

Vergaderjaar 1998–1999

26 690

Bestrijding van seksueel misbruik van en seksueel geweld tegen kinderen

Nr. 2

NOTA

INHOUD

1.	Inleiding	3	3.3.2	Repressie	26
1.1	Aandacht	3	3.3.2a	Politie en Openbaar Ministerie	26
1.2	Aanleiding voor deze notitie	4	3.3.3	Wetgeving	28
1.3	Doel	4	3.3.3a	Kinderpornografie	28
1.4	Afbakening	4	3.3.3b	Uitbreiding van de omvang van de werking van de strafwet	29
1.5	Betrokkenen	4	3.3.3c	Klachtvereiste	30
1.6	Kader en verplichtingen	4	3.3.3d	Andere vormen van (commerciële) seksuele uitbuiting van kinderen	30
2.	Seksueel Misbruik: verschijningsvormen, oorzaken, achtergronden en omvang	5	3.3.3e	Justitiële documentatie en de Verklaring omtrent het gedrag	31
2.1	Verschijningsvormen	5	3.3.4	Internationaal	32
2.2	Algemene oorzaken	6	3.3.5	Schematisch overzicht activiteiten, tijdplanning en financiën	34
2.3	Achtergronden	7			
2.3.1	Achtergronden slachtoffers seksueel misbruik	7	4.	Aandachtsgebieden	34
2.3.2	Algemene gevolgen seksueel misbruik	8	4.1	Onderwerpen	35
2.3.3	Achtergronden plegers seksueel misbruik	9	4.2	Opmerkingen	37
2.4	Omvang	10	4.3	Onderzoek	37
3.	Aanpak	11	4.4	Positie Non gouvernementele Organisaties en Jeugdparticipatie	39
3.1	Inleiding	11	5.	Vervolg	40
3.2	Maatregelen in uitvoering	11	5.1	Communicatie en verbindingen	40
3.2.1	Preventie	11	5.2	Regie en coördinatie	40
3.2.1a	Jeugdbeleid/Jeugdzorg	12	5.3	Financiën	40
3.2.1b	Gehandicaptenbeleid	16	5.4	Monitor	41
3.2.1c	Onderwijs	17	Bijlagen		
3.2.1d	TBS	17	1.	Lijst met betrokkenen	42
3.2.2	Repressie	18	2.	Verplichtingen	43
3.2.2a	Inleiding	18	3.	Overzicht door Nederland gefinancierde activiteiten	44
3.2.2b	Politie en Openbaar Ministerie	19	4.	Schematisch overzicht activiteiten, tijdsplanning, financiën	46
3.2.3	Wetgeving	21			
3.2.4	Internationaal	22			
3.3	Voorgenomen maatregelen en intensiveringen	25			
3.3.1	Preventie	25			
3.3.1a	Jeugdbeleid/Jeugdzorg	25			
3.3.1b	Gehandicapten	25			
3.3.1c	Onderwijs	26			

Lijst met gebruikte afkortingen

ABRIO	Aanpak, Bedrijfsvoering, Recherche, Informatiehuishouding en Opleidingen
AMA	Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker
AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
Amvb	Algemene maatregel van bestuur
ASEM	Asia Europe Meeting
BVA	Bureau Vertrouwensarts
CEDC	Children in especially difficult circumstances
CRI	Centrale Recherche Informatiedienst
CRIEM	Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden
DCI	Defence for Children International
ECPAT	End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
ICT	Informatie Communicatie Technologie
ILO	International Labour Organisation
IPEC	International Programme on the Elimination of Child Labour
IPO	Interprovinciaal Overleg
MFO	Medefinancieringsorganisatie
NAW	opsporingsonderzoek Naam Adres Woonplaats
NGO	Non Gouvernementele Organisatie
NISSO	Nederlands Instituut voor Sexuologisch Onderzoek
NIZW	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn
NPI	Nederlands Politie Instituut
OLPJ	Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid
OM	Openbaar Ministerie
O&O	Opvoedingsondersteuning en Ontwikkelingsstimulering
SSR	Stichting Studiecentrum Rechtspleging
UNFPA	United Nations Family Planning Agency
UNHCR	United Nations Commissioner on Refugees
VICLAS	Violent Crime Linkage Analysis System
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WHO	World Health Organisation
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum

1. INLEIDING

1.1 Aandacht

De aandacht voor seksueel misbruik van en geweld tegen kinderen is sedert de jaren tachtig toegenomen. Seksueel misbruik en geweld kennen verschillende definities die elkaar deels overlappen en deels onderscheiden kunnen worden. Waar wordt gesproken over seksueel misbruik wordt ook bedoeld op seksueel geweld en vice versa.

De toegenomen aandacht voor seksueel misbruik van kinderen is mede te danken aan de niet-aflattende inspanningen van non gouvernementele organisaties en de vrouwenbeweging, maar ook aan een aantal publicaties waarin de aard en de omvang van de problematiek aan het licht worden gebracht. Enkele geruchtmakende zaken in binnen- en buitenland heeft de afgelopen jaren deze aandacht verder vergroot. De publieke verontwaardiging over deze zaken is groot. Daardoor is een sterk draagvlak ontstaan voor nader gerichte acties van overheid, burgers, de samenleving in haar geheel en haar organisaties om krachtig op te treden tegen seksueel misbruik van kinderen. Er bestaan inmiddels vele lopende en voorgenomen initiatieven. Het gaat er om de komende tijd de krachten te bundelen en de activiteiten op een samenhangende en constructieve wijze te koppelen.

Seksueel misbruik van kinderen bestrijkt een breed terrein. Het kan voorkomen in een relationele context (bv. incest, misbruik op school etc.), maar kan ook een commerciële context hebben (kinderprostitutie, kinderhandel en sekstoerisme). Bovendien kan er sprake zijn van seksueel misbruik in de relationele sfeer met een commercieel aspect. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij kinderprostitutie en kinderpornografie. Deze verschijningsvormen van seksueel misbruik kunnen van elkaar worden onderscheiden maar niet gescheiden.

Seksueel misbruik van kinderen vormt een ernstige schending van de rechten van het kind. Het uitgangspunt bij de bestrijding van seksueel misbruik is de VN-conventie inzake de Rechten van het Kind (uit 1989), die op 8 maart 1995 in Nederland van kracht werd. Artikel 19 en 34 van deze Conventie luiden:

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, lichamelijk 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 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.

Artikel 34

De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te beschermen tegen alle vormen van seksuele exploitatie en seksueel misbruik. Hiertoe

nemen alle Staten die partij zijn met name alle passende nationale, bilaterale en multilaterale maatregelen om te voorkomen dat: a. een kind ertoe wordt aangespoord of gedwongen deel te nemen aan onwettige seksuele activiteiten; b. kinderen worden geëxploiteerd in de prostitutie of andere onwettige seksuele praktijken; c. kinderen worden geëxploiteerd in pornografische voorstellingen en pornografisch materiaal.

1.2 Aanleiding voor deze notitie

Op 30 december 1998 heeft de minister van Justitie een brief betreffende de (commerciële) seksuele exploitatie van kinderen aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstuk 1998/99 25 078, nr. 8). Daarin is de toezegging gedaan in het voorjaar van 1999 een integrale nota over de bestrijding van kindermisbruik aan te bieden aan de Tweede Kamer. Met deze notitie geeft het kabinet invulling aan deze toezegging.

1.3 Doel

De diverse Nederlandse initiatieven, nationaal en internationaal, ter bestrijding van seksueel misbruik van kinderen dienen te worden gecoördineerd en gestimuleerd. Deze notitie beoogt een overzicht te geven omtrent de stand van zaken in de aanpak van de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen en dient als aanzet voor het Nationaal Actieplan zoals toegezegd op het Wereldcongres tegen Commerciële Seksuele Exploitatie van Kinderen, gehouden in Stockholm, augustus 1996.

1.4 Afbakening

Het begrip seksueel misbruik van kinderen is een ruim begrip. Door sommige landen is bij het formuleren van een actieplan in het kader van Stockholm gekozen het onderwerp af te bakenen tot de commerciële seksuele exploitatie van kinderen. Andere landen hebben het Wereldcongres aangegrepen de acties «breder» te trekken en in het actieplan ook het seksueel misbruik van kinderen in de relationele sfeer aan de orde te stellen. In deze notitie is gekozen voor deze laatste aanpak. De verschillende vormen van seksueel misbruik (commercieel, relationeel) zijn in kaart gebracht en waar nodig afgebakend. Een leeftijdsgrens van 18 jaar wordt hierbij gehanteerd, conform de Conventie inzake de Rechten van het Kind, waarin met kinderen «iedereen onder de achttien jaar» wordt bedoeld.

1.5 Betrokkenen

Om het omvangrijke probleem van seksueel misbruik van kinderen te bestrijden is samenwerking tussen de departementen onderling en tussen departementen en non-gouvernementele en internationale organisaties noodzakelijk. Ook zal in de uitvoering van het plan van aanpak een beroep gedaan worden op diverse uitvoeringsorganisaties, de provincies en gemeenten en de samenleving zelf. Bij deze notitie is als bijlage 1 een lijst met betrokkenen gevoegd.

1.6 Kader en verplichtingen

De VN-conventie inzake de Rechten van het Kind is een verplichting die Nederland in 1995 internationaal is aangegaan. Seksueel misbruik en commerciële exploitatie van kinderen heeft de afgelopen periode niet alleen hoog op de politieke agenda gestaan, maar ook verschillende non-gouvernementele organisaties en deskundigen hebben op dit terrein activiteiten ondernomen. In dit kader zijn het rapport Politie Zedenzorg

in Nederland¹ en een onderzoek naar de aard en omvang van (gedwongen) prostitutie onder minderjarige (allochtone) meisjes² relevant. In 1998 verscheen tevens het rapport Kinderporno en kinderprostitutie in Nederland³. Dit rapport werd geschreven door een brede werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de overheid, hulpverlening, wetenschap en NGO's.

Op het Wereldcongres tegen Commerciële Exploitatie van Kinderen in 1996 in Stockholm hebben de 122 deelnemende landen zich gecommitteerd aan een verklaring en actieplan. Het actieplan is uitgewerkt op de volgende gebieden: coördinatie en samenwerking, preventie, bescherming, herstel en reïntegratie en jeugdparticipatie⁴. Onder andere is door de Nederlandse delegatie toegezegd in het jaar 2000 het Nationale Actieplan gereed te hebben waarin voortgang, doelen en een tijdspad van implementatie uitgewerkt zijn.

ECPAT⁵ International heeft de taak op zich genomen om twee jaar na het Wereldcongres de ondernomen inspanningen in kaart te brengen. Geconstateerd werd dat er op verschillende gebieden in de verschillende landen reeds actie was ondernomen, maar dat er nog steeds veel te doen valt.⁶ Bijna 20 landen hadden bij het verschijnen van het verslag in 1998 een nationaal actieplan geformuleerd.

In een informatiemap van ECPAT uit 1998 dringt de Nederlandse afdeling van ECPAT er bij de Nederlandse overheid op aan spoedig een Nationaal Actieplan op te stellen waarin beleidsdoelen, gekoppeld aan een tijdspad, geformuleerd worden. ECPAT doet hierbij een aantal suggesties, waaronder het instellen van een onpartijdige organisatie die de voordeelingen van het Nationaal Actieplan kan monitoren. Tevens zou deze organisatie een informatie- en aanspreekpunt kunnen zijn.

In EU-verband heeft de Raad een aantal maatregelen aangenomen om effectiever optreden tegen mensenhandel en seksuele uitbuiting mogelijk te maken. Een van deze maatregelen justitiële samenwerking tussen de lidstaten op basis van het gemeenschappelijk optreden ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen⁷.

Daarnaast is een aantal andere verplichtingen en relevante rapporten te vermelden. Zie voor een overzicht bijlage 2.

2. SEKSUEEL MISBRUIK: VERSCHIJNINGSVORMEN, OORZAKEN, ACHTERGRONDEN EN OMVANG

Kinderen hebben conform de Conventie inzake de Rechten van het Kind recht op geestelijke en lichamelijke ontplooiing en op bescherming tegen misbruik. Seksueel misbruik vormt een ernstige schending van de menselijke waardigheid en de lichamelijke en psychische integriteit. Hoewel veel over seksueel misbruik reeds bekend is, blijven er ook nog veel vragen onbeantwoord over oorzaken en de omvang. Nader onderzoek op diverse terreinen is nodig. Hieronder wordt ingegaan op de diverse verschijningsvormen, oorzaken, achtergronden en omvang.

2.1 Verschijningsvormen

Seksueel misbruik van kinderen is divers van aard. Er is een overgangsgedebied van de activiteiten van de individuele plegger in de relationele sfeer naar de activiteiten van netwerken van plegers en de zware criminaliteit. Globaal kan een scheiding worden gemaakt tussen twee hoofdvormen:

- niet-commercieel seksueel misbruik en
- commercieel seksueel misbruik

Waar in de omschrijving van achtergrond, oorzaken en aanpak geen duidelijk onderscheid te maken is in deze hoofdvormen, zal de tekst algemener van aard zijn en beide vormen betreffen.

¹ Opgesteld door de Inspectie voor de politie.

² Verricht in 1998 door het Nederlands Instituut voor Sociaal Sexuologisch Onderzoek (NISSO).

³ Werkgroep Kinderporno en Kinderprostitutie, Child Right Worldwide en Transact, september 1998.

⁴ Zie voor uitwerking van deze delen van het actieplan pagina 14–20 van het «Report of the World Congress against commercial sexual exploitation of children.»

⁵ End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes.

⁶ Zie «Moving to Action», a second report on the implementation of the Agenda for Action adopted at the first World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children. Uitgave: augustus 1998.

⁷ Pb EG L 63 van 4-3-1997.

Niet-commercieel seksueel misbruik

Bij niet-commercieel seksueel misbruik is sprake van seksueel misbruik van kinderen zonder commercieel oogmerk. Kinderen worden slachtoffer doordat ze kwetsbaar en weerloos zijn. Voorbeelden zijn incest binnen een familie- of pleegrelatie of in een gastoudergezin, misbruik op school door leraren of medeleerlingen, misbruik binnen hulpverleningsinstellingen, in oorlogssituaties en vluchtelingenkampen, en misbruik bij vredesmissies.

Commercieel seksueel misbruik

Kinderprostitutie, -pornografie en -handel, ontvoering of verkoop ten behoeve van huwelijk of adoptie en schuldslavnij zijn voorkomende vormen van commercieel seksueel misbruik. Kinderen worden als seksueel object internationaal verhandeld, maar het merendeel van de kinderen prostituteert zich op straat of in clubs in het eigen land vaak om zichzelf of hun familie in leven te houden.

Het eerder genoemde rapport¹ geeft de stand van zaken met betrekking tot kinderporno en kinderprostitutie in Nederland. Voor wat betreft kinderpornografie bepalen de producten die in de jaren 60 en 70 zijn vervaardigd nog voor een belangrijk deel de markt. Waarschijnlijk wordt tegenwoordig het meeste nieuwe materiaal door «amateurs» vervaardigd in speciaal daarvoor ingerichte studio's of in de privé-sfeer. De opkomst van de video heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Kinderpornografie kan gemaakt worden voor eigen gebruik, ruilhandel of de commercie. Computers bieden een nieuwe mogelijkheid om kinderporno te maken. Met allerlei manipulatietechnieken kunnen nieuwe producties worden gemaakt. De introductie van deze nieuwe technieken maakt het mogelijk om virtuele kinderpornografie te vervaardigen zonder dat kinderen fysiek misbruikt worden.

De opsporing van slachtoffers en daders van kinderpornografie wordt bemoeilijkt doordat het materiaal vaak al jarenlang circuleert voordat het wordt aangetroffen en het over de hele wereld verspreid wordt.

Bijzondere aandacht vraagt de verspreiding van kinderpornografie via internet. Dit scheidt een aantal problemen. Het juridisch kader voor toezicht, opsporing en handhaving is (nog) niet toereikend. Daardoor kunnen onder andere kinderpornoaanbieders nog anoniem blijven. In afwachting van nieuwe wetgeving worden afspraken tussen het Openbaar Ministerie en de Vereniging van Internetproviders gemaakt.

2.2. Algemene oorzaken

Een complex van sociale, culturele, economische en politieke factoren ligt ten grondslag aan seksueel misbruik van kinderen. Sociaal-culturele factoren zoals sociale ongelijkheid, genderdiscriminatie en machtsverhoudingen zijn van belang, net zoals de afbrokkeling van de gezinsstructuur. Daarnaast zijn internationaal² de belangrijkste economische oorzaken armoede en onvoldoende (toegang tot) goed onderwijs. Vrouwen en meisjes kunnen een lage economische waarde betekenen. In Azië wordt dit bijvoorbeeld geïllustreerd door een lange geschiedenis van seksespecifieke abortus en infanticide op meisjes. Politieke oorzaken zijn bijvoorbeeld ontoereikende wet- en regelgeving en/of onvoldoende controle op bestaande wetten en regels en onwil om het probleem te erkennen. Verder kunnen alcohol- of drugsverslaving een rol spelen, evenals gewapende conflicten, schadelijke traditionele praktijken en opvattingen over de rol van kinderen en menselijke waarden in het algemeen.

¹ Werkgroep Kinderporno en Kinderprostitutie, Child Right Worldwide en Transact, september 1998.

² Concept – Beleidsaantekening Seksueel geweld tegen kinderen, Ministerie van Buitenlandse Zaken (1999).

2.3 Achtergronden

Bij het beschrijven van achtergronden van seksueel misbruik van kinderen dient een onderscheid gemaakt te worden in het beschrijven van plegers van seksueel misbruik en slachtoffers van seksueel misbruik. Tevens kan er een onderscheid gemaakt worden tussen achtergronden van slachtoffers en daders in de relationele sfeer en in de commerciële context.

2.3.1 Achtergronden slachtoffers seksueel misbruik

Niet-commercieel

Seksueel misbruik treft kinderen van alle leeftijden. Gegevens over de leeftijd waarop het misbruik is begonnen zijn vaak niet voorhanden. Met name hele jonge kinderen zijn meestal niet in staat aan te geven wanneer de seksuele handelingen aanvingen. Exacte cijfers over het aantal gevallen van seksueel misbruik in relationele context zijn er niet. Dit komt doordat in veel gevallen geen aangifte wordt gedaan en/of hulp en behandeling wordt gezocht. Voor een niet-misbruikende ouder kunnen er talloze redenen zijn om het vermoedelijk misbruik van bijvoorbeeld de partner niet te rapporteren.

Seksueel misbruik kan zich afspelen zowel binnen als buiten het gezin, het kan zowel meisjes als jongens overkomen, en treft vaak meerdere kinderen uit één gezin. Jongens worden vaker misbruikt door iemand van buiten het kerngezin dan meisjes. Maar dikwijls is het wel een bekende van de jongen (Het omstreden slachtoffer: geweld van mannen en vrouwen, Dijkstra, 1996). Ook lijken oudere kinderen meer kans te hebben op misbruik buiten het gezin¹. Dit is verklaarbaar vanuit het feit dat met de leeftijd ook het aantal contacten buiten het gezin toeneemt. Kinderen die binnen het gezin seksueel zijn misbruikt, lopen een groter risico om in de (kinder-)prostitutie te belanden.

Daarnaast zijn kinderen die als gevolg van lichamelijke of verstandelijke beperkingen afhankelijk zijn van zorg, die gemakkelijk beïnvloedbaar zijn en over gebrekkige sociale vaardigheden en kennis op het gebied van seksualiteit beschikken, kwetsbaar voor seksueel misbruik.

Lang werd gedacht dat seksueel misbruik alleen voorkwam in zeer problematische gezinnen, behorend tot de lagere sociale klasse. De laatste tien jaar wordt duidelijk dat seksueel misbruik, en met name incest, in ieder gezin kan voorkomen. In de meeste gevallen is sprake van een sociale achterstandssituatie².

Het idee dat kinderen altijd misbruikt worden door hun vader is inmiddels achterhaald. Wel blijkt dat de overgrote meerderheid van de kinderen wordt misbruikt door iemand die ze kennen. Naast vaders (biologisch, pleeg- en stief-) worden genoemd ooms, opa's, neven, oudere broers, partners van moeder, burens, vrienden en kennissen van het gezin, de babysit en leerkrachten of anderen die professioneel met het kind van doen hebben. Er is overwegend sprake van mannelijke plegers, slechts in enkele onderzoeken worden ook vrouwelijke plegers genoemd. Zelfs binnen de hulpverleningsinstellingen komt seksueel misbruik voor.

Commercieel

Slachtoffers van kinderpornografie kunnen alle leeftijden hebben. Er circuleren videobanden van kinderen vanaf 6 maanden³. De leeftijd wordt bepaald door de wensen van de consument, maar de maximum leeftijd van slachtoffers van kinderpornografie ligt in Nederland wettelijk bij het «ontuchtig» afbeelden van minderjarigen tot zestien jaar. De werving van slachtoffers gebeurt door middel van manipulatie of geweld. Van het aantal minderjarige prostitué(e)s werkzaam in Nederland zijn

¹ Seksueel misbruik van jonge kinderen, Lamers-Winkelmann (1995).

² Bron: ChildRight.

³ Kinderporno en Kinderprostitutie in Nederland (1998) Child Right Worldwide en Transact.

alleen schattingen te geven. De meesten zijn tussen twaalf en achttien jaar oud, maar uit de literatuur zijn jongere kinderen bekend. De maximumgrens wordt bepaald door de in de wet vastgestelde meerderjarigheidsgrens van achttien jaar.

De meeste kinderprostituté(e)s werken in de grote steden. Zowel jongens al meisjes worden geprostitueerd, maar de (commerciële) markt voor jongens lijkt groter te zijn. Meisjes lijken vaker in de privé-sfeer te werken. In enkele gevallen baten de jongeren zichzelf uit. Dit zijn vaak weggelopen kinderen van twaalf jaar of ouder met een problematische gezinsachtergrond. In de prostitutie gaan is voor deze jongeren een vorm van overleven. Uit cijfers blijkt dat van slechts een op de negen minderjarige prostituees duidelijk is dat ze niet onder dwang werken¹.

Het Nederlands Instituut voor Sociaal Sexuologisch Onderzoek (NISSO) heeft in oktober 1998 een rapport uitgebracht over de aard en omvang van (gedwongen) prostitutie onder minderjarige (allochtone) meisjes. Daaruit blijkt dat een gedegen inzicht in de omvang van jeugdprostitutie in Nederland slechts mondjesmaat en voor slechts bepaalde regio's aanwezig is. Het blijkt een slecht geregistreerd probleem te zijn. Door ronselpraktijken neemt de jeugdprostitutie onder adolescenten meisjes de laatste jaren toe. De meeste slachtoffers zijn van Marokkaanse en Nederlandse afkomst en het gaat zeker niet alleen om meisjes uit de lagere milieus. In bijna de helft van de gevallen is de vader hun partner, die relatief vaak van Marokkaanse afkomst is. De vraag of de oververtegenwoordiging van Marokkanen onder de daders iets te maken kan hebben met de Marokkaanse cultuur verschillend beantwoord. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat het nagenoeg onmogelijk is etniciteiten in verband te brengen met criminaliteit en seksualiteitsbeleving². Ook werd door NISSO onderzoek gedaan naar alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's). Uit diverse onderzoeken blijkt dat deze meisjes gedwongen of onder valse voorwendselen (bijv. asiel) naar West-Europese landen, waaronder Nederland, worden gelokt, teneinde hier gedwongen in de prostitutie te gaan werken. Bekend is dat deze meisjes soms eerst in andere landen in de prostitutie te werk zijn gesteld.

2.3.2. Gevolgen seksueel misbruik

Misbruikte kinderen lopen een groot risico op schadelijke gevolgen voor de gezondheid en de fysieke en psychosociale ontwikkeling. Op psychosociaal gebied kan een misbruikt kind te maken krijgen met trauma's, verslavingen, depressie, schaamte, minderwaardigheidsgevoelens en neigingen tot zelfmoord.

Fysieke gevolgen zijn ongewenste zwangerschappen, evenals lichamelijke verwondingen, seksueel overdraagbare aandoeningen zoals syfilis en gonorrhoe en beschadiging en misvorming van de voortplantingsorganen met als gevolg daarvan onvruchtbaarheid. Ook lopen de kinderen een groter risico dan volwassenen op besmetting met HIV, omdat geslachtsge-meenschap van een volwassene met een kind de kans op lichamelijke beschadiging van het kind en daardoor de besmetting met het virus vergroot.

Een sociaal gevolg van seksueel misbruik of prostitutie kan zich manifesteren in uitsluiting van de betrokken meisjes uit de gemeenschap of verwijdering van school bij gebleken zwangerschap.

Bij kinderpornografie kunnen naast de gevolgen van het misbruik zelf bij de slachtoffers additionele effecten optreden die zich met name voordoen wanneer het slachtoffer op enig moment in zijn of haar leven gaat beseffen dat het misbruik fysiek is gestopt, maar dat de beelden en bewijzen ervan nog altijd circuleren, waar ook ter wereld.

¹ Aard en omvang van (gedwongen) prostitutie onder minderjarige (allochtone) meisjes. NISSO(1998), p. 31.

² Minderjarige zedendelinquenten en het strafrecht, M. Boelrijk (1998), p. 47.

Algemeen

De laatste jaren is veel onderzoek verricht naar oorzaken en achtergronden van seksueel misbruik in de relationele sfeer. Ook is meer bekend geworden over plegers van commerciële seksuele delicten en de motieven van daders en typen daders. Op dit moment zijn verschillende theoretische modellen ontwikkeld die seksueel misbruik trachten te verklaren. «De» misbruiker van kinderen bestaat niet. De heterogeniteit in motieven, achtergronden en delictskenmerken is groot. Zo kan bijvoorbeeld AIDS een oorzaak zijn van een seksuele voorkeur voor kinderen, vanwege de mythe dat seks met een heel jong meisje AIDS zou voorkomen of zelfs genezen.

De daders verschillen ook in ontwikkelingsgeschiedenis, psychiatrische diagnoses en criminele achtergrond. Verder variëren de kenmerken van de delicten die ze plegen: deze kunnen incidenteel of stelselmatig zijn en verschillen in de mate en de betekenis van het toegepaste geweld of de psychische druk, de aard van de seksuele handelingen of de planning van de delicten. Op grond van deze verschillen zijn de daders van seksueel geweld tegen kinderen grofweg in drie typen te verdelen: situationele daders, preferentiële daders en antisociale daders. Verschillen tussen plegers van seksueel misbruik tegen kinderen zijn onder andere het al dan niet hebben van a. een specifieke seksuele en sociale voorkeur voor kinderen; b. criminele (pedoseksuele) antecedenten; c. identificatie met de ontwikkelingsfase van kinderen en d. een antisociale persoonlijkheid.

Tussen typen daders zijn echter ook overeenkomsten aan te wijzen. De pleger van seksueel misbruik maakt vaak misbruik van een machtsverhouding met het slachtoffer. Plegers hebben vaak een autoriteits- of verzorgingsrelatie met het slachtoffer. Veelal leidt de pleger een dubbelleven: hij¹ is volwaardig lid van de maatschappij en is op een obsessieve en dwangmatige manier met seks bezig.

Uit onderzoek is bekend dat de helft van de volwassen zedendelinquenten hun eerste delict heeft gepleegd voor het 18e jaar. Onderzoek gedaan in Utrecht in 1990 en 1992 liet zien dat bijna 10% van de aangehouden verdachten van verkrachting minderjarig was². Adolescenten³ zouden volgens de huidige schattingen 30 tot 50% van het seksueel misbruik van kinderen plegen. Slachtoffers van minderjarige zedendelinquenten zijn voornamelijk kleine kinderen. Er zijn onderzoeken bekend waaruit percentages van 50 tot 60% aan slachtoffers jonger dan tien jaar naar voren komen.

Commerciële

De groep daders (of klanten) van seksuele exploitatie van kinderen zijn voornamelijk van het preferentiële type: een blijvende, min of meer exclusieve seksuele en sociale voorkeur voor kinderen. Vaak is er sprake van criminele seksuele antecedenten. Daarnaast is er een groep die op seksueel gebied wel eens wat anders willen. Het is opvallend dat een deel van de klanten geen voorkeur lijkt te hebben voor een bepaald geslacht. Tevens is er een groep die het niet uitmaakt of het een kind of een volwassene betreft, maar neemt wat wordt aangeboden. Deze groep is mogelijk te beïnvloeden door voorlichting over strafbaarheid en gevolgen. Naast de klant en een slachtoffer is er in het geval van kinderprostitutie en kinderpornografie ook sprake van een handelaar. Daarin zijn verschillende typen te onderscheiden: de commerciële handelaar (puur gericht op

¹ Hij of zij: er zijn ook vrouwelijke plegers.

² Het omstreden slachtoffer: geweld van mannen en vrouwen, Bruinsma 1996.

³ Uit Boelrijk (1998): «men dient het Engelse woord «adolescent» te vertalen als puber. Niet altijd is duidelijk welke leeftijdsgrenzen men daarbij hanteert.»

geldelijk gewin), de huis-, tuin- en keukenbemiddelaar (geldelijk of relationeel gewin of statuswinst), vriendjespooiers en jongeren die zichzelf uitbaten.

2.4 Omvang

Algemeen

Door de jaren heen zijn discussies gevoerd over en is onderzoek verricht (met name naar misbruik in de relationele sfeer) naar de omvang van seksueel misbruik van kinderen. Meisjes zijn in de meerderheid vanwege genderdiscriminatie en de seksuele voorkeur van de meestal mannelijke daders. Seksueel misbruik van kinderen is moeilijk in kaart te brengen. Hierbij speelt o.a. een rol dat het zich meestal afspeelt in het illegale en informele circuit, niet in alle gevallen aangifte wordt gedaan en bij verschillende beroepsgroepen onzekerheid bestaat omtrent meldplicht en beroepsgeheim.

Niet-commercieel

Gebleken is dat een op de drie vrouwen slachtoffer is geweest van seksueel misbruik voor haar 16e jaar. Bij een op de zeven vrouwen is sprake geweest van misbruik door verwanten. Dit komt overeen met onderzoek van Frenken waarin naar voren komt dat 2 tot 7% van alle jongens en tussen de 15 en 32% van alle meisjes voor hun achttiende levensjaar enige vorm van seksueel misbruik heeft ervaren¹. De schatting dat een op de 4 of 5 misbruikte kinderen een jongen is komt overeen met de meldingen van seksueel misbruik bij het Bureau Vertrouwensartsen in 1994: bij 26% van de meldingen betrof het een jongen en daarvan was 78% tussen de 6 en 18 jaar oud. «Omgerekend» naar de hele Nederlandse bevolking betekent dit dat 3 tot 4% van alle jongens negatieve seksuele ervaringen heeft voor hun 16e. Daarnaast bleek dat van de 2300 gevallen van (vermoedens van) seksueel misbruik van mensen met een verstandelijke handicap in de periode 1993–1994 31% jonger dan 16 jaar was².

Commercieel

Volgens een schatting van de VN-Mensenrechtencommissie werken wereldwijd meer dan tien miljoen kinderen in de prostitutie. Elk jaar groeit dit aantal met ongeveer 1 miljoen. Deze stijging heeft ook te maken met het feit dat steeds meer bekend wordt over het bestaan van kinderprostitutie. Ook de verspreiding van kinderpornografie kent een stijgende trend. De mogelijkheden daartoe zijn door de ontwikkeling van de informatietechnologie groter geworden.

Gebrekkige signalering en registratie en angst of onvermogen bij slachtoffers om aangifte te doen, maken het onmogelijk harde cijfers te geven over de omvang van kinderprostitutie of kinderpornografie in Nederland. Voor beide problematieken zal altijd sprake zijn van een «dark number». De onzekerheden over de aantallen slachtoffers zijn deels te wijten aan het ontbreken van cijfers bij de politie over aantallen jongens en meisjes die in de prostitutie werkzaam zijn. Dikwijls wordt van gedwongen prostitutie geen aangifte gedaan of worden aangiftes later weer ingetrokken. Verder is uit onderzoek gebleken dat slachtoffers in eerste instantie steun zoeken bij naaste familie en/of vrienden. Slechts een aantal hiervan komt terecht bij de professionele hulpverlening. Bovendien houden diverse overheidsinstanties en instellingen verschillende wijzen van registratie erop na. Vele instanties registreren op eigen wijze en er zit niet veel samenhang in. Registratie in Nederland maar ook in internationaal verband is derhalve een belangrijk aandachtspunt.

¹ Frenken, 1997, p.188.

² Seksueel misbruik bij mensen met een verstandelijke handicap, Berlo, W. van, 1995.

3. AANPAK

3.1. Inleiding

Op diverse terreinen wordt door de betrokken departementen en uitvoerende organisaties een reeks maatregelen uitgevoerd en voorbereid ter bestrijding van seksueel misbruik van kinderen. Een aantal verbeteringen is ingezet. De effecten hiervan zullen naar verwachting groter worden wanneer de inspanningen worden gebundeld. De bestrijding van seksueel misbruik van kinderen bevindt zich in een proces van ontwikkeling. Aan het benodigde instrumentarium voor de aanpak van seksueel misbruik van kinderen wordt hard gewerkt.

Bij het Openbaar Ministerie zijn relevante aanwijzingen¹ aangepast, die op 1 juli 1999 in werking treden en voornamelijk betrekking hebben op seksueel misbruik in de relationele sfeer (zonder commerciële context). Daarnaast is verbetering van nationale en internationale wetgeving in voorbereiding. Als deze regelgeving tot stand is gebracht zullen nog betere instrumenten beschikbaar zijn om met name commerciële seksuele exploitatie van kinderen aan te pakken. Internationaal groeit de bereidheid om samen te werken. Internationale samenwerking krijgt op justitieel gebied en op het terrein van informatie-uitwisseling gestalte o.a. via Interpol. De instelling van politieverbindingsofficieren is hier een concretisering van.

In dit hoofdstuk wordt vanuit diverse verantwoordelijkheden een overzicht gegeven van maatregelen *in uitvoering en in voorbereiding*. Daarbij zullen de benodigde intensiveringen worden aangegeven.

De aanpak van deze problematiek omvat overheidszorg en zorg van instellingen en particulieren op de terreinen van preventie, hulpverlening, repressie, en (internationale) regelgeving en samenwerking. In deze volgorde zal de aanpak beschreven worden.

3.2. Maatregelen in uitvoering

3.2.1. Preventie

Belangrijke onderwerpen in het verband van preventie zijn primaire preventie (het voorkomen van seksueel misbruik, gericht op de hele bevolking of grote delen daarvan) en het voorkomen van recidive. Zo kan een vroegtijdige signalering betekenen dat voorkomen kan worden dat het misbruik inzet, zich voortzet en het leed van slachtoffers toeneemt. Belangrijke sleutelwoorden bij het voorkomen van (herhaald) slachtofferchap zijn vroegtijdige signalering en vroegtijdige interventie. Dat vergt binnen het jeugdbeleid, jeugdzorg, onderwijs en gehandicaptenzorg investeringen in deskundigheid, samenwerking en in netwerken. Regelgeving met betrekking tot afhankelijkheidsrelaties in het onderwijs is noodzakelijk, maar evenzeer is vergroting van deskundigheid van en samenwerking tussen professionals in de hulpverlening, scholen en politie nodig. Daarnaast zijn maatregelen nodig, die voorkomen dat daders in herhaling vervallen. Een belangrijk onderdeel van preventie is het beïnvloeden van de houding die in de samenleving bestaat ten opzichte van geweld in het algemeen. Daaronder valt ook seksueel misbruik. Het is van belang om te stimuleren dat in een zo vroeg mogelijk stadium een gevoel voor normen en waarden op dit terrein wordt ontwikkeld. Educatie is hierbij cruciaal.

Initiatieven op het gebied van preventie van seksueel en huiselijk geweld gericht tegen kinderen richten zich bij voorkeur op het vergroten van de weerbaarheid bij deze doelgroep teneinde te voorkomen dat zij slachtoffer worden van machtsmisbruik. Vergroten van de weerbaarheid gebeurt door het aanleren van nieuw of ander gedrag. Projecten die zijn opgestart

¹ Het betreft de Aanwijzingen van de Procureurs-generaal voor de opsporing van seksueel misbruik in afhankelijkheidsrelaties en de bejegening van slachtoffers van zedendelicten.

zijn dan ook gericht op het voorkomen dat kinderen zelf, met name jongens, zich schuldig – gaan – maken aan (seksueel) intimiderend gedrag. De projecten dienen seksespecifiek van opzet te zijn terwijl binnen deze opzet de kinderen leren zien waar machtsmisbruik plaatsvindt en hoe ongewenste situaties kunnen worden voorkomen. Kinderen dient geleerd te worden om op te komen voor zichzelf, door te vertrouwen op eigen kracht en inventiviteit, en zelf keuzes te maken. Kinderen kunnen gestimuleerd worden om te vertrouwen op eigen gevoelens en intuïtie en leren deze gevoelens te uiten. Hiermee wordt een positief zelfbeeld, wilskracht en groter doorzettingsvermogen versterkt. Daarnaast kunnen kinderen leren zich in te leven in de gevoelens van anderen, grenzen van anderen te onderkennen en te respecteren, en negatieve groepsdruk te weerstaan. Hierbij liggen voor de meisjes en de jongens verschillende accenten.

Op de terreinen van jeugdbeleid, gehandicaptenbeleid, onderwijs en TBS wordt al veel in preventieve zin gedaan.

3.2.1a Jeugdbeleid/jeugdzorg

De rijksoverheid (VWS, Justitie), IPO/provincies, VNG/gemeenten voeren een algemeen, preventief en curatief jeugdbeleid. Dit beleid komt ten goede aan de jeugd in het algemeen, maar werkt ook ter bestrijding van seksueel misbruik van kinderen.

Algemeen preventief jeugdbeleid

In het kader van het regeringsstandpunt «Regie in de jeugdzorg» is een taakverdeling tot stand gekomen tussen de verschillende overheden bij het voeren van jeugdbeleid. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor een richtinggevend kader voor de (maatschappelijke functie van de) preventieve en curatieve jeugdzorg zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin. De provinciale en grootstedelijke overheden voeren het beleid voor het curatieve jeugdbeleid. Onder hun regie moet een samenhangende jeugdzorg gestalte krijgen en afstemming plaatsvinden met aanpalende sectoren, waaronder het preventieve beleid dat onder regie van de gemeentelijke overheden vorm moet krijgen. De rijksoverheid faciliteert en ondersteunt de lokale overheid hierbij.

De coördinerend bewindspersoon voor het jeugdbeleid, de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, heeft in 1995 de projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid (OLPJ) ingesteld voor een periode van drie jaar. De projectgroep had als taak de lokale overheid te ondersteunen bij het realiseren van de eigen rol voor het preventieve jeugdbeleid. In 1998 heeft de projectgroep OLPJ haar opdracht afgerond met het uitbrengen van het rapport «Verder werken aan lokaal jeugd-beleid». Een van de belangrijkste conclusies betrof het belang van een adequaat en integraal aanbod van basisvoorzieningen op lokaal niveau. De projectgroep concludeerde dat een goed algemeen jeugdbeleid een voorwaarde is om tot een preventief beleid te komen, ook ter bestrijding van seksueel misbruik van kinderen.

Met name op het punt van vroegtijdige signalering en onderkenning is een adequaat en afgestemd netwerk van basisvoorzieningen van het grootste belang. Voorzieningen als consultatiebureaus, peuterspeelzalen, kinderopvang, GGD's, schoolartsen, onderwijs en sociaal-cultureel werk komen met nagenoeg alle jonge kinderen in een buurt in aanraking en kunnen een samenhangend beleid voeren gericht op signalering en onderkenning van seksueel misbruik en geweld tegen kinderen. Ook de afstemming tussen het lokale jeugdbeleid en de jeugdzorg is hierbij van groot belang.

Bij de aanbidding van het eindrapport van de OLPJ aan de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van VWS toegezegd om, in samenwerking met de VNG, met een vervolg op de activiteiten van de OLPJ te komen. Met het oog op de afstemming en versterking van de samenhang in het (lokale) jeugdbeleid hebben rijk, IPO en VNG in het bestuursakkoord-nieuwe-stijl vastgelegd dat de drie partijen per kabinetsperiode een gezamenlijke visie op het jeugdbeleid vastleggen. Deze visie is richtinggevend voor het jeugdbeleid van de overheden. Partijen verplichten zich deze visie te vertalen naar gebruikelijke beleidskaders of andere instrumenten in te zetten waarmee hun achterbannen worden geïnformeerd dan wel geïnstrueerd. Het plan van aanpak voor deze gezamenlijke visie wordt aan de orde gesteld in het Overhedenoverleg najaar 1999. Het Overhedenoverleg – waarin de drie overheden gezamenlijk participeren onder leiding van de minister-president – bewaakt de voortgang in de uitvoering van de afspraken zoals die in het bestuursakkoord zijn opgenomen.

Tevens is voor een effectieve aanpak van een aantal maatschappelijke problemen die direct of indirect kinderen en jongeren raken, de inbreng van jeugdigen essentieel. Er wordt momenteel een interdepartementaal programma Jeugdparticipatie voorbereid. In dit kader wordt onder meer nagegaan hoe jeugdparticipatie binnen de diverse sectoren, onder andere volksgezondheid, jeugdwerk, onderwijs, jeugdzorg en hulpverlening, vorm en uitwerking kan krijgen. Ook wordt bezien of en hoe een vorm van jeugdparticipatie kan en moet worden ontwikkeld bij de aanpak van specifieke maatschappelijke problemen, waaronder seksueel misbruik van kinderen.

Opvoedingsondersteuning en Ontwikkelingsstimulering

Het programma Opvoedingsondersteuning en Ontwikkelingsstimulering (O & O) heeft als doel een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van een meer samenhangend en effectief aanbod aan opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering m.n. in achterstandswijken, teneinde maatschappelijke uitval te voorkomen.

In het kader van het programma O & O worden twee innovatietrajecten uitgevoerd – Communities That Care en O&O op wijkniveau – gericht op kinderen en gezinnen in achterstandswijken. Beoogd resultaat van deze trajecten is een (of meerdere) breed inzetbaar plan(nen) van aanpak voor wijk- en probleemanalyse, waarbij alle aspecten van inhoud, processturing, implementatie en professionele ontwikkeling worden meegenomen.

Het vroegtijdig signaleren van seksueel misbruik van kinderen is een onderdeel van deze aanpak.

Jeugdgezondheidszorg

De jeugdgezondheidszorg vervult een centrale rol als laagdrempelige, niet-stigmatiserende voorziening voor alle kinderen en jeugdigen. De jeugdgezondheidszorg wordt voor de 0–4 jarigen (en hun ouders/verzorgers) uitgevoerd door de thuiszorgorganisaties en voor 4–19 jarigen door de gemeentelijke gezondheidsdiensten. Veel beginnende problemen kunnen door het consultatiebureauteam en het JGZ-team op de scholen worden gesignaleerd. Door deze signaleringsfunctie van de jeugdgezondheidszorg is vroegtijdige advisering en begeleiding mogelijk. De landelijke vereniging voor GGD-en heeft de staatssecretaris van VWS onlangs nog gewezen op de rol die de GGD-en in dit verband kunnen vervullen. Gezondheidsbedreigingen kunnen overigens maar ten dele door de jeugdgezondheidszorg zelf worden verminderd. Er is dan sprake van (de noodzaak tot) samenwerking met andere zorgverleners dan wel

beïnvloeding van facetbeleid. Hierbij kan worden gedacht aan peuterspeelzaal, school, huisarts, welzijnsactiviteiten en jeugdzorg. Daarnaast is in het kader van het project Basistaken Collectieve Preventie in mei 1998 een basispakket Jeugdgezondheidszorg ontwikkeld. In dit pakket is seksueel misbruik van kinderen als expliciet onderdeel van de Productgroep Gezondheidsbedreigingen opgenomen.

Curatief jeugdbeleid

Indien er sprake is van (vermoedens van) kindermishandeling, is het zaak te voorzien in:

- a. een herkenbaar, laagdrempelig en toegankelijk meldpunt waar adequaat gereageerd wordt op meldingen van (vermoedens van) kindermishandeling;
- b. bescherming, opvang en hulp voor kinderen die het slachtoffer van kindermishandeling dreigen te worden of al zijn. De Raad voor de Kinderbescherming en/of voorzieningen voor jeugdzorg spelen hierin een rol.

De Bureaus Jeugdzorg vormen de éénduidige, op regionaal niveau georganiseerde toegang tot de (brede) jeugdzorg. Zij zijn het uitvloeisel van het traject Regie in de jeugdzorg, waarmee – gebaseerd op het gelijklopende regeringsstandpunt (1994) – een breed vernieuwingsproces is ingezet. In dit proces staan verbetering van het jeugdzorgstelsel, het streven naar grotere transparantie, samenhang en effectiviteit en een verbeterde toegankelijkheid van hulp en zorg centraal. De Raad voor de Kinderbescherming (verder: de Raad) en de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK's) vormen onderdeel van het herstructureringsproces.

In de Bureaus Jeugdzorg worden conform landelijke afgesproken systeemeisen diverse functies uitgeoefend, op basis waarvan toeleiding plaatsvindt naar het in de regio beschikbare aanbod van (relatief eenvoudige en/of kortdurende) ambulante zorg – de zogenaamde «vrij-toegankelijke zorg» – dan wel naar de niet-vrij-toegankelijke zorg. In het laatste geval is er sprake van ernstigere en/of meer complexe problematiek waarbij – via voortgezette diagnose, indicatiestelling en zorgtoewijzing toeleiding plaatsvindt naar gespecialiseerd, langdurig en/of meervoudig zorgaanbod. Op AMK's en de Raad wordt hieronder nader ingegaan.

Ad a) Meldpunt

Op 29 mei 1998 is in reactie op het eindrapport van de Werkgroep Meldpunt Kindermishandeling door de Staatssecretarissen van VWS en Justitie het standpunt Advies- en meldpunten kindermishandeling aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II, 1997–1998, 25 619, nr. 15). De daarin gehanteerde brede definitie van kindermishandeling omvat eveneens de verschijningsvormen seksueel misbruik en seksueel geweld. Door de ontwikkeling van een netwerk van advies- en meldpunten, waarin de kennis van de huidige Bureaus Vertrouwensarts (BVA's) en de expertise van de Raad voor de Kinderbescherming worden gebundeld, wordt voorzien in een effectieve bestrijding van kindermishandeling en goede preventie en signalering op het lokale niveau bevorderd. De Raad draagt in verband hiermee haar intake-activiteiten op het gebied van kindermishandeling over aan de AMK's. Met deze bundeling wordt voorzien in een nieuwe en éénduidige infrastructuur voor meldingen van (vermoedens van) kindermishandeling. Er wordt voor AMK's een landelijk functioneel model ingevoerd met per functie omschreven activiteiten en kwaliteitseisen.

Melders zullen zich primair tot het AMK moeten richten. Indien nodig verwijst het AMK door naar de Raad of naar de (regionale) toegang tot de

jeugdzorg. Dit vraagt zowel voor de instroom als voor de uitstroom van cliënten om afstemming en samenwerking tussen AMK, Raad en regionale toegang. Samenwerkingsovereenkomsten en/of functioneringsprotocollen dienen hierin te voorzien. Bovendien dient de organisatorische en bestuurlijke onderbrenging van de AMK's zodanig te zijn dat een makkelijk bereikbare afstemming met het lokale jeugdbeleid aan de orde kan zijn. Met voorgaande uitwerking wordt invulling gegeven aan de ketenverantwoordelijkheid.

Daarnaast heeft de Landelijke Werkgroep Kinderporno en Kinderprostitutie een folder ontwikkeld voor iedereen die beroepshalve met kinderen en jongeren te maken heeft en vermoedens heeft dat een kind slachtoffer is geworden van kinderporno en/of kinderprostitutie. In de folder worden signalen van seksueel misbruik beschreven en hulpverleners kunnen contact opnemen met het Informatiecentrum Kinder mishandeling.

In aansluiting op het eerder genoemde standpunt Advies en meldpunten Kinder mishandeling is een landelijke implementatiegroep ingesteld waaraan deelnemen: VWS, Justitie, het IPO, de VNG, het NIZW, het Landelijk Bureau van de Raad voor de Kinderbescherming en het Landelijk Overleg Bureauhoofden Bureaus Vertrouwensartsen. Uitgangspunt is dat de AMK's per 1-1-2000 geïmplementeerd zijn. De taken van de AMK's zullen wettelijk verankerd worden. Een voorstel tot wijziging van de Wet op de Jeugdhulpverlening hiervoor is in uitwerking. Uitgangspunt bij de uitwerking is hetgeen hierover eerder in het standpunt is gesteld. De (voorlopige) financiële normering, gerelateerd aan het functionele model, zal via evaluatief onderzoek op juistheid worden gevolgd. Eveneens zullen gevolgd worden: de ontwikkelingen in het aantal meldingen, de wijze waarop meldingen worden afgehandeld en hoe zich dit verhoudt tot de regionale toegang, de doorgeleiding van kinderen vanuit het AMK naar de jeugdzorg en de plaatsingsmogelijkheden van kinderen bij doorverwijzing (wachttijstproblematiek). Een overzicht van de middelen die in het kader van het standpunt ten behoeve van de AMK's beschikbaar zijn gesteld alsmede een overzicht van de intensiveringsmiddelen voor de AMK's treft u aan in het financieel overzicht achterin (bijlage 5).

Ad b) Bescherming, opvang, hulp

VWS, Justitie, IPO/provincies voeren beleid ten behoeve van verbetering van de jeugdbescherming en de jeugdzorg, zodanig dat de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdbescherming/jeugdzorg wordt verbeterd.

Bovendien wordt de komende jaren gewerkt aan bestrijding van de wachttijsten en wachttijden. Zie voor de middelen wordt het financieel overzicht bijlage 5. De besteding van intensiveringsmiddelen vormt onderdeel van de meerjarenafspraken, die het implementatieproces van de Bureaus Jeugdzorg nader moeten structureren. Uiteindelijk doel van de afspraken is om op essentiële kenmerken van de toegang in elke regio een uniform ingericht Bureau Jeugdzorg te realiseren.

De verbeteringen die met deze middelen worden aangebracht ten behoeve van AMK's en bureaus Jeugdzorg komen ten goede aan een snelle en adequate afhandeling van meldingen en verwijzingen naar de jeugdbescherming en jeugdzorg. In het kader van de meerjarenafspraken zal ook de wachttijstproblematiek in het kader van het zorgaanbod de komende jaren punt van uitwerking zijn.

Hulpverlening aan seksueel misbruikte kinderen zal in de meeste gevallen hulpverlening op maat moeten zijn. Daarvoor zijn een zorgvuldige intake en adequate diagnostiek noodzakelijk. Dat vergt specifieke specialistische kennis. Die kennis is wel aanwezig, maar is een schaars goed. De hulpverlening kan en wordt vervolgens vanuit verschillende invalshoeken

geboden: vanuit de geestelijke gezondheidszorg, de jeugdbescherming en/of de jeugdhulpverlening. Er is een breed aanbod aan hulpverleningsmogelijkheden aanwezig. De snelheid van handelen (urgentie) zal steeds per kind door de hulpverlenende instantie afgewogen moeten worden.

Overige maatregelen t.a.v. jeugd

De Raad voor de kindbescherming heeft een selectieinstrument ontwikkeld om in een vroegtijdig stadium jeugdige daders met serieuze psychische problemen te onderscheiden. Dit betreft jeugdige daders die al met de politie in aanraking zijn gekomen. De verwachting is dat door de selectie hulpverlening op gang gebracht kan worden. Jeugdige daders kan in dit verband bijvoorbeeld een leerstraf worden opgelegd waarbij een vaardigheidstraining moet worden gevolgd.

Tevens is er een haalbaarheidsstudie afgerond over een monitoring instrument voor emancipatie. Thans is een begin gemaakt met het (in)vullen van de monitor, waarvan geweld tegen vrouwen/ huiselijk geweld een onderdeel vormt (bronnen, kerngegevens, cijfers, enquêtes etc.).

Als het gaat om seksueel misbruik van kinderen is het verhogen van weerbaarheid van groot belang. In dit kader van lokaal jeugdbeleid is het opzetten en inrichten van het Marietje Kessels-platform afgerond. Het Platform is opgericht, samenwerkingsconvenanten zijn getekend en een organisatieplan met budgetverantwoording opgesteld. Een handboek ter ondersteuning is gereed.

3.2.1b Gehandicaptenbeleid

Al enkele jaren zijn er activiteiten ontwikkeld om seksueel misbruik van kinderen met een handicap zoveel mogelijk te voorkomen. Zo is in 1991 bij de Gehandicaptenraad het driejarig project «Bestrijding seksueel geweld tegen mensen met een lichamelijke handicap» van start gegaan. De directe aanleiding daarvoor vormde het rapport «Het komt vaker voor dan je denkt» van de Gehandicaptenraad. Hierin werd verslag gedaan van een conferentie in Amerika over seksueel misbruik. De cijfers die op deze conferentie werden genoemd lieten zien dat mensen met een handicap in vergelijking met niet gehandicapten vaker slachtoffer zijn van seksueel misbruik.

Daarnaast werd op 12 juni 1995 het rapport «Seksueel misbruik bij mensen met een verstandelijke handicap: een onderzoek naar omvang, kenmerken en preventiemogelijkheden» aangeboden aan de toenmalige Staatssecretaris van VWS. Het onderzoek is uitgevoerd door het NISSO. Uit het onderzoek blijkt dat seksueel misbruik van kinderen met een verstandelijke handicap ook in Nederland veel voorkomt. Tevens is toen het Actieplan «Preventie seksueel misbruik mensen met een verstandelijke handicap» gepresenteerd. In dit actieplan zijn diverse activiteiten beschreven. De activiteiten zijn toegespitst op een aantal terreinen: samenleving, mensen met een handicap, instellingen, melding/aangifte/vervolgning/begeleiding/behandeling/therapie/onderzoek en organisatie. In de afgelopen periode zijn de volgende preventieve activiteiten uitgevoerd of opgestart binnen de zorg voor kinderen met een handicap:

- de ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal en weerbaarheidstrainingen
- deskundigheidsbevordering van hulpverleners op het gebied van signaleren en het stimuleren van beleid m.b.t. seksualiteit en seksueel misbruik binnen instellingen voor gehandicapten.

3.2.1c Onderwijs

In het onderwijs wordt op verschillende manieren aandacht besteed aan het voorkomen en bestrijden van seksueel misbruik van kinderen. Het gaat hierbij om situaties *in* de school.

Belangrijk is de «Wet Voorkoming en bestrijding seksuele intimidatie». Dit wetsvoorstel is inmiddels door de Eerste Kamer aangenomen.

Uitgangspunt is de bescherming van leerlingen tegen seksueel misbruik. Van dit instrument, gericht op repressie van seksueel misbruik, zal ook een preventieve werking uitgaan.

Wanneer personeelsleden het vermoeden hebben dat een leerkracht zich schuldig maakt aan seksuele intimidatie of seksueel misbruik, heeft het personeel een meldingsplicht aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag voert bij een vermoeden van misbruik overleg met de vertrouwensinspecteur. Als er sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit jegens een minderjarige doet het bevoegd gezag aangifte bij politie of Justitie. Deze verplichting geldt als bekostigingsvoorwaarde van de school.

Op dit moment is er een brochure in voorbereiding om scholen voor te lichten over de gevolgen van de wet voor het handelen in gevallen van seksueel misbruik of seksuele intimidatie.

Inhoudelijk wordt er in het onderwijs vooral impliciet aandacht besteed aan voorkoming van seksueel misbruik van leerlingen. Bij biologie en lichamelijke opvoeding komt dit onderwerp wel expliciet aan bod. In de basisvorming, die de eerste drie jaar van het voortgezet onderwijs beslaat, wordt bijv. aan vakoverstijgende thema's als het kennen van en omgaan met eigen en andermans normen en waarden gewerkt. Ook het onderkennen van en omgaan met de overeenkomsten en verschillen tussen seksen is een thema. Bij lichamelijke opvoeding is er aandacht voor zelfverdediging. Dit geldt ook voor de tweede fase van het voortgezet onderwijs. In het vak biologie wordt zowel in de eerste als in de tweede fase aandacht besteed aan seksueel geweld, evenals aan rolpatronen, normen en waarden.

Bij de kerndoelen waar impliciet aandacht wordt besteed aan preventie van seksuele intimidatie, is de wijze waarop scholen inhoud geven aan de bestrijding van seksueel misbruik afhankelijk van de invulling door docenten en ontwikkelaars van leermethoden.

3.2.1d Terbeschikkingstelling (TBS)

Ter voorkoming van recidive zijn voor de TBS de volgende ontwikkelingen van belang.

De behandeling zal nog sterker dan totnogtoe worden gebaseerd op geprotocolleerde «evidence based» behandelprogramma's, waarbij de effectiviteit van de interventie wetenschappelijk is getoetst. Deze wetenschappelijke onderbouwing van de behandeling zal worden gestimuleerd door het wetenschappelijk onderzoek bij de tbs-klinieken meer te coördineren en de samenwerking met de universiteiten en internationale onderzoeksinstituten te (blijven) zoeken. Ook zal het (literatuur)onderzoek door het WODC naar de effectiviteit van sancties en (behandel)programma's, dat onlangs van start is gegaan, aan de wetenschappelijke fundering van de behandeling van seksuele delinquenten een bijdrage kunnen leveren.

Effectiviteit betekent in dit verband «het terugdringen van recidive en het versterken van reïntegratie». In de jaren 80 was het adagium voor de effectiviteit van strafrechtelijke (intramurale) interventies «niets werkt». Vanaf de jaren 90 zijn vooral in de Angelsaksische wereld interventie-strategieën ontwikkeld die wel degelijk een bijdrage blijken te leveren aan het verminderen van recidive en het versterken van reïntegratie.

Het traject dat moet leiden tot verbetering van de effectiviteit van strafrechtelijke (intramurale) sancties bestaat uit 4 fasen: 1. literatuurstudie; 2. toetsing bestaande interventies; 3. verankering instrument en 4. witte vlekken.

In het kader van het vrijhedenbeleid is van belang dat iemand die vanwege seksueel misbruik van kinderen gevangenisstraf of TBS heeft ondergaan of op proefverlof gaat, op een adequate wijze wordt begeleid bij zijn terugkeer in de maatschappij. Een belangrijk aspect daarbij is een effectieve reclassering. Effectieve reïntegratie is niet alleen voor de afgestrafte maar ook en vooral voor de maatschappij zelf van groot belang omdat daardoor in het algemeen het recidivegevaar afneemt. Een ander belang is dat voorkomen moet worden dat afgestraften extra worden gestigmatiseerd en geïsoleerd raken, met alle negatieve gevolgen van dien voor de veiligheid van de bevolking. Wanneer er sprake is van proefverlof, TBS met voorwaarden of een voorwaardelijke beëindiging van de TBS met verpleging zal de Reclassering vanuit haar begeleidende en toezichthoudende taken steeds een steunstructuur trachten op te bouwen waarbij de maatschappij beschermd wordt. Zo nodig wordt ook de politie daarbij betrokken. De vraag hoe aan een structurele informatieverstrekking over vestiging of terugkeer in een buurt (hoe, in welke gevallen, aan wie) in het kader van het vrijhedenbeleid nader vorm gegeven moet worden, zal in overleg met de betrokken organisaties (Politie, Openbaar Ministerie, Reclassering) nader worden onderzocht. Voor het einde van dit jaar zal het kabinet haar standpunt hierover berichten aan de Kamer.

In het kader van de TBS-behandeling wordt aan de positie van het slachtoffer veel aandacht besteed. Het vermijden van confrontatie tussen de dader en het (jeugdige) slachtoffer kan om therapeutische redenen van belang zijn voor het herstel van zowel het slachtoffer als de dader. Zo nodig wordt betrokkene duidelijk gemaakt dat het ongewenst is dat hij weer in zijn oude buurt gaat wonen, ook omdat dit zijn reïntegratie ernstig zou kunnen belemmeren. Bij proefverlof en beëindiging onder voorwaarden van de TBS met bevel tot verpleging is het mogelijk door het stellen van voorwaarden af te dwingen dat iemand niet weer terug gaat naar de buurt waar hij het delict heeft gepleegd. Ook in het kader van het vrijhedenbeleid bij tot gevangenisstraf veroordeelden wordt met de belangen van het slachtoffer rekening gehouden. Een in deze kaders opgelegd verbod zich op te houden in de buurt van het slachtoffer kan er de facto toe leiden dat de betrokkene zich elders zal (moeten) vestigen.

3.2.2. Repressie

3.2.2a. Inleiding

Zedenzaken die minderjarigen betreffen worden met prioriteit en veel aandacht door politie en Justitie behandeld. Dit was zo en dat zal zo blijven. In de meerjarenbeleidsnotities voor politie en Openbaar Ministerie wordt dit nog eens bevestigd en worden extra accenten gelegd. Bij de bestrijding van zedencriminaliteit is steeds meer sprake van een professionele en gestructureerde opsporing. Deze ontwikkeling zal worden versterkt door de implementatie van de aanbevelingen uit de rapportage over de politieke zedenzorg in Nederland van de Inspectie voor de Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Verder speelt het ABRIO-project (Aanpak, Bedrijfsvoering, Recherche, Informatiehuishouding en Opleidingen) een rol, waarin onder meer aandacht wordt besteed aan de bedrijfsprocessen en de kwaliteit van de informatiehuishouding. Ook het onderwerp kinderpornografie zal in dit verband ruime aandacht krijgen. Hieronder volgt een opsomming

van de stand van zaken rond een aantal initiatieven dat eerder is genomen.

3.2.2b. Politie en Openbaar Ministerie

In het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002 wordt voor de komende jaren de nadruk gelegd op verhoging van de kwaliteit van het politiewerk en de verbetering van de resultaten. In het kader van de zedezorg is in het beleidsplan bepaald dat vormen van zware criminaliteit, zoals kinderpornografie en kinderprostitutie, gericht zullen worden aangepakt. Gedacht wordt dan aan een beter gebruik van de aanwezige deskundigheid en een verbetering van de gegevensuitwisseling tussen de CRI en de regionale politiekorpsen. Het is al eerder opgemerkt dat voor een bovenregionale aanpak van zedenmisdrijven goed informatie-management cruciaal is. Inmiddels is gestart met een project dat moet leiden tot een landelijke voorziening die de regionale politiekorpsen en de arrondissementsparketten zal ondersteunen in de aanpak van kinderpornografie (zie voorts paragraaf 3.3.2). De resultaten van het door de Inspectie voor de Politie uitgevoerde onderzoek naar de politieke zedezorg zullen worden betrokken bij een verbetering van de organisatie en de kwaliteit van de zedezorg.

In de Perspectiefnotitie Openbaar Ministerie van 1997 krijgt de bestrijding van ernstige seksuele delicten extra aandacht van het openbaar ministerie. Het onderwerp wordt aangemerkt als een aandachtsveld waaraan specifieke verantwoordings-eisen gesteld worden. Ook in de Perspectiefnotitie Openbaar Ministerie 2002 wordt voorrang verleend aan de handhaving van de ernstige zedendelicten omdat deze vorm van criminaliteit een ernstige bedreiging vormt voor het leven en vrijheid van burgers.

De kwaliteitseisen waarmee bij de opsporing van zedenzaken rekening zal moeten worden gehouden, zijn neergelegd in een tweetal aanwijzingen van het College van Procureurs-generaal die op korte termijn in werking zullen treden. Het betreft de aanwijzing die tot doel heeft de kwaliteit van de opsporing van seksueel misbruik in afhankelijkheidsrelaties te verbeteren. De reeds vigerende richtlijn De Beaufort die betrekking heeft op de bejegening en de opvang van slachtoffers van zedendelicten, is aangepast en zal tegelijkertijd met voornoemde aanwijzing in werking treden.

Daarnaast wordt op elk parket een zedenaanspreekofficier van Justitie aangesteld.

De opsporing van deze vormen van criminaliteit vereist bijzondere vaardigheden en deskundigheid. Op het Instituut voor Criminologische Beheersing en Recherchekunde (de recherschool) zijn gespecialiseerde cursussen ontwikkeld ten behoeve van rechercheurs. Hier worden zij getraind voor onder andere het afnemen van een studioverhoor voor het verhoor van kinderen en verstandelijk gehandicapten. Inmiddels bestaat er een deskundigenpool van personen die deze cursus hebben gevolgd. De coördinatie van deze pool is vooralsnog ondergebracht bij de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland en SOMMA. Deze activiteit behoort echter niet tot hun kerntaken. Op korte termijn vind binnen het Ministerie van Justitie overleg plaats over de positionering en toekomst van de deskundigenpool. Verder wordt gewerkt aan de uitwerking van de aanbeveling in het rapport over de Politieke zedezorg van de Inspectie voor de Politie om het zedenspecialisme binnen de korpsen beter zichtbaar te maken.

Samenwerking tussen de regionale korpsen onderling en tussen de korpsen en de CRI is van cruciaal belang bij de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen. De CRI is in maart 1997 van start gegaan met het programma Moord en Zeden. Dit programma is opgezet om de werkzaamheden van de CRI op het gebied van zedencriminaliteit te verbeteren en meer te laten aansluiten op de behoeften van zedenafdelingen van de regionale politiekorpsen. Naast de uitvoering van een aantal grote projecten (VICLAS en het Digitaal beeldarchief kinderpornografie, zie hieronder) wordt vanuit het programma Moord en Zeden ook zorg gedragen voor vaktechnische ondersteuning aan recherche-teams, informatiecoördinatie, landelijk operationeel overleg, beleidsadvisering en praktisch wetenschappelijk onderzoek.

Met behulp van het computersysteem VICLAS zal een nationaal overzicht worden verkregen van seksuele moorden en zedenzaken. In het systeem kunnen misdrijven worden ingevoerd die door middel van een analyse van gedragsmatige aspecten van het misdrijf en van de modus operandi met elkaar in verband kunnen worden gebracht. De invoering van VICLAS geschiedt geleidelijk en gebeurt in overleg met de regionale politiekorpsen. Inmiddels zijn met tien korpsen afspraken gemaakt en worden met verschillende korpsen besprekingen gevoerd. Alle overige korpsen worden – volgens planning – in 1999 benaderd. Behalve Nederland werken in Europa België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk met het systeem. In 1999 zullen Noorwegen, Denemarken en Zweden dit computersysteem ook gaan gebruiken.

In de jaren tachtig hield de divisie CRI een archief bij, waarin kinderpornografische foto's werden opgeslagen. In de loop van de tijd werd kinderpornografie echter steeds vaker aangetroffen op videobanden. Het was niet mogelijk om het archief op de bestaande wijze te handhaven. De technische mogelijkheden waren toen echter nog onvoldoende om de kinderpornografie van de videobanden op een effectieve manier vast te leggen. Inmiddels is het mogelijk om digitale foto's te maken van video-opnames. Van deze techniek maakt de divisie CRI gebruik bij het vullen van een digitaal beeldarchief van kinderpornografie dat in samenwerking met het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland is opgezet (zie ook paragraaf 3.3.2). Van elke videoband worden cruciale beelden (van dader, slachtoffer en seksuele handelingen) vastgelegd. Met behulp van een computerprogramma kunnen beelden uit het bestand worden opgevraagd, op een beeldscherm worden gerangschikt en vergeleken. Bij het archiveren van kinderpornografie zal de nadruk liggen op «huisvljkt», de zelfgemaakte afbeeldingen van ontucht met jeugdigen.

In de zomer van 1998 zijn als reactie op de Zandvoortse kinderpornozaak maatregelen aangekondigd, die de aanpak van kinderpornografie op een hoger plan moesten brengen. Dit heeft er o.a. in geresulteerd dat er vijf mensen bij de CRI zijn aangesteld voor het Rechercheren van kinderpornografie, er een structureel overleg met de Internet service-providers is opgezet en er meer ervaring is opgedaan met de opsporing van kinderpornografie op het Internet o.a. door het toepassen van nieuwe technieken. Bovendien is er een begin gemaakt met de landelijke aanpak van kinderpornografie.

De bijzondere problematiek die verband houdt met de bestrijding van kinderpornografie die via het Internet wordt verspreid, vraagt echter nog om enkele aanvullende maatregelen, waarop nader zal worden ingegaan onder paragraaf 3.3.2.

3.2.3. Wetgeving

In het kader van de wetgeving zijn diverse voorstellen in voorbereiding of reeds aanhangig bij de Kamer. Hier volgt een overzicht.

a. Prostitutie

Bij de Eerste Kamer is aanhangig het wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod (25 437). In dit voorstel zijn onder meer strafbaar gesteld vormen van exploitatie van prostitutie waarbij minderjarigen zijn betrokken.

Het voorgestelde artikel 250a, eerste lid, onderdeel 3°, stelt strafbaar degene die een minderjarige ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt.

Het voorgestelde artikel 250a, eerste lid, onderdeel 5°, stelt strafbaar degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een minderjarige met een derde tegen betaling.

Door een wijziging van artikel 248a (voorheen 248ter) en het voorgestelde artikel 248b wordt strafbaar degene die seksuele handelingen pleegt met een minderjarige (van 16 en 17) tegen betaling.

Door de voorgestelde wijziging van de artikelen 245 en 247 komt het klachtvereiste te vervallen wanneer de ontucht wordt gepleegd met een minderjarige prostituee van 12 tot 16.

In het huidige artikel 250 is strafbaar gesteld degene die het plegen van ontucht door zijn minderjarig kind, een aan zijn zorgen toevertrouwde minderjarige, minderjarige bediende of ondergeschikte of een minderjarige wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden, met een derde opzettelijk teweegbrengt of bevordert.

Met dit samenstel van artikelen is effectief strafrechtelijk optreden mogelijk tegen kinderhandel, kinderprostitutie en tegen de exploitatie van kinderprostitutie. De nieuwe wetgeving zal zeer zorgvuldig worden ingevoerd. Daartoe is het project flankerend beleid opheffing bordeelverbod ingesteld. Een handboek lokaal prostitutiebeleid faciliteert de instanties die betrokken zijn bij de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van het prostitutiebeleid. De handreiking handhavingsarrangement prostitutiebeleid maakt deel uit van dit handboek. Een goed prostitutiebeleid van gemeente, openbaar ministerie en politie levert een belangrijke bijdrage aan de bestrijding van kinderprostitutie.

b. Kinderpornografie

Op 1 februari 1996 is een ingrijpende wijziging van artikel 240b Sr. in werking getreden.

Het verspreiden, openlijk tentoonstellen, vervoeren etc. en het in voorraad hebben van kinderpornografie (afbeelding van een seksuele gedraging waarbij een persoon die kennelijke jonger is dan 16, is betrokken) wordt gestraft met een gevangenisstraf van vier jaar (was drie maanden). Wordt van dit misdrijf een beroep of gewoonte gemaakt, dan is de maximum straf zes jaar. Ingevolge het arrest van de Hoge Raad van 21 april 1998, NJ 782, met nt. 't Hart, houdt het in voorraad hebben van een afbeelding in het bezit van een afbeelding, ook het bezit van één afbeelding of meer afbeeldingen voor privé-gebruik. In onderdeel 3.3.4. wordt nader ingegaan op de voorgenomen wijzigingen van artikel 240b Sr, mede naar aanleiding van de evaluatie van deze bepaling.

c. DNA-onderzoek

Op 1 september 1994 is de regeling met betrekking tot het DNA-onderzoek in strafzaken in werking getreden. De resultaten van een DNA-onderzoek kunnen dienen als een doorslaggevend bewijsmiddel in strafzaken. Naast deze functie kan het verrichten van DNA-onderzoek een belangrijke bijdrage leveren aan het ophelderen van vaak ingrijpende misdrijven zoals gewelds- en zedenmisdrijven. Daartoe heeft de officier van justitie de bevoegdheid een DNA-onderzoek te gelasten als er bijvoorbeeld bloed of sperma op de plaats van het delict of bij het slachtoffer is aangetroffen en er geen verdachte bekend is. Het uit dat celmateriaal verkregen DNA-profiel kan later worden vergeleken met het DNA-profiel van een verdachte. Indien de verdachte van een zedenmisdrijf bekend is, kan de rechter-commissaris hem gelasten vrijwillig celmateriaal af te staan. Hij kan hem echter ook daartoe dwingen ingeval er sprake is van misdrijven waarop een gevangenisstraf staat van 8 jaar of meer – het merendeel van de zedenmisdrijven valt hieronder – dan wel van nader omschreven gewelds- en zedenmisdrijven die worden bedreigd met een gevangenisstraf van tenminste zes jaar.

Bij de Tweede Kamer is met ingang van 2 november 1998 het wetsvoorstel houdende wijziging van de regeling van DNA-onderzoek in strafzaken (kamerstukken II 1998/99, 26 271, nr. 2) aanhangig dat ondermeer een uitbreiding inhoudt van de mogelijkheden om DNA-onderzoek in te zetten als instrument om de criminaliteit, ook die op het terrein van de zeden, te bestrijden.

d. Computercriminaliteit II

De Minister van Justitie hoopt op korte termijn – nog voor het zomerreces – het wetsvoorstel Computercriminaliteit II bij de Tweede Kamer in te dienen. Dit wetsvoorstel bevat een reeks van aanpassingen van de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering aan nieuwe ontwikkelingen in de informatietechnologie, in het bijzonder Internet. Onderdeel van het wetsvoorstel is een nadere regeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van tussenpersonen zoals Internet Service Providers. Daarbij is een evenwicht gezocht tussen enerzijds het grote belang van tussenpersonen in de informatiemaatschappij en het voorkomen van zelfcensuur door dezen en anderzijds de verantwoordelijkheid die ook tussenpersonen hebben bij het zoveel mogelijk tegengaan van de verspreiding van onder andere kinderporno.

De in het wetsvoorstel Computercriminaliteit II voorgestelde wijzigingen leveren een bijdrage aan de strafrechtelijke bestrijding van kinderpornografie op Internet.

3.2.4. *Internationaal*

Op internationaal terrein participeert Nederland actief in verschillende fora waarin beleid ter bestrijding van commerciële exploitatie van kinderen wordt vormgegeven. Tevens worden diverse activiteiten ter uitvoering van internationale afspraken ter hand genomen. Te noemen valt:

Elk jaar wordt in de Mensenrechtencommissie van de VN in een resolutie de aandacht gevestigd op de rechten van het kind. In de Algemene Vergadering van de VN heeft Nederland in 1997 en 1998 een resolutie ingediend over vrouwelijke genitale verminking. De Resolutie is aangenomen. In VN-verband werkt men aan een facultatief protocol bij de artikelen 34 en 35 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind over kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie. Gestreefd wordt naar een aanvaarding van dit protocol in het begin van het jaar 2000; tien

jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag. Inmiddels is een Speciaal Rapporteur van de Secretaris Generaal over deze onderwerpen werkzaam. In VN-verband worden momenteel ook besprekingen gevoerd over een facultatief protocol inzake mensenhandel, in het bijzonder de handel in vrouwen en kinderen, bij de Conventie tegen Transnationale Georganiseerde Misdad. Conventie en dit protocol (tezamen twee andere protocollen) zullen in september 2000 gereed moeten zijn.

In de ILO (International Labour Organisation) wordt aandacht aan commerciële seksuele exploitatie besteed in het kader van IPEC (International Programme on the Elimination of Child Labour). IPEC hecht aan een multidisciplinaire aanpak, waardoor een duurzame oplossing voor de misbruikte kinderen binnen handbereik kan komen. In juni 1999 is de ILO-conventie inzake het verbod en onmiddellijke uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid aanvaard. In artikel 3b worden het gebruik, koppelen en aanbieden van een kind voor prostitutie of de productie van pornografie als vorm van kinderarbeid genoemd (zie verder 3.3.4.)

De «Child Protection Section» van UNICEF houdt zich onder meer bezig met de problematiek van seksueel geweld tegen kinderen, bijvoorbeeld in het programma «Children in especially difficult circumstances» (CEDC). Nederland heeft financieel bijgedragen aan de aanloopfase van dit programma, dat zich richt op een verbetering van de situatie van straatkinderen, kindsoldaten, en werkende kinderen die allen relatief gemakkelijker slachtoffer kunnen worden van seksueel geweld.

Sinds de internationale Bevolkings- en ontwikkelingsconferentie (Cairo, 1994) en de VN-vrouwenconferentie (Beijing, 1995) zijn zowel de WHO (World Health Organisation) als UNFPA (United Nations Family Planning Agency), de VN-organisaties voor (reproductieve) gezondheidszorg, een discussie gestart over reproductieve en seksuele rechten van vrouwen en meisjes. Sinds twee jaar kent de Wereldgezondheidsorganisatie het programma Violence Against Women dat er vooral op gericht is de omvang van de problematiek, en met name het geweld en misbruik in huiselijke kring, te inventariseren. Nederland steunt dit programma financieel.

De UNFPA heeft geweld tegen vrouwen recentelijk ook op de agenda gezet en ontplooit allerlei initiatieven. Enerzijds zijn deze gericht op bewustwordings- en lobbyactiviteiten teneinde nationale wetgevingen te veranderen en anderzijds om binnen de gezondheidssector een betere opvang van slachtoffers te bewerkstelligen. In de voorbereiding van de conferentie «Cairo+5» tracht UNFPA bestrijding van geweld tegen vrouwen en meisjes concreter in te vullen.

Een nieuw terrein dat door WHO en UNFPA gesignaleerd wordt, is het probleem bij kindhuwelijken. De kindbruidjes worden na hun huwelijk in veel landen als volwassen beschouwd en als zodanig worden ze vergeten in elk overzicht van seksueel misbruik. Toch kan hiervan wel degelijk sprake zijn, aangezien jonge meisjes lichamelijk en geestelijk niet rijp zijn voor zwangerschap en zij als onderdanig aan de man geen zeggenschap meer hebben over hun eigen lichaam.

De conferentie in Stockholm bracht ook tweemaal Aziatische en Europese overheden in 1998 bijeen in een ASEM-overleg (Asia Europe Meeting) over dit onderwerp. De aanwezigen kwamen overeen intensief samen te werken bij de bestrijding van commerciële seksuele exploitatie van kinderen, en om «best practices» in dezen te inventariseren.

In EU-verband zijn verschillende maatregelen genomen om effectiever op te kunnen treden tegen mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen. Gewezen kan worden op het gemeenschappelijk optreden van 24 februari 1997 die de Lidstaten verplicht tot het nemen van maatregelen die moeten leiden tot een verbetering in de justitiële samenwerking op dit terrein (zie ook paragraaf 3.3.3b). Voorts kan gewezen worden op de uitbreiding van het mandaat van Europol. Daarnaast is van belang dