindende '*CoE Guidelines on Child-friendly justice'* een verplichting om de anonimiteit van het slachtoffer in een juridische procedure te waarborgen. Nationale wetgeving stelt het recht van informatie van de verdachte echter meer voorop en stelt dat het *soms* in het belang van het slachtoffer is om bepaalde informatie afgeschermd te houden ten opzichte van de verdachte.

Er zijn in de praktijk nog de nodige stappen te zetten waar het gaat om het voldoen aan de internationale privacy waarborgen. Aan mogelijkheden voor het geheel of gedeeltelijk afschermen van de persoonsgegevens van minderjarige slachtoffers wordt door ketenpartners gewerkt. Ook komt in dit onderzoek naar voren dat politie in toenemende mate (minderjarige) slachtoffers ervan op de hoogte stelt dat (de advocaat van) de verdachte kennis zal nemen van zowel naam als adres van het slachtoffer. Anonimiseren, geheel (alle persoonsgegevens) of gedeeltelijk (adres), biedt de politie in de praktijk zeker niet standaard aan bij (minderjarige) slachtoffers. In de praktijk is (gedeeltelijke) anonimisering vaak wel mogelijk als (vertegenwoordigers van) slachtoffers hiertoe zelf het initiatief nemen. Het pleidooi van enkele respondenten in dit onderzoek, om in de Nederlandse praktijk afscherming meer gelijk te trekken tussen minderjarige slachtoffers en minderjarige daders zou een verdere tegemoetkoming aan internationale voorschriften kunnen betekenen. Problemen ten aanzien van de door te voeren veranderingen in Nederland zijn deels (ICT-) technisch van aard. Mede hierdoor vergen benodigde aanpassingen een redelijk lange doorlooptijd. Problematisch hierbij is vanuit internationaal perspectief met name het feit dat het initiatief sterk bij het slachtoffer ligt, terwijl deze regelmatig over te weinig informatie beschikt om een gedegen afweging te kunnen maken. Verbeteringen, zoals de recente invoering van de individuele beoordeling van beschermingsbehoeften bij politie, zijn in dit verband hoopgevend voor de toekomst.

Zorg, hulp en steun

Internationaal is er veel aandacht voor hulp en steun van minderjarige slachtoffers. De hulp en steun ziet vooral op juridische bijstand (door een advocaat, wettelijk vertegenwoordiger of derde), hulp bij (trauma)verwerking en het ontvangen van informatie. Nederland heeft deze internationale verplichtingen voldoende gewaarborgd in haar wetgeving. Wel zien we dat in de nationale wetgeving wat meer nadruk ligt op wat slachtofferhulporganisaties voor soort hulp kunnen bieden. Het is onduidelijk hoe deze hulp voor slachtoffers er precies uitziet.

Internationaal gezien is er vooral aandacht voor bescherming, zorg en steun in mensenhandelzaken en zaken waarbij een minderjarig slachtoffer is van seksuele uitbuiting of seksueel misbruik. Landen moeten volgens het 'Verdrag van Lanzarote' maatregelen treffen die nodig zijn om slachtoffers te helpen bij hun fysieke en psychosociale herstel en maatregelen treffen om te waarborgen dat naasten van het slachtoffer een beroep kunnen doen op therapeutische ondersteuning, met name acute psychische hulp. Nederland heeft zowel in de 'Aanwijzing mensenhandel' als de 'Aanwijzing zeden' wel maatregelen genoemd maar die zien niet op de manier hoe de fysieke en psychologische hulp aan het slachtoffer eruit moet zien. Als het alleenstaande minderjarige vluchtelingen zijn die als potentiële slachtoffers worden herkend, krijgen ze hulp van hun voogd van het Nidos, die zorgt voor zowel ondersteuning als begeleiding in een eventueel strafproces. Verder is, conform internationale voorschriften, voorzien in opvang van deze slachtoffers, zo nodig in een beschermde omgeving.

Als het gaat om slachtoffers van loverboys (seksuele uitbuiting) dan doet zich daar hetzelfde probleem voor als bij mensenhandelslachtoffers. Het bereik is zeer laag: slechts een op de tien slachtoffers krijgt hulp. Er zijn weliswaar steeds meer goede methodieken beschikbaar, verwijzers zijn echter vaak onvoldoende bekend met de hulpverleningsmogelijkheden.

