

Vergaderjaar 2002–2003

26 690

Bestrijding van seksueel misbruik van en seksueel geweld tegen kinderen

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2002

Seksueel misbruik van kinderen kan niet worden getolereerd. Blijvende aandacht voor dit verschijnsel is geboden. Het kabinet heeft in het Strategisch Akkoord dan ook aangekondigd dat er prioriteit zal worden gegeven aan de aanpak van kindermishandeling in het algemeen en zedendelicten tegen kinderen in het bijzonder.

De bestrijding van seksueel geweld tegen en misbruik van kinderen staat reeds enkele jaren prominent op de politieke agenda, zowel nationaal als internationaal.

Als uitvloeisel van het Eerste wereldcongres tegen commerciële seksuele exploitatie in Stockholm heeft het vorige kabinet in 1999 een nota uitgebracht die het gehele spectrum beslaat van de aanpak van seksueel misbruik van kinderen. Deze nota is gevolgd door een nationaal actieprogramma (NAPS), dat op 19 april 2000 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Dit actieprogramma paste in het streven naar een samenhangend beleid op dit terrein, waarbij wordt voorkomen dat er steeds versnipperde activiteiten worden opgezet naar aanleiding van actuele verschijnselen. Het actieprogramma bracht tevens de wens van de regering tot uitdrukking om te komen tot een verbetering van de samenwerking tussen overheidsinstanties, maatschappelijke instellingen en niet-gouvernementele organisaties bij de bestrijding van seksueel geweld en misbruik. Bij de uitvoering van het actieprogramma hebben maatschappelijke organisaties dan ook een belangrijke rol gespeeld. Voor deze aanpak bestaat veel interesse, zo bleek ook op het Tweede wereldcongres in Yokohama dat in december 2001 plaatsvond.

In deze eindrapportage, die ik hierbij mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aanbied, wordt verslag gedaan van de resultaten die met de uitvoe-

ring van het actieprogramma zijn bereikt. Tevens wordt, in navolging van de eerder uitgebrachte voortgangsrapportages, stilgestaan bij enige recente ontwikkelingen. Hierbij wordt ook ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van een aantal toezeggingen die mijn ambtsvoorganger heeft gedaan tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer over de partiële wijziging van de zedelijkheidswetgeving.

De bestrijding van seksueel geweld en misbruik bevindt zich in een continu proces van ontwikkeling. Met de afronding van het NAPS is veel bereikt, maar daarmee is het werk nog niet gedaan.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ondergetekende zullen blijvende aandacht hebben voor dit onderwerp, waarbij ook een relatie zal worden gelegd met het interdepartementale traject waarin wordt toegezien op de uitvoering van de kabinetsnota «Privé geweld – publieke zaak».

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Inleiding

Op 19 april 2000 is het Nationaal Actieplan aanpak seksueel misbruik van kinderen (NAPS) aan de Tweede Kamer aangeboden¹. Dit actieplan vormt de uitwerking van een aantal afspraken die in 1996 in Stockholm zijn gemaakt op het Eerste wereldcongres tegen commerciële seksuele exploitatie van kinderen. Tevens bouwt het actieplan voort op een in 1999 verschenen kabinetsnota, waarin het gehele spectrum van de aanpak van seksueel misbruik wordt beschreven².

Het actieprogramma is bedoeld om de samenhang in het beleid te bevorderen en de samenwerking tussen de verschillende instellingen die in dit kader een rol vervullen, te verbeteren. De activiteiten in dit plan zijn gericht op:

- het verbeteren van de hulp aan en opvang van slachtoffers van zedendelicten;
- het bevorderen van vroegsignalering en melding door degenen die beroepshalve met kinderen te maken hebben;
- het vergroten van de professionaliteit bij politie, openbaar ministerie en hulpverlening;
- het terugdringen van recidive van de plegers van seksueel misbruik;
- het verbreden van de mogelijkheden om de weerbaarheid van kinderen te vergroten.

De uitvoering van het NAPS is begeleid door een projectteam, bestaande uit vertegenwoordigers van de overheid en maatschappelijke organisaties.

Deze eindrapportage geeft de belangrijkste resultaten weer op het gebied van preventie, repressie en hulpverlening. Tevens wordt, in navolging van eerder uitgebrachte voortgangsrapportages,³ stilgestaan bij enige recente ontwikkelingen.

1. Preventie

1.1. Resultaten

Afgeronde activiteiten

- In april 2001 is een brochure verschenen over seksueel misbruik van kinderen. Deze brochure, een gezamenlijke productie van het NISSO en het ministerie van Justitie, is bestemd voor ouders en voor personen die in hun werk te maken hebben met kinderen. In de brochure wordt informatie geboden over de aard en omvang van seksueel misbruik van kinderen. Tevens wordt verduidelijkt welke stappen iemand kan nemen als hij of zij vermoedt dat een kind is misbruikt.
- Op 15 december 2001 is de website www.seksueelkindermisbruik.nl in gebruik genomen. De website is een digitaal kenniscentrum voor organisaties die actief zijn in de aanpak van seksueel misbruik van kinderen. Maar ook slachtoffers van seksueel misbruik kunnen op de website informatie vinden over lokale instanties die hulp kunnen bieden.
- Voorbeelden van zes succesvolle projecten, gericht op het voorkomen en bestrijden van kinderprostitutie, zijn beschreven in een handboek dat in januari 2002 is uitgebracht en onder andere via het praktijkboek Lokaal prostitutiebeleid onder alle gemeenten is verspreid⁴. Hierin wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de problematiek van de «loverboys».
- Het onderzoeksrapport over de aard en omvang van seksueel misbruik

¹ Kamerstukken II, 1999/2000, 26 690, nr. 4.

² Kamerstukken II, 1998/99, 26 690, nrs. 1–2.

³ Kamerstukken II, 2000/01, 26 690, nr. 9 &

Kamerstukken II, 2001/02, 26 690, nr. 11.

⁴ *Preventie en hulpverlening meisjesprostitutie; 6 projectbeschrijvingen*, VNG Uitgeverij, 2002.

- en prostitutie van minderjarige allochtone jongens is in november 2001 uitgebracht (zie ook paragraaf 2.2.2.).
- De uitkomsten van het onderzoek naar (nieuwe bestemmingen van) kindersekstoerisme vanuit Nederland zijn in juni 2002 beschikbaar gekomen (zie ook paragraaf 1.2.2.).
- Met de inwerkingtreding in 1999 van de Wet voorkoming en bestrijding seksuele intimidatie werd een meld- en aangifteplicht in het onderwijs geïntroduceerd. Over deze en andere maatregelen heeft het project preventie seksuele intimidatie de voorlichting verzorgd. Tevens is voor vertrouwenscontactpersonen die in deze procedure een rol vervullen een cursusaanbod ontwikkeld.
- Sinds 2001 worden slachtoffers die zulks wensen, geïnformeerd over de terugkeer van afgestrafte zedendelinquenten in de maatschappij¹.

Activiteiten in uitvoering

- Lesmodules vroegsignalering. De Vrije Universiteit van Amsterdam werkt op dit moment aan een module ten behoeve van de politie, die dit jaar in de vorm van een pilot zal worden uitgetest.
- Vroegtijdige signalering en onderkenning wordt tevens bevorderd door een goed functionerend (regionaal) netwerk van basisvoorzieningen (waaronder de consultatiebureaus en GGD's).
- Nieuwe procedure voor de afgifte van de verklaring omtrent het gedrag (VOG). Het wetsvoorstel Wijziging van de regels met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in persoonsdossiers (24 797), dat momenteel bij de Eerste Kamer in behandeling is, voorziet in een centrale rol van het ministerie van Justitie bij de afgifte van een VOG. Tevens wordt in dit wetsvoorstel de bewaartermijn voor zedendelicten verlengd.
- De ministeries van Justitie en OC&W zijn doende een weerbaarheids-cursus voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs te ontwikkelen. Deze cursus zal worden gebaseerd op de succesvol gebleken methodiek van de Marietje Kesselsprojecten, die zijn bestemd voor leerlingen van groep 7 en 8 van de basisschool.

1.2. Lopende ontwikkelingen

1.2.1. Preventieve aanpak van kindermishandeling

In naleving van artikel 19 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind wordt er in Nederland voor gezorgd dat een kind zoveel mogelijk wordt beschermd 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. Tevens worden er ook maatregelen getroffen ter ondersteuning van het kind en diegenen die de zorg voor het kind hebben, zoals bijvoorbeeld de gewijzigde Wet op de jeugdhulpverlening in verband met de advies- en meldpunten kindermishandeling. Deze wijziging voorziet mede in regels omtrent het melden van een vermoeden van kindermishandeling door medewerkers en besturen van voorzieningen of instellingen binnen de jeugdhulpverlening.

Daarnaast wordt er gewerkt aan het op lokaal niveau creëren van een samenhangende aanpak van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering, ook specifiek voor risicogroepen. Er wordt een voorlichtingscampagne over het voorkomen en bestrijden van kindermishandeling ontwikkeld, die op regionaal niveau zal worden uitgevoerd. Een handelingsprotocol en een gedragscode voor instellingen en beroepsbeoefenaren die in hun dagelijks werk met kindermishandeling te maken kunnen krijgen, zijn ontwikkeld en worden geïmplementeerd. Door de actiegroep RAAK wordt op dit moment geïnventariseerd in welke

¹ Zie ook de brief van de minister van Justitie d.d. 24 oktober 2002 over informatieverstrekking aan slachtoffers.

regio's zich mogelijkheden voordoen om een meer preventieve aanpak van kindermishandeling te realiseren. Dit gebeurt met een subsidie van VWS.

1.2.2. Kindersekstoerisme

Kortgeleden is een onderzoek afgerond naar kindersekstoerisme vanuit Nederland¹. Dit onderzoek maakt eens te meer duidelijk hoe ernstig en wijd verbreid het kindersekstoerisme is. In het onderzoeksrapport wordt een aantal concrete maatregelen voorgesteld die kunnen bijdragen aan het voorkomen van kindersekstoerisme. De belangrijkste aanbevelingen in dit kader zijn:

- het opzetten van een structurele voorlichtingscampagne in het bijzonder gericht op reizigers naar verre bestemmingen;
- het ondersteunen van landen van bestemming bij het ontwikkelen van duurzaam toerisme en bij het ontwikkelen en handhaven van wetgeving gericht op het beschermen van minderjarigen tegen prostitutie;
- het concentreren van de aanpak van kinderhandel op de plekken waar wordt geworven, en
- het beter gebruiken van het internet als informatiebron bij het opsporen van slachtoffers.

Deze aanbevelingen zullen nader worden uitgewerkt door de bij dit onderwerp betrokken departementen (Justitie, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken) en de reisindustrie.

1.2.3. Terugdringen van recidive

De publieke en politieke bezorgdheid over de veiligheid in de samenleving is de laatste jaren sterk toegenomen. Strafrechtelijke interventies moeten een bijdrage leveren aan het vergroten van die veiligheid. Daarnaast is de roep om het treffen van strengere, preventieve maatregelen veelvuldig gehoord. Het ministerie van Justitie heeft in samenwerking met de reclassering en het gevangeniswezen een programmaplan opgesteld dat tot doel heeft om in de komende vier jaar de recidive na detentie te verminderen (programma «terugdringen recidive»). Dat zal gebeuren door veroordeelden systematischer dan thans te onderwerpen aan effectieve reïntegratieprogramma's. Plegers van ernstige zedendelicten vormen een expliciete doelgroep van het programma.

In 2001 zijn voorbeeldprojecten gestart waarin de zorg voor (pedo)seksuele delinquenten in de gevangenis is uitgebreid met een behandel-aanbod vanuit forensische poliklinieken en/of ambulante instellingen voor geestelijke gezondheidszorg. Tevens is een onderzoek gestart naar de behoefte aan hulp of behandeling onder tweehonderd gedetineerden in de penitentiaire inrichting in Vught en naar de factoren die een rol spelen bij het vragen van hulp. Daarnaast is aanvullende informatie in het buitenland verzameld over effectieve interventies. Nog dit jaar zal een beslissing worden genomen over de wijze waarop tot een landelijk dekkend aanbod van behandeling in detentie kan worden gekomen.

Eind februari van dit jaar is het wetsvoorstel tot verlenging van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswegen bij de Tweede Kamer ingediend². Op grond van dit wetsvoorstel zal het toezicht tijdens de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging zes jaren kunnen voortduren. Met de voorgestelde verlenging van de voorwaardelijke beëindiging wordt beoogd een zo geleidelijk mogelijke terugkeer in de samenleving te bevorderen en daardoor het speciaal preventieve effect van de terbeschikkingstelling te versterken. Een goede invulling van het reclasseringstoezicht tijdens deze periode is daarbij van

¹ Adviesbureau van Montfoort in samenwerking met Defence for Children International Nederland, *Kindersekstoerisme (vanuit Nederland): onderzoek naar bestaande en (mogelijk) nieuwe reisbestemmingen*, juni 2002.

² Kamerstukken II, 2001/02, 28 238, nrs. 1–2.

essentieel belang. Een departementale werkgroep heeft in kaart gebracht welke knelpunten daarbij voorkomen en op welke wijze deze knelpunten kunnen worden weggenomen. De Tweede Kamer is over de resultaten van deze werkgroep geïnformeerd¹.

Er komt een verplicht DNA-onderzoek voor veroordeelden voor gewelds- en zedenmisdrijven. Het betreffende wetsvoorstel zal binnenkort bij de Tweede Kamer worden ingediend. Deze wetswijziging vergroot de pakkans voor recidiverende plegers van gewelds- en zedenmisdrijven. Van de wetswijziging kan verder een preventieve werking uitgaan, omdat het veroordeelden die hun straf inmiddels hebben uitgezeten er mogelijk van weerhoudt opnieuw een misdrijf te begaan. Bovendien kan het testen van veroordeelden bijdragen aan de opheldering van eerder gepleegde misdrijven.

1.2.4. Weerbaarheid

Dit voorjaar heeft de stichting de Kinderconsument, een belangenbehartigingsorganisatie voor kinderen, samen met Surfkids, een organisatie die zich richt op internetprojecten voor kinderen, een site onder de naam «Kindertestlab» geopend. Deze site is bedoeld voor kinderen tussen de 8 en 13 jaar om hun mening te geven over producten en diensten op het internet die voor hen zijn bedoeld. De eerste enquête was gewijd aan chatboxen. Via de televisie werden de kinderen opgeroepen hun oordeel te geven over een vijftal onder jongeren populaire chatboxen. In het bijzonder werd gevraagd of er in de chatbox al dan niet wordt gescholden. Van de 1300 kinderen die hebben gereageerd, zegt, al naar gelang de chatbox, 18 tot 44% veel last te hebben van scheldpartijen, discriminatie en seksueel getinte verzoeken.

In de Verenigde Staten van Amerika is in 2000 onderzoek gedaan naar deze praktijk. Uit dit onderzoek blijkt dat één op de vijf kinderen met ongewenste seksuele toespelingen wordt geconfronteerd². Hoewel vaak wordt aangenomen dat pedoseksuele mannen van middelbare leeftijd zich hieraan bezondigen, wijst dit onderzoek uit dat het in veel gevallen gaat om leeftijdsgenoten of jong volwassenen. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat internetgebruikers zich in hun contacten jonger kunnen voordoen dan zij in werkelijkheid zijn.

In het kader van de landelijke voorlichtingscampagne «Surf op Safe» zijn dit jaar twee cursussen van start gegaan, die ertoe moeten bijdragen dat kinderen veilig leren internetten.

- «Mijn kind en internet». Deze cursus is bestemd voor ouders met «internettende» kinderen in de leeftijd van 9 tot 13 jaar. Aan bod komen onder meer de vragen waarom computers en internet zo'n grote aantrekkingskracht op kinderen uitoefenen, wat de mogelijkheden zijn van internet, wat de risico's zijn en welke maatregelen ouders kunnen nemen om veiliger te internetten. De cursus is door ProBiblio (de bibliotheekcentrale van Noord- en Zuid Holland) ontwikkeld in samenwerking met de stichting de Kinderconsument, de Safe Internet Foundation en het NBLC (de landelijke bibliotheekorganisatie). «Mijn kind en internet» is in maart van dit jaar van start gegaan bij de openbare bibliotheken in Noord- en Zuid Holland en wordt in een later stadium bij alle bibliotheken in het land aangeboden. De cursusduur bedraagt drie dagdelen.
- «Cybersecrets». Dit is een lessenserie bestemd voor scholieren van de eerste drie klassen van het voortgezet onderwijs. De serie bestaat uit online lessen waarin de scholieren leren hoe zij problemen die zich voor kunnen doen bij het internetgebruik, kunnen oplossen. Deze cursus, die is ontwikkeld door de stichting de Kinderconsument, kan

¹ Kamerstukken II, 2000/01, 27 834, nr. 4.

² National Center for missing and exploited children, *Online victimization: a report on the nation's youth*, 2000.

worden gevolgd via de onderwijssite Kennisnet, waarop vrijwel alle scholen zijn aangesloten.

Aanbieders van chatboxen wijzen in de regel de consument er op dat zij zich in hun communicatie met anderen dienen te houden aan een aantal gedragsregels. Bovendien geven zij het advies mee voorzichtig te zijn met het uitwisselen van persoonsgegevens. Sommige chatbox-aanbieders hebben redacties die toezicht houden op hetgeen zich in de chatbox afspeelt. Zonodig wordt er ingegrepen. Overigens stelt de ene redactie zich hierin actiever op dan de andere.

Het ministerie van OC&W heeft met de stichting Kennisnet in een handvest een aantal regels vastgelegd die betrekking hebben op de wijze waarop zij haar portalsite exploiteert. Zo wordt van gebruikers van Kennisnet verwacht dat zij zich in hun onderlinge communicatie houden aan de op internet gebruikelijke omgangsvormen en gedragsregels. Dit betekent dat zij zich dienen te onthouden van racistische, seksueel intimiderende, discriminerende of anderszins beledigende uitingen. Van scholen wordt verwacht dat zij toezien op de naleving van deze regels door de gebruikers die via hun voorzieningen toegang tot *www.kennisnet.nl* verkrijgen. Ook degenen die materiaal aanbieden zijn gebonden aan de bepalingen in het handvest. Voor de naleving hiervan is een kwaliteitsmanager aangesteld. Voorts kan worden ingegrepen op basis van een klacht. Zo is onlangs een site verwijderd die geheel was gewijd aan het pesten van een kind.

Een scholier die een website opvraagt die niet op het domein van het Kennisnet staat, krijgt automatisch een waarschuwing voorzichtig te zijn met het uitwisselen van persoonsgegevens en in geval van twijfel over de veiligheid van de geraadpleegde site zijn/haar leerkracht of ouder om advies te vragen.

De minister van Justitie is voornemens in overleg te treden met de NLIP, de branche-organisatie van internet service providers, en andere bij dit onderwerp betrokken organisaties om te bespreken wat er op dit punt nog meer kan worden gedaan. Suggesties als het inbouwen van een technische voorziening in het chatprogramma die het mogelijk maakt de aanbieder van het chatprogramma te alarmeren als een chat-sessie uit de hand dreigt te lopen, zullen in dit overleg ter sprake worden gebracht.

2. Hulpverlening

2.1. Resultaten

Afgeronde activiteiten

- In november 2001 zijn 3 regionale werkconferenties georganiseerd onder de titel «*Seksueel misbruik van kinderen; de ketenaanpak nader beschouwd*». Deze conferenties waren primair gericht op de uitwisseling van kennis en informatie onder hulpverleners, politiefunctionarissen, maatschappelijk werkers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties e.d. Daarnaast is de versterking van de regionale samenwerking uitgebreid aan bod gekomen en is er ingegaan op specifieke vormen van hulpverlening. De conferenties werden in totaal door zo'n 300 mensen bezocht.
- Het bureau Cebeon heeft in opdracht van het ministerie van VWS een rapport geschreven over de behoefte aan specialistische diagnostiek op het terrein van seksueel misbruik, dat in augustus 2002 is verschenen. Voorafgaand heeft het ministerie van Justitie op 6 november 2001 een werkconferentie over deze thematiek georganiseerd (zie ook paragraaf 2.2.1.).

- Het ministerie van VWS heeft een inventarisatie gemaakt van modules seksueel misbruik binnen de bestaande beroepsopleidingen.
- TransAct heeft een «sociale landkaart» opgesteld. Dit betreft een inventarisatie van lokale samenwerkingsinitiatieven tussen hulpverlening, politie en openbaar ministerie.
- Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) heeft samen met TransAct een rapport opgesteld over het omgaan met allochtone slachtoffers van kindermishandeling. Voorts zijn door het NIZW voor ouders bestemde folders over kindermishandeling in het Turks en in het Arabisch uitgebracht.

Activiteiten in uitvoering

- Het bevorderen van samenwerking tussen de gehandicaptenzorg en de reguliere hulpverlening bij seksueel geweld.
- Het project «regie in eigen handen»: dit project heeft tot doel de hulpverlening te verbeteren voor mensen met lichamelijke handicap of chronische ziekte die seksueel zijn misbruikt. Inmiddels is er een telefonisch steunpunt tot stand gekomen en functioneert er een zogeheten lotgenotengroep.
- In negen regio's wordt gewerkt aan de ontwikkeling van multifunctionele centra voor licht verstandelijk gehandicapte kinderen en jeugdigen met psychische stoornissen (o.a. als gevolg van seksueel misbruik).
- Het NIZW is bezig een overzicht te maken van het bestaande hulp-aanbod.

2.2. Lopende ontwikkelingen

2.2.1. Beschikbaarheid van gespecialiseerde diagnostiek

In een onderzoek dat het NIZW in 2000 heeft uitgevoerd, wordt bijzondere aandacht gevraagd voor de ontwikkeling van specialistische diagnostiek voor complexe gevallen van seksueel misbruik. Ook de Tweede Kamer vraagt bij de begrotingsbehandeling van VWS in 2001 aandacht voor dit onderwerp door middel van een motie.

De ontwikkeling van specialistische diagnostiek voor jonge slachtoffers van seksueel misbruik is als actiepunt in het NAPS opgenomen. Uitgangspunt daarbij is dat op regionaal niveau voldoende diagnostiek en verdere kennis en expertise aanwezig moet zijn om snel en adequaat bij situaties van veronderstelde en vervolgens gebleken seksueel misbruik te kunnen interveniëren.

Onderzoek en bevindingen

In opdracht van het ministerie van VWS is een onderzoek uitgevoerd naar de behoefte aan specialistische diagnostiek op het terrein van seksueel misbruik. Daarbij is tevens onderzocht hoe tot een optimaal aanbod van deze vorm van diagnostiek, passend binnen de systematiek van het wetsvoorstel Wet op de jeugdzorg (28 168), kan worden gekomen.

De bevindingen van het onderzoek kunnen als volgt worden samengevat:

- specialistische kennis op het terrein van seksueel misbruik is wel aanwezig, maar schaars en versnipperd;
- bovendien weten partijen in het veld elkaar niet goed te vinden, het is niet duidelijk waar specialistische kennis zich bevindt;
- er zijn geen exacte gegevens voorhanden over het aantal kinderen dat voor de gevolgen van seksueel misbruik is behandeld. Er is echter, zelfs bij een voorzichtige inschatting op basis van de beschikbare gegevens, sprake van een structurele stroom van cliënten, die in

aanmerking komen voor (specialistische) diagnostiek en niet van een aantal incidentele gevallen.

Aanbevelingen

Het onderzoeksbureau komt tot de volgende aanbevelingen. Het bureau jeugdzorg functioneert in het nieuwe stelsel van de jeugdzorg als scharnier tussen vraag en aanbod. Vanuit deze rol kan het bureau jeugdzorg inhoud geven aan een brede, multidisciplinaire screening en diagnose. Het bureau dient de expertise voor de uitvoering van deze «basisdiagnostiek» in huis te hebben. Daarnaast moet specialistische diagnostiek die niet binnen het bureau jeugdzorg beschikbaar is, worden ingehuurd. Dit kan door een overeenkomst te sluiten voor het verrichten van diensten door experts of door het opzetten van diagnostische centra naar Gronings voorbeeld. Er zijn met andere woorden meerdere mogelijkheden om het doel, het tot stand brengen van landelijke beschikbaarheid van specialistische diagnostiek, te bereiken.

Momenteel bereidt het ministerie van VWS samen met Justitie een standpunt voor ten aanzien van de landelijke beschikbaarheid van deze vorm van diagnostiek.

2.2.2. Bijscholing medewerkers jeugdzorg

In opdracht van het ministerie van Justitie is een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van seksueel misbruik en prostitutie van minderjarige allochtone jongens, teneinde de aanpak daarvan te kunnen verbeteren¹. Aanleiding voor dit onderzoek waren signalen vanuit de hulpverlening dat bepaalde groepen allochtone jongens, vergeleken met autochtone jongens, een relatief grotere kans hebben om slachtoffer te worden van seksueel geweld en prostitutie.

Van belang in het kader van deze rapportage is de conclusie van de onderzoekers dat voor het merendeel van de minderjarige allochtone jongens de drempel te hoog is om aangifte te doen of hulp te zoeken. In eerder onderzoek is gewezen op het feit dat een aantal slachtoffers de weg naar de hulpverlening niet kent en van sommige hulpverleningsinstanties het bestaan niet weten. Bij de hulpverleners zelf wordt de onbekendheid met de cultuur als voornaamste reden aangevoerd voor het geringe aantal allochtonen in de hulpverlening. Aanbevolen wordt om te investeren in een actievere vorm van contactlegging en in cultuurspecifieke hulpverlening.

De ontwikkeling van een bijscholingsaanbod voor medewerkers in de jeugdzorg moet in deze lacune voorzien. Deze training zal gericht zijn op het herkennen van seksueel misbruik en het bieden van hulp aan kinderen met klachten als gevolg van dit misbruik. Extra aandacht zal worden besteed aan de vaardigheden en kennis die nodig zijn om hulp te bieden aan allochtone slachtoffers, zowel jongens als meisjes.

3. Repressie

3.1. Resultaten

Afgeronde activiteiten

- Er is bij het Korps landelijke politiediensten (KLPD) een digitaal beeldarchief van kinderpornografisch materiaal aangelegd. In deze databank zijn inmiddels meer dan één miljoen plaatjes opgenomen. Alle afbeeldingen worden voorzien van een uniek nummer, aan de hand waarvan

¹ FORA, *Aard en omvang seksueel misbruik en prostitutie minderjarige allochtone jongens, een verkennend onderzoek*, november 2001.

- kan worden vastgesteld of een aangetroffen afbeelding reeds in de databank is opgeslagen.
- Het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland heeft het KIDS-systeem ontwikkeld waarmee het mogelijk is om plaatjes aan daders en slachtoffers te koppelen.
 - De invoering bij de korpsen van het VICLAS-systeem, waarin rechercheurs gegevens over moord- en zedenzaken registreren, vordert gestaag. In 2000 werkten twaalf korpsen met dit systeem, inmiddels zijn dat er twintig. De overige korpsen zullen op termijn volgen.
 - Voor de uitwisseling van operationele informatie is bij de politie een landelijk coördinatorenoverleg ingesteld dat enkele malen per jaar bijeenkomt.
 - Alle arrondissementsparketten beschikken over een zedenaanspreekofficier. Het College van procureurs-generaal heeft onlangs het competentieprofiel voor deze functie vastgesteld.
 - Het KLPD heeft in 2000 een pilot uitgevoerd (SKIM 2000), waarbij is gesurveilleerd in nieuwsgroepen om via die weg op het spoor te komen van verspreiders van kinderpornografie. Deze landelijke aanpak heeft een vervolg gekregen binnen de groep digitaal recherchen van het KLPD.
 - Het KLPD heeft het beheer gekregen van een deskundigenpool voor het verhoren van zeer jonge kinderen en verstandelijk gehandicapten.
 - Bij het KLPD is het coördinatiepunt van de Landelijke expertisegroep bijzondere zedenzaken ondergebracht. Deze expertisegroep, die is opgericht ingevolge de Aanwijzing opsporing seksueel misbruik in afhankelijkheidsrelaties, heeft als kerntaak om aangiften te beoordelen van bepaalde complexe zedenzaken en hierover advies te geven aan de zaakofficier van justitie alvorens deze een beslissing neemt over de strafvervolgning. Het eerste jaarverslag van de expertisegroep is in juni 2001 verschenen.
 - De algemene zedenopleiding voor de politie is geheel vernieuwd. De Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) heeft voor zedenaanspreekofficiëren een aparte zedencursus ontwikkeld.

Activiteiten in uitvoering

- Het borgen van de resultaten die in de afgelopen jaren bij de bestrijding van kinderpornografie zijn behaald (zie ook paragraaf 3.2.2.).
- Het aanpassen van de aanwijzing kinderpornografie met het oog op de inwerkingtreding van de wet partiële wijziging zedelijkheidswetgeving.

3.2. Lopende ontwikkelingen

3.2.1. Rapportage Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

De zedenzorg heeft zich binnen de politiekorpsen de laatste jaren sterk ontwikkeld. Vergeleken met de situatie in 1998 heeft de zedenzorg een herkenbare plaats in de regionale korpsen gekregen en is er een toenevend aantal specialisten op dit terrein werkzaam¹. Als vervolg op het eerdere onderzoek uit 1998 heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid een follow-up onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken op het terrein van de zedenzorg binnen de politie en het openbaar ministerie. De Inspectie zal dit najaar rapporteren.

3.2.2. Aanpak kinderpornografie

Politie

Een bijzonder probleem bij de bestrijding van kinderpornografie wordt gevormd door de aanwezigheid van internet. Internet heeft ertoe geleid

¹ Slotdocument implementatieproject zedenzorg (Kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 VI, nr. 71).

dat kinderpornografisch materiaal eenvoudiger en voor een groter publiek dan voorheen te verkrijgen is. Het Meldpunt kinderporno heeft in het afgelopen jaar 5076 meldingen van kinderpornografie op het internet ontvangen, ruim een kwart meer dan in 2000, toen er ongeveer 4000 meldingen binnenkwamen¹. Inhoudelijk worden al deze meldingen door medewerkers bekeken op strafbaarheid. Hierbij wordt in eerste instantie vastgesteld of het naar het oordeel van het Meldpunt werkelijk gaat om kinderpornografie en binnen welke omgeving van het internet het materiaal is aangetroffen (websites, nieuwsgroepen, e-mail, ICQ etc.). Bovendien wordt, voor zover dit mogelijk is, de betrokkenheid van personen uit Nederland vastgesteld. Na filtering en selectie door het Meldpunt komen vervolgens een beperkt aantal meldingen in aanmerking voor doorgifte aan het KLPD. In 2001 zijn 37 meldingen/aangiften doorgegeven aan het KLPD, die tot 35 strafrechtelijke onderzoeken hebben geleid. Van de 82 aangiften die tot eind juni van dit jaar van het Meldpunt zijn ontvangen, kwamen er 25 in aanmerking voor een nader voorbereidend onderzoek binnen het KLPD. Een aantal daarvan zijn inmiddels overgedragen ten behoeve van opsporingsonderzoek in de regio.

Hoewel de organisatorische inbedding niet in elk regiokorps gelijk is, heeft ieder korps een afdeling of team dat zich met zedenzaken bezighoudt. Kinderporno-onderzoeken worden veelal verricht naast andere onderzoeken op zedengebied.

Voor de behandeling van kinderpornozaken heeft de politie de beschikking over technische middelen waarmee tijdens het opsporingsonderzoek aangetroffen beeldmateriaal kan worden onderzocht. In voorkomende gevallen en op aanvraag wordt bij het veiligstellen van gegevens in computers ondersteuning verleend door de bureaus digitale expertise, waarvan er verspreid over Nederland een zevental functioneren ten behoeve van de eigen regio en omliggende regio's².

Ook door het KLPD wordt voor het vaststellen van strafbare kinderpornografie en ten behoeve van vergelijking met de landelijke database, ondersteuning verleend aan de onderzoeken in de regio's, o.a. door het onderzoeken van inbeslag genomen materiaal. In 2002 werden tot en met juni door de expert van het project kinderporno van het KLPD in totaal 55 expertise processen-verbaal opgemaakt. In 2001 bedroeg dat aantal 82.

De ontwikkeling is dat kinderpornografie via minder opvallende en voor de opsporing minder toegankelijke plaatsen wordt uitgewisseld³. Bovendien gebruiken daders van de verspreiding van kinderpornografie steeds nieuwere technieken, waarbij zij in toenemende mate pogen hun identiteit af te schermen. Daarnaast wordt kinderpornografie ook wel aangeboden in verholde vorm, bijvoorbeeld versleuteld of verscholen in een ogenschijnlijk onschuldige afbeelding⁴.

Voor de politie en de technische onderzoekers betekent dit dat ook steeds nieuwe technieken en middelen nodig zijn om het materiaal te onderzoeken en bewijzen te verzamelen.

Binnen de politie zijn voorstellen in bespreking om ook voor de toekomst de aanpak van kinderpornografie en het daaraan gerelateerde misbruik te kunnen waarborgen. De voorstellen behelzen de oprichting van een laagdrempelig publieksmeldpunt binnen de politie voor kinderporno, de vestiging van een landelijke digitale opsporingsfunctionaliteit kinderpornografie die structureel surveilleert en rechercheert op het internet en die zich eveneens bezighoudt met de projectvoorbereiding ten behoeve van de opsporingsonderzoeken in de regio's, alsmede de oprichting van een ontwikkelteam digitale bijzondere opsporingsmethodieken. Tevens wordt onderzocht op welke wijze de onderlinge samenwerking tussen de korpsen kan worden geïntensiveerd, zodat de noodzakelijke maar zeer kostbare technische hulpmiddelen optimaal kunnen worden ingezet.

¹ Internet Meldpunt kinderporno, jaarverslag 2001.

² Ter illustratie: van het totaal aantal zaken dat het bureau digitale expertise Oost in 2001 heeft behandeld, bestond 7% uit assistentie bij kinderpornozaken (uit: Criminaliteit in de virtuele ruimte, Politie & Wetenschap, mei 2002).

³ Volgens het Internet Meldpunt kinderporno is vooral de verspreiding van kinderporno via e-mail en chatboxen enorm gestegen. Via e-mail ging het in 2001 om 275 meldingen, tegen 30 in 2000. Verspreiding van kinderporno via chatboxen steeg van 77 gevallen in 2000 tot 351 in 2001, bijna vijf maal zoveel.

⁴ Profit for the World's Children, *Kinderpornografie en Internet in Nederland*, december 2001.

Over de uitkomsten hiervan zal de Tweede Kamer te gelegener tijd worden geïnformeerd.

Providers

Momenteel zijn twee wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer aanhangig die het in bepaalde situaties mogelijk maken de provider aan te spreken op de aanwezigheid van kinderpornografie die in computernetwerken wordt vertoond of verspreid.

Dat betreft in de eerste plaats het wetsvoorstel dat strekt tot implementatie van de Europese richtlijn inzake elektronische handel en de daarin vervatte aansprakelijkheidsregeling voor internet-providers¹.

De voorgestelde regeling in artikel 54a Wetboek van Strafrecht komt erop neer dat de provider niet aansprakelijk is voor het alleen doorgeven van gegevens of het louter toegang verschaffen tot een communicatienetwerk. Ook wanneer tijdelijk opslag plaatsvindt, met het oog op doorgifte, is de provider niet strafbaar. Vindt daarentegen opslag plaats van strafbaar materiaal en weet de provider daarvan – het zogenaamde kenbaarheidsvereiste – dan is de provider wel aansprakelijk, tenzij hij de desbetreffende gegevens direct verwijdert of ontoegankelijk maakt. De provider is overigens niet gehouden de gegevens die hij opslaat of doorgeeft regelmatig te controleren.

In het aanhangige wetsvoorstel Computercriminaliteit II wordt in het daarin voorgestelde artikel 125o Wetboek van Strafvordering de mogelijkheid geschapen voor de officier van justitie of de rechter-commissaris om te bepalen dat gegevens ontoegankelijk worden gemaakt voor zover dit noodzakelijk is ter beëindiging van een strafbaar feit of ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten².

De introductie van deze nieuwe wettelijke bevoegdheid laat uiteraard onverlet dat internet-providers uit eigen beweging kunnen overgaan tot het verwijderen of ontoegankelijk maken van bepaalde bronnen, bijvoorbeeld naar aanleiding van een klacht van een internet-gebruiker of signalering door het Meldpunt kinderporno. In de praktijk gebeurt dat ook regelmatig. Hierbij worden ook technische hulpmiddelen gebruikt. Zo is bekend dat sommige providers op bepaalde woorden filteren die in de «header» van berichten voorkomen. Indien blijkt dat in een dergelijk geselecteerd bericht naar alle waarschijnlijkheid kinderpornografisch materiaal staat, dan wordt dit beeldmateriaal, zonder naar de inhoud van het bericht te kijken, automatisch verwijderd.

In de regel zijn internet-providers bereid mee te werken aan onderzoeken naar kinderpornografie op internet. Met de Nederlandse Vereniging van Internet Providers (NLIP) zijn daarover afspraken gemaakt, vooruitlopend op een wettelijke regeling die internet-providers in voorkomende gevallen verplicht om identificerende gegevens te verstrekken.

Overwogen is deze afspraken neer te leggen in een convenant. De Kamer is hierover eerder geïnformeerd. Recent is in een overleg met het NLIP vastgesteld dat de huidige wettelijke kaders verstrekking van gegevens op vrijwillige basis mogelijk maken. Afgesproken is dat structureel overleg zal plaatsvinden waar eventuele knelpunten aan de orde kunnen worden gesteld. Tegen die achtergrond is besloten van een convenant af te zien.

4. Partiële wijziging van de zedelijkheidswetgeving

Een belangrijk onderdeel van het NAPS-programma bestaat uit een aantal wijzigingen van de zedelijkheidswetgeving die inmiddels hun beslag hebben gekregen. Deze wijzigingen houden een aanscherping van de zedelijkheidswetgeving in. Zij beogen de strafrechtelijke aanpak van

¹ Kamerstukken II, 2001/02, 28 197, nr. 1.

² Kamerstukken II, 1998/99, 26 671, nr. 2.

seksueel misbruik te verbeteren. Het merendeel strekt tot een verbeterde bestrijding van seksueel misbruik van kinderen. Onder meer wordt de leeftijdsgrens waaronder sprake is van kinderpornografie, op achttien jaar gesteld (was zestien jaar) en wordt het bezit van virtuele kinderpornografie strafbaar gesteld. Ook vervalt het klachtvereiste en wordt een hoorrecht voor enkele categorieën minderjarige slachtoffers ingevoerd, wordt de strafwet uitgebreid tot zedendelicten die buiten Nederland zijn gepleegd door vreemdelingen die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats hebben en wordt de uitbuiting strafbaar gesteld van andere seksuele dienstverlening dan prostitutie en van het gebruik van deze seksuele diensten van een minderjarige.

De wetswijziging levert ook een bijdrage aan de bestrijding van sekstoerisme. Nederlanders en personen die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats hebben, en die zich buiten Nederland schuldig maken aan seksueel misbruik van kinderen, worden in Nederland vervolgbaar, ook al zou het desbetreffende feit naar het recht van de plaats van het misdrijf niet strafbaar zijn. Voor seksueel misbruik van kinderen komt het zogenoemde vereiste van de dubbele strafbaarheid derhalve te vervallen.

De wijzigingen van de zedelijkheidswetgeving zijn op 1 oktober 2002 in werking getreden.

5. Onderzoeken

Afgeronde onderzoeken

- evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod
- onderzoek naar nieuwe bestemmingen van kinderseksstoerisme
- seksueel misbruik (en prostitutie) van (allochtone) jongens

Onderzoeken in uitvoering

- ontwikkeling van exhibitionisme tot aanranding en verkrachting en mogelijkheden om vroegtijdig in te grijpen. Dit onderzoek is gekoppeld aan het onderzoek naar aard en omvang pedoseksuele delicten. Het onderzoeksrapport wordt voor het eind van het jaar opgeleverd.
- sepots in zedenzaken. Dit onderwerp maakt onderdeel uit van het onderzoek dat de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid momenteel uitvoert naar de stand van zaken op het terrein van de zedenzorg binnen politie en openbaar ministerie. De eindrapportage van dit onderzoek wordt in het najaar verwacht.
- ontwikkeling van een screeningsinstrument jeugdige zedendelinquenten. Dit onderzoek bestaat uit een ontwerp- en een testfase. De eindrapportage wordt begin 2004 verwacht.
- De rol (kracht) van het DNA-onderzoek in de opsporing en bewijsvoering in strafzaken. De resultaten van dit onderzoek worden aan het eind van dit jaar verwacht.

Ten slotte

In december 2001 vond in Yokohama het Tweede wereldcongres tegen commerciële seksuele exploitatie plaats¹. Tijdens dit congres werd vastgesteld dat ondanks de inspanningen van de laatste vijf jaar wereldwijd het aantal kinderen dat het slachtoffer is van commercieel seksueel misbruik is toegenomen. Als belangrijk winstpunt werd de toegenomen kennis en expertise gezien. In veel landen zijn partnerships tussen overheden, niet-gouvernementele organisaties en de private sector tot stand gekomen. Er werden ook belangrijke hiaten geconstateerd. Zo bleef tot nu toe de vraagzijde van het probleem onderbelicht. Bij de aanpak worden jongeren

¹ De uitkomsten van dit congres zijn beschreven in een brief die de toenmalige staatssecretaris van Justitie op 29 januari 2002 naar de Tweede Kamer heeft gezonden.

onvoldoende betrokken. Van de bestaande nationale en internationale rechtsinstrumenten wordt nog steeds onvoldoende gebruik gemaakt.

Bij de uitvoering van het NAPS heeft de aandacht zich in eerste instantie gericht op het verder professionaliseren van de zedenzorg bij politie en openbaar ministerie. Daarnaast zijn er maatregelen genomen die een zo geleidelijk mogelijke terugkeer van afgestrafte zedendelinquenten in de maatschappij helpen bevorderen. In de afgelopen periode was de aandacht vooral gericht op het verbeteren van de hulpvoorziening aan het slachtoffer en het verder verspreiden van kennis en vaardigheden op het terrein van de aanpak van seksueel misbruik.

Het NAPS heeft daarmee een flinke impuls gegeven aan de verdere ontwikkeling en verbetering van de kwaliteit van de bescherming van kinderen tegen seksueel geweld en misbruik. Blijvende aandacht voor dit verschijnsel is geboden. Het kabinet zet zich hier voor in.