6.6 Schade en herstel

Herstel
In artikel 39 IVRK staat dat lidstaten passende maatregelen moeten nemen voor het herstel van een kind dat slachtoffer is. Het gaat om zowel lichamelijk als geestelijk herstel en om een herintegratie in de maatschappij te bevorderen. Lidstaten zouden volgens '*UN General Comment nr. 6'* moeten streven naar cultureel passende, gender specifieke geestelijke gezondheidszorg en psychosociale begeleiding door gekwalificeerde personen. Op nationaal niveau zien we hier in wet- en regelgeving geen specifieke bepalingen over. Slachtofferhulp Nederland is de belangrijkste voorziening op dit gebied (Committee on the Rights of the Child: 2013, p. 90). Over de praktijk van hulpverlening voor minderjarige slachtoffers is in algemene zin op basis van dit onderzoek weinig te zeggen. Wel zien we dat er gespecialiseerde hulpverlening voor slachtoffers van loverboys beschikbaar is. Er is sinds enkele jaren in dit werkveld ook een genderspecifieke methodiek in gebruik.

Zowel internationale voorschriften als nationale wet- en regelgeving bieden mogelijkheden om herstelrechtvoorzieningen in te zetten in het strafproces (mediation, bemiddeling et cetera). Het is hierbij belangrijk dat wanneer herstelrechtvoorzieningen worden ingezet, er geen secundaire of herhaalde victimsatie optreedt. Zowel artikel 18 van de 'EU Richtlijn minimumnormen, 2012,29/EU' als artikel 12 van het 'Besluit slachtoffers van strafbare feiten' bevatten maatregelen die genomen moeten worden om de inzet van herstelvoorzieningen tot een succes te maken:

- Van de herstelrechtvoorzieningen wordt alleen gebruik gemaakt in het belang van het slachtoffer, na afweging van de veiligheidsaspecten, en met toestemming (van beide partijen) die altijd mag worden ingetrokken;
- Voordat het slachtoffer instemt met de deelname aan herstelrechtvoorzieningen, ontvangt het slachtoffer volledige en objectieve informatie over het proces en de mogelijke resultaten ervan. Ook ontvangt hij of zij informatie over de procedures ten aanzien van een eventuele herstelrechtovereenkomst;
- De overeenkomst tussen verdachte en slachtoffer komt vrijwillig tot stand;
- Alles wat buiten de openbaarheid wordt behandeld, is vertrouwelijk en wordt niet bekendgemaakt, tenzij de partijen daarin toestemmen.

Naast bovengenoemde overeenkomsten tussen nationaal en internationaal recht, is op nationaal niveau een extra voorwaarde opgenomen: in het 'Besluit slachtoffers van strafbare feiten' wordt, anders dan in de internationale richtlijn is gesteld, nog als extra voorwaarde genoemd dat de verdachte of veroordeelde de feiten heeft erkend.

In het 'Verdrag van Lanzarote' is bepaald dat in geval van seksueel misbruik, de slachtoffers zo lang mogelijk hulp van hulporganisaties zouden moeten krijgen. Ook zouden ouders hierin ondersteund moeten worden. In de Nederlandse wet- en regelgeving zijn hieromtrent geen regels

opgenomen en is hierover niets nader uitgewerkt. Er wordt slechts verwezen naar de ondersteuning door slachtofferhulp. Verbeterpunten in de hulpverlening zijn vanuit dit perspectief van internationale voorschriften gelegen in de expertise van traumahulpverlening en de mogelijkheden voor therapeutische ondersteuning voor naasten van een minderjarig slachtoffer.

Schadevergoeding
De internationale verplichting ten aanzien van schadevergoeding is dat het slachtoffer recht heeft om binnen een redelijke termijn hierover een beslissing te krijgen. Ook dienen er maatregelen te worden genomen om te verzekeren dat de dader de schade ook daadwerkelijk vergoedt (artikel 16 'EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU'). Nederland voldoet aan deze verplichting, maar voor minderjarige slachtoffers kan het lastig zijn deze schadevergoeding daadwerkelijk te krijgen. Om schadevergoeding te ontvangen is het nodig om je als benadeelde partij te voegen in het strafproces. Een minderjarig slachtoffer heeft hiervoor dan wel bijstand of vertegenwoordiging nodig. Op grond van artikel 51c lid 3 jo. 51f Sv kan dit een advocaat zijn of een gemachtigde. Ook SHN kan ondersteuning bieden. Voor de mogelijkheid om naar een advocaat te gaan of een gemachtigde te regelen, zal de minderjarige in de meeste gevallen, zeker jonge kinderen, afhankelijk zijn van zijn wettelijk vertegenwoordigers (of van een andere meerderjarige persoon in de omgeving van de minderjarige). Het is de vraag in hoeverre deze ondersteuning voor de minderjarige altijd aanwezig is.

6.7 Tot slot

We sluiten af met de volgende slotopmerkingen ten aanzien van enkele belangrijke bevindingen en conclusies.

1. Positie van de minderjarige in het strafproces

In Nederland hebben we veelal nog steeds de wettelijk vertegenwoordiger nodig om een kind een rechtsingang te bieden. Waar het in het civiele recht gebruikelijk is dat bijvoorbeeld een kind dat door ouders misbruikt is een brief schrijft aan de rechter, zien we dit soort mogelijkheden in de strafrechtspraktijk niet terug. Dit heeft vermoedelijk te maken met het feit dat de hele strafrechtsketen sterk gericht is op de dader en op de wettelijk vertegenwoordigers van de minderjarige slachtoffers. Belangrijke indicatoren hiervoor zijn de volgende. Het standaard informeren van ouders is in het werkproces van politie pas recent beëindigd. Er wordt bij slachtofferschap van minderjarigen nog vaak op initiatief van politie en OM de keuze gemaakt dat ouders aangifte doen. De minderjarige wordt dan zo mogelijk (of zo nodig) gehoord als getuige. We kunnen stellen dat aan het slachtofferschap van de minderjarige op deze manier niet altijd voldoende recht wordt gedaan.

2. Informatie tijdens het strafproces

Het op de hoogte houden van minderjarige slachtoffers (in de loop van het strafproces), rechtstreeks of via hun ouders of vertegenwoordiger(s), laat te wensen over. Dit lijkt zich zowel voor te doen bij lichte als bij relatief ernstige delicten. Er is de afgelopen tien jaar geïnvesteerd in (digitale) systemen om dit te verbeteren, maar in de praktijk werden verbeteringen op dit punt niet of nauwelijks gezien.

3. Individuele beoordeling

Een ander onderdeel waar de afgelopen jaren aan is gewerkt, is de individuele beoordeling van beschermingsbehoeften. Dit is een positieve ontwikkeling in de richting van de internationale voorschriften hieromtrent. Aan de bekendheid met dit werkproces (en ook met andere werkprocessen gericht op slachtoffers) kan nog worden gewerkt in de strafrechtsketen. Denk hierbij aan vragen die gesteld dienen te worden aan een slachtoffer in het kader van de individuele beoordeling van beschermingsbehoeften, en hoe hierover adequaat onderling af te stemmen tussen ketenpartners.

4. Bescherming van de privacy

Het garanderen van anonimiteit van het slachtoffer is in Nederland niet het uitgangspunt. De verdachte dient kennis te hebben van het gehele dossier. In de praktijk zijn de nodige stappen gezet om bepaalde persoonsgegevens van een (minderjarig) slachtoffer af te schermen, maar op dit moment gebeurt dit vooral nog op initiatief van het slachtoffer. *'Afschermen van gegevens, tenzij…'* zou vanuit internationaal oogpunt een beter uitgangspunt zijn.

5. Opleidingen

Expertise vanuit de basisopleidingen, dus bij de reguliere werkers in de strafrechtsketen, is een aandachtspunt. Juist bij veelvoorkomende en relatief minder ernstige delicten komen de minderjarige slachtoffers relatief vaak in contact met werkers die nog onvoldoende vaardigheden hebben in de omgang met deze doelgroep. Er is de afgelopen jaren ingezet op het opleiden van specialisten in de strafrechtsketen. Dit betaalt zich uit in goede werkwijzen als deze specialisten tenminste betrokken zijn. Op sommige vlakken is er nog verbetering mogelijk, met name wat betreft de capaciteit en inzet van deze specialisten (denk aan bredere inzet en betrokkenheid van familierechercheurs).

6. Implementatieprogramma (politie)

De afgelopen jaren is een programma uitgevoerd om de bescherming van slachtoffers en slachtofferrechten beter in de werkprocessen van politie te verankeren. Op onderdelen van deze werkprocessen is meer specifieke aandacht nog nodig voor de slachtoffers jonger dan 18 jaar. Het is nodig dat de implementatie van de bescherming van slachtoffers, en met name de specifieke maatregelen gericht op minderjarigen, bij politie en bij de andere partners wordt voortgezet. Er zijn nog genoeg werkprocessen die dienen te worden doorgelicht en aangepast. Er moet gewerkt worden aan een cultuur waarin men *slachtofferrechten* als een vanzelfsprekend onderdeel van het werk ziet. Het is in dit verband maar de vraag of het gebruik van de term *slachtofferzorg* voldoende de lading dekt van hetgeen er gevraagd wordt. Alleen als politie door kan gaan met implementatie van nieuwe werkprocessen voor deze groep kan op termijn in voldoende mate worden voldaan aan internationale voorschriften.

Bijlage 1 Schematisch overzicht relevante wetgeving

Thema 1: Positie en participatie

Sub thema	Internationaal	Nationaal
Toegang tot de rechter	Art. 12 IVRK UN General comment no. 12 Art. 13 EVRM Art. 2 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten	Art. 51a Sv 2.1. Aanwijzing slachtofferrechten
Doen van aangifte	Ar. 38 Verdrag van Lanzarote Art. 5 en preambule 63 EU Richtlijn Minimumnormen 2012/29/EU	Art. 161 Sv Art. 165a Sv Art. 167a Sv 3.1. Aanwijzing slachtofferrechten 1.2. en 2.1 Aanwijzing zeden Paragraaf 4 Aanwijzing mensenhandel
Hoor- en spreekrecht	Art. 12 IVRK Art. 44 UN Guidelines on child friendly justice	Art. 51e Sv
Vertegenwoordiging en bijstand	Artikel 13, 14 Richtlijn minimumnormen Art. 31 lid 3,4,5, Verdrag van Lanzarote Art. 13 EU Richtlijn Mensenhandel 2011/36/EU	Art. 51c Sv Art. 14 Besluit slachtoffers van strafbare feiten

Thema 2: Informatie, erkenning en bejegening

Sub thema	Internationaal	Nationaal
Recht op informatie (bij 1e contact)	Art. 17 IVRK Art. 6 en 13 Verdrag van Lanzarote UN General comment no. 12 2.5 Guidelines on the protection of child victims of trafficking (UNICEF, September 2006).	Artt. 51aa, 51ab Sv, 51 ac Sv Artt. 5,6,7,13,15 Besluit slachtoffers van strafbare feiten Artt. 2 en 3 Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie houdende regels voor de algemene informatievoorziening aan slachtoffers.
Recht op informatie bij berechting- en vervolgingsfase	Art. 6 Richtlijn minimumnormen 2012/29/Eu Art. 1 tot en met 5 UN Guidelines on child-friendly justice	Art. 51 ac Artt. 3,5,6 Regeling versterking zaaksinformatie
Verhoren	Art. 23 en 24 EU Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU Artt. 31, 34 ,35, 36 Verdrag van Lanzarote	Artt. 9,11,13,15 Besluit slachtoffers van strafbare feiten 2.2. Aanwijzing mensenhandel

Audiovisueel horen	Art. 24 EU Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU Art. 35 lid 2 Verdrag van Lanzarote Guidelines on child-friendly justice	Art. 14 besluit slachtoffers van strafbare feiten 6.3 Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling 4.4. Aanwijzing zeden 2.2. en 2.3. AVT
Erkenning en bejegening	Art. 8 Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie Artt. 14,15, 70, 71, 72 UN Guidelines on child-friendly justice Art. 25 EU Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU Art. 10 Verdrag van Warschau	Art. 288a Sv Art. 51aa SV Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers

Thema 3: Bescherming, zorg en steun

Sub thema	Internationaal	Nationaal
	Art. 19 IVRK Art. 24 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie Art. 26 Verdrag van Istanbul Art. 18 EU Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU Art. 2 UN Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses 2.7 Guidelines on the protection of child victims of trafficking'	
Individuele beoordeling en specifieke beschermingsbehoeften	Art. 22 Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU	Artt. 10, 13 Besluit slachtoffers van strafbare feiten Aanwijzing slachtofferrechten par. 6.1
Beschermingsmaatregelen en specifieke beschermingsmaatregelen	Artt. 23,24 Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU Artt. 11,13 UN Guidelines on child-friendly justice	Art. 269 lid 5 Sv Art. 495b Sv Art. 12 Besluit slachtoffers van strafbare feiten
Beschermingsmaatregelen bij seksuele uitbuiting, seksueel misbruik en mensenhandel	Art. 31 Verdrag van Lanzarote Artt. 10 t/m 13 Verdrag van Warschau	Art. 14 Aanwijzing mensenhandel 2.2. Aanwijzing zeden
Contact slachtoffer <> dader	Art. 31 onder g Verdrag van Lanzarote. Preambule 30 Richtlijn seksueel misbruik en seksuele uitbuiting, 2011/93/EU	Artt. 12,16 Besluit slachtoffers van strafbare feiten Art. 226a e.v. Sv Artt. 187-187d Sv

	Art. 4 UN Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime	
Leeftijd	Art. 24 lid 2 Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU Art. 10 Verdrag van Warschau	Art. 13 Besluit slachtoffers van strafbare feiten
Privacy	Art. 16 IVRK Art. 8 Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitiutie en kinderpornografie Art. 11 Verdrag van Warschau Artt. 26-28 UN Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime AVG	Art. 9 Besluit slachtoffers van strafbare feiten 3.1. Aanwijzing slachtofferrechten
Hulp en steun	Artt. 11-14 Verdrag van Warschau Art. 13-16 Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU Art. 6 Palermo Protocol Artt. 11-14 Verdrag van Lanzarote	Art. 51aa Sv Art. 3 Besluit slachtoffers van strafbare feiten

Thema 4: Schade en herstel

Sub thema	Internationaal	Nationaal
Schade en herstel	Art. 39 IVRK *UN General Comment no. 6* Art. 12, 16 en preambule 46 EU Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU Art. 14 Verdrag van Lanzarote Art. 19 UN Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses Preambule 31 Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting, 2011/93/EU	Art. 51aa Sv Art. 51h Sv Art. 18 Besluit slachtoffers van strafbare feiten
Schadevergoeding		Art. 51 f Sv Art. 51^{e} Sv Art. 7 Aanwijzing slachtofferrechten

Bijlage 2 Overzicht geïnterviewde functionarissen

Organisatie	Functie
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Beleidsadviseur Afdeling Slachtofferbeleid
Parket-Generaal	Officier van justitie
Openbaar Ministerie	Slachtoffercoördinator arrondissementsparket Oost-Brabant
Openbaar Ministerie	Landelijk beleidsmedewerker slachtofferrechten / officier van justitie
Politie	Landelijk adviseur Slachtofferrechten Nationale Politie / trainer implementatie Minimumnormen Politie-Eenheid Amsterdam
Politie	Beleidsadviseur Slachtofferbeleid Nationale Politie
Politie	Zedenrechercheur Dienst Regionale Recherche Politie-eenheid Amsterdam
SHN (Slachtofferhulp Nederland)	Beleidsadviseur
SHN (Slachtofferhulp Nederland)	Juridisch adviseur
LANGSZ	Slachtofferadvocaat
Defence for Children	Advocaat in dienstbetrekking
Klinisch psycholoog (vrijgevestigd)	Ontwikkelaar taxatiemethodiek (onder andere Landelijk Opleidingscentrum Kindermishandeling); expert CCE (Centrum Consultatie en Expertise); lid kernteam Geweld Hoort Nergens Thuis
CKM (Centrum Kinderhandel/Mensenhandel)	Directeur
CKM (Centrum Kinderhandel/Mensenhandel)	Beleidsmedewerker / onderzoeker
Nidos	Regiomanager beschermde opvang Nederland - Noord
WSG (William Schrikker Groep)	Teammanager – pilot herstelbemiddeling

Bijlage 3 Itemlist

1. *Algemeen*

- Functie respondent;
- Rol en taak organisatie in relatie tot bescherming van minderjarige slachtoffers;
- Eventueel: richt zich op welke specifieke doelgroepen; aantallen minderjarige slachtoffers; waar de professional/organisatie jaarlijks mee te maken krijgt.

2. *Deelname en positie in het strafproces: wat gaat goed en wat kan beter?*

- Verloop van aangifteproces;
- Deelname aan het strafproces tijdens onderzoek politie en vervolging door het OM (rol van advocaat en ouders);
- Deelname aan het strafproces gedurende het verloop van de rechtszaak (o.m. spreekrecht).
- Verloop na berechting.

3. *Verstrekken van informatie: wat gaat goed en wat kan beter?*

- Informeren van slachtoffer, ouders, advocaat, andere vertegenwoordiger tijdens verloop strafproces;
- Privacy: hoe wordt omgegaan met gevoelige informatie van het slachtoffer;
- NB: van het moment/periode delict tot en met periode van nazorg/re-integratie en herstel;
- NB: specifiek maken van de organisatie die een slachtoffer informeert (politie, OM, rechtbank, hulporganisatie, et cetera).

4. *Wijze van communiceren (bejegening): wat gaat goed en wat kan beter?*

- Respectvol en gericht op voorkomen verdere victimisatie;
- Momenten (enkel na aangifte, of ook later in proces, op welke manier?)
- Recht doen aan de positie van slachtoffer (erkenning);
- Verloop en inrichting van (ver)horen:
    - Voldoende snel;
    - Niet onnodig vaak/lang;
    - Kiezen voor video;
    - In kindvriendelijke ruimte;
    - Door gekwalificeerde professionals;
    - Mét de advocaat en ouders/vertegenwoordigers.

5. *Bescherming: wat gaat goed en wat kan beter?*

- (Fysieke) maatregelen voorkomen contact dader (privacy; tijdens zittingen; gebruik van digitale middelen zoals videoverbinding; et cetera).

6. *Mogelijkheden voor hulp en steun: wat gaat goed en wat kan beter?*
- Ook: hulpverlening voor ouders/direct betrokken personen in sociaal netwerk;
- Spoedige beslissingen en duurzame oplossingen;
- Organisatie van de hulpverlening;
- Expertise in de hulpverlening.

7. *Opvang: wat gaat goed en wat kan beter?*
- Organisatie van de opvang: afgestemd op de doelgroep(en);
- Expertise in de opvang (psychologisch, materieel, medisch).

8. *Beschikbaarheid van voorzieningen voor schade en herstel: wat gaat goed en wat kan beter?*
- Mogelijkheden en gebruik schadevergoeding (materieel/immaterieel) en ondersteuning hierin;
- Bijvoorbeeld adequate opvang in een pleeggezin;
- Monitoring langere termijn (van geestelijke gezondheid e.d.).

Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen

Literatuur en publicaties

Aa, S. Van der, J. Claessen & R. Hofmann (2020). Speciale behoeften van slachtoffers van hate crime ten aanzien van het strafproces en de slachtofferhulp. Den Haag: WODC.

Aa, S. van der, & Groenhuijsen, M. S. (2012). Slachtofferrechten in het strafproces: drie stapjes naar voren en een stapje terug? Ars Aequi, 9, 603-611.

Andringa, W., Klein Kranenburg, L, Bouwmeester, J., Doeschot, F. Ten (2017). Slachtoffermonitor hoofdrapport: tweede meting. Enschede/Den Haag: I&O/WODC.

Beaujean, R. et al. (2018). Slachtoffervoorzieningen in de rechtspraak. Raad voor de Rechtspraak. Den Haag.

Bicanic, I. & R. Korver (2020). Dicht bij huis. Hoe steun je een kind na seksueel misbruik? Amsterdam: De Arbeiderspers.

Bosma, A., van Krimpen, L., & Menenti, L. M. E. (2015). Het slachtoffer van seksueel geweld verklaar(d)(t). *Delikt en Delinkwent*, *45*(1), 9-21.

Candido, J. et al. (2017). Slachtoffer en de rechtspraak: handleiding voor de rechtspraktijk. Den Haag: Landelijk Overleg Vakinhoud Straf.

Dettmeijer-Vermeulen, Mr. C. E. en mr. dr. M. Boot-Matthijssen (2014) Minderjarige slachtoffers in mensenhandelzaken: Ze wilde het zelf. Toch? In: *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht* 2014/30, 128-133.

Drost, V. et al. (2014). Wet versterking positie slachtoffers: procesevaluatie. Den Haag/Amsterdam: Ministerie van V&J/DSP.

Dros, O. (2018-1). Informeren van minderjarige slachtoffers door de politie. Een overzicht van verplichtingen bij rechten van minderjarige slachtoffers. Leiden/Apeldoorn: Defence for Children / Nationale Politie Nederland – Portefeuille Dienstverlening Programma Slachtofferrechten.

Dros, O. (2018-2). Informeren van minderjarige slachtoffers door de politie. Jongeren over informatiemateriaal voor minderjarige slachtoffers van de politie. Leiden/Apeldoorn: Defence for Children / Nationale Politie Nederland – Portefeuille Dienstverlening Programma Slachtofferrechten.

Ehrens B., C. De Ruiter, D. Van Bragt & H. Otgaar. De Handreikingen Kindermishandeling van het Openbaar Ministerie: onwetenschappelijk en niet kindgericht, in *Nederlands Juristenblad* 2019, aflevering 27, p. 1932 - 1938.

Elbers, N.A. et al. (2018). Slachtofferadvocatuur. De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven. Den Haag: WODC.

Esser. L.B. De strafbaarstelling van mensenhandel ontrafeld. Een analyse en heroriëntatie in het licht van rechtsbelangen. Leiden: Universiteit Leiden.

Goderie, M. (2016). Mensenhandel in de prostitutie opsporen zonder aangifte? Een vervolgonderzoek om de doorzettingsmacht van de politie te verduidelijken. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Greijer, Susanna & Jaap Doek (september 2019). Explanatory Report to the Guidelines regarding the implementation of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on de sale of children, child prostitution and child pornography. Thailand: ECPAT International – Interagency Working Group.

Hokwerda, Y.M., T. Veldman, L. de Graaf & C. Rueb (2015). Minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik in het strafproces. Leiden: Defence for Children.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (februari 2018). De kwaliteit van gespecialiseerde jeugdhulp aan slachtoffers van loverboys. Den Haag: Ministerie van VWS.

Leermakers et al. (2017) Leermakers, S., Glasgow-Kulu, Y., Heeringa, A. & Noteboom, F. (2017). Verblijfsrechtelijke bescherming van slachtoffers mensenhandel in Nederland. Een verkennende studie. Den Haag: CKM

Leermakers, S.D.E., E.I. Simons & F. Noteboom (2018). Aangifte doe je niet. Een studie naar de factoren die een negatieve invloed hebben op de aangiftebereidheid van Nederlandse, minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting. Den Haag: Coalitie tegen seksuele kinderuitbuiting.

Leij, J.B.J. van der (2015). Privacyrecht en slachtoffers – Een studie naar de grondslagen en juridische kaders van privacy van slachtoffers. Den Haag: WODC.

Lindenberg, mr. dr. K. & mr. dr. drs. A.A. van Dijk (2016). Herziening van de zedendelicten? Een analyse van Titel XIV, Tweede Boek, Wetboek van Strafrecht met het oog op samenhang, complexiteit en normstelling. Den Haag: WODC.

Lünneman, K.D. & A.G. Mein (2014). Maatregelen ter voorkoming van secundair en herhaald slachtofferschap. Verwey-Jonker instituut. Utrecht, januari 2014.

Montfoort, A.J., Verhagen, A., Beelen, H., Rahder, J., Lenglet, M.J.E., (2018). Onderzoek Jeugdzorgplus knelpunten en aanbevelingen, Onderzoeksrapport West Brabant West, West Brabant Oost en Zeeland. Woerden: VanMontfoort.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel geweld tegen kinderen (2014). Op goede grond. De aanpak van seksueel geweld tegen kinderen. Den Haag. Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Neijenhuis, R.G.M. (december 2016). Leren signaleren. Een onderzoek naar de signalering van criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij door de politieorganisatie. Groningen: Nationale Politie – Eenheid Noord-Nederland.

Netherlands Helsinki Committee. NHC Strategy 2019-2022. The Hague: NHC.

Peeck, V. & M. Valk (december 2018). Ervaringen van minderjarige slachtoffers in het aangifteproces. Apeldoorn: Politie Nederland – Portefeuille Dienstverlening Implementatie Slachtofferrechten.

Peeck, V. (november 2016). Recht op een kindvriendelijke aanpak. Onderzoek naar minderjarige slachtoffers in het kader van de Europese richtlijn minimumnormen voor Slachtoffers. Amsterdam: Nationale Politie Nederland.

Rispens, I. & K. Dekens (2015). 'De politie en de omgang met jeugdige getuigen en verdachten'. In: S. de Kinge, J. Noorda & H. Ferwerda (red.). *Jongeren en de politie.* Apeldoorn: Maklu 2015.

Roos, Th.A. de (2001). Het Doorson-arrest voorbij – een verlate annotatie ter ere van Egbert Myjer. Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten, jaargang 26, nr. 2, pagina 165.

Wiarda, J.J. (2012). Deelonderzoek 2a: Onderzoek naar seksueel misbruik van kinderen die onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in instellingen en bij pleegouders. Beschrijving van het relevante juridische kader. In: Commissie Samson, Omringd door zorg, toch niet veilig. Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, 1945 tot heden (pp. 692-818) Amsterdam: Boom Amsterdam.

Wijers, M. & M. de Boer. Eén keer is genoeg: verkennend onderzoek naar secundaire victimisatie van slachtoffers als getuigen in het strafproces. Utrecht: Marjan Wijers research & consultancy.

Wijk, Anton van, Sylvia Dickie, Manon Kornmann-Hardeman en Tom van Ham (2018). Minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven gehoord: Een kwalitatief onderzoek naar de verhoorpraktijk. Arnhem: Beke.

Zebel, S., M. Kuttschreuter, M. Stel & E. Giebels (2019). Doorontwikkeling van de vragenlijst Slachtoffermonitor: Een *mixed-methods* benadering. Den Haag/Enschede: WODC/Universiteit Twente.

Verdragen, richtlijnen, resoluties, protocollen en general comments

Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20 november 1989 (IVRK).

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 4 november 1950 (EVRM).

Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, Warschau, 16 mei 2005 (Verdrag van Warschau).

Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, Lanzarote, 25 november 2007 (Verdrag van Lanzarote).

Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, Istanboel, 11 mei 2011 (Verdrag van Istanbul).

Verordening (EU) 2016/679 Van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming.

Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, New York, 16 december 1966 (Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten).

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, 2012/C 326/02.

Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad.

Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad.

Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ.

Europees Parlement van 11 maart 2015 over de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen op internet.

Europees Parlement van 26 oktober 2017 over de bestrijding van seksuele intimidatie en seksueel misbruik in de EU.

Europees Parlement van 14 december 2017 over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.

EcoSoc Resolutions of UN Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime van 22 juli 2005 (ECOSOC/RES/2005/20).

Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System (ESR Verenigde Naties, 1997).

Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice, Raad van Europa 2010.

Guidelines on the protection of child victims of trafficking (UNICEF, September 2006).

Luxembourg Guidelines: Terminology Guidelines for the protection of children from sexual exploitation and sexual abuse. Bangkok: ECPAT 2016.

Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Palermo Protocol).

Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 25 mei 2000

General comments van het VN Kinderrechtencomité, behorend bij Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20 november 1989 .

Wetboek van strafrecht.

Wetboek van strafvordering.

Wet van 17 december 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven.

Wet van 6 november 2013 (Staatsblad 2013, 444) ter implementatie van richtlijn 2011/36/EU

Wet van 12 februari 2014 (Staatsblad 2014, 74) ter implementatie van richtlijn 2011/93/EU

Wet van 1 april 2017(Staatsblad 2017,90) ter implementatie van richtlijn 2012/29/EU

Besluit van 24 augustus 2016, houdende regels voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (Besluit slachtoffers van strafbare feiten) Staatsblad 2016, 310.

De Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 29 maart 2017, nr. 2045950 houdende regels voor de algemene informatievoorziening aan slachtoffers.

De Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 29 maart 2017, nr. 2045955 houdende regels voor de verstrekking van zaaksinformatie aan slachtoffers.

Aanwijzing slachtofferrechten van 1 juli 2018, BWBR0041092.

Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten van 1 november 2018, BWBR0041488.

Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling van 1 mei 2016, BWBR0037818.

Aanwijzing zeden van 1 mei 2016, BWBR0037821.

Aanwijzing mensenhandel van 1 juli 2013, BWBR0033564.

Overige bronnen

Advies Concept-AMvB “Besluit slachtoffers van strafbare feiten” (2015). Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

Advies van de Raad voor de Rechtspraak met betrekking tot de Wet Versterking positie Slachtoffers (7 oktober 2014) https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2014-37-Advies-Conceptwetsvoorstel-implementatie-EU-richtlijn-minimumnormen-slachtoffers-strafbare-feiten.pdf.

Commissie Azough (2014). Actieplan Aanpak meisjesslachtoffers van loverboys/mensenhandel in de zorg voor jeugd. Hun verleden is niet hun toekomst. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut

Committee on the Rights of the Child (2013). Considerations of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Fourth periodic reports of States parties due in 2012: The Netherlands. United Nations – Convention on the Rights of the Child.

Council of Europe (2018). Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands – second evaluation round. Straatsburg: Secretariat of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.

https://www.unicef.nl/files/Oproep%20betere%20bescherming%20minderjarige%20slachtoffers%20mensenhandel.pdf

https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2017/04/03/informatieblad-over-de-wet-ter-implementatie-van-de-eu-richtlijn-minimumnormen-slachtoffers

https://www.unicef.nl/files/Oproep%20betere%20bescherming%20minderjarige%20slachtoffers%20mensenhandel.pdf

https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2017/04/03/informatieblad-over-de-wet-ter-implementatie-van-de-eu-richtlijn-minimumnormen-slachtoffers

Kwaliteitskader voor jeugdhulporganisaties die gespecialiseerde opvang en hulp bieden aan meisjesslachtoffers van loverboys/mensenhandel. Aanpak van loverboy/mensenhandel problematiek in de zorg voor jeugd. NJI [?]: Utrecht.

Kamerbrief 'Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel' (23 juni 2014).

Kamerbrief 2403018 'Voortgang meerjarenagenda slachtofferbeleid: bescherming en bejegening' (15 november 2018).

Programma recht doen aan slachtoffers (Juni 2016). Informatiefolder 'Erkend'.

Programma recht doen aan slachtoffers (Juni 2016). Informatiefolder.

UNODC, februari 2009. Global report on trafficking in persons human trafficking. A crime that shames us al. United Nations office on drugs and crime.

VNG (2015). Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel. Rapport van de commissie ingesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Federatie Opvang onder voorzitterschap van dhr. H. Lenferink.

Bijlage 5 Verklaring afkortingen

3RO:	De drie reclasseringsorganisaties
AVIM:	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
AVR:	De Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten
BVH:	Basisvoorziening Handhaving (registratiesysteem politie)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CKM	Centrum tegen kinderhandel en mensenhandel
CoMensha:	Coördinatiecentrum Mensenhandel
CoE	Council of Europe
EVRM	Europees verdrag voor de rechten van de mens
IB:	Individuele risicobeoordeling van beschermingsbehoeften
IVRK	Verdrag inzake de rechten van het kind
HIC:	High Impact Crime
KOPP-groep:	Een therapiegroep met kinderen die ouders hebben met een psychiatrische aandoening (Kinderen van Ouders met Psychiatrische Problematiek)
LVB:	Licht verstandelijk beperkt
LANGSZ:	Landelijk advocaten netwerk gewelds- en zedenslachtoffers
LOVS:	Landelijk Orgaan Vakinhoud Straf
MO:	Maatschappelijke Opvang
NGO:	Niet gouvernementele organisatie
NJI:	Nederlands Jeugdinstituut
OvJ:	Officier van Justitie
OM:	Openbaar Ministerie
RvdK:	Raad voor de Kinderbescherming
SHN	Slachtofferhulp Nederland
UN	United Nations (Verenigde Naties)
TMM:	Team Mensenhandel Mensensmokkel
V&J:	Ministerie van Veiligheid en Justitie
WODC:	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (van het) ministerie van Justitie en Veiligheid
WSG	William Schrikker Groep
ZSM	Zo Slim, Simpel, Samen, Selectief en Samenlevingsgericht Mogelijk: selectie- en afdoeningstafel voor eenvoudige misdrijven; afdoening vindt plaats binnen zes uur of binnen drie dagen

Bijlage 6 Leden begeleidingscommissie

Voorzitter:

De heer em. Prof. J.E. Doek	Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Leden:

De heer mr. dr. Y.N. Van den Brink	Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Mevrouw. Mr. E.C. van Ginkel	WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid
De heer drs. G.P. Hoekendijk	Ministerie van Justitie en Veiligheid (tot juni 2020)
Mevrouw mr. W.S. Leenders	Ministerie van Justitie en Veiligheid (vanaf juni 2020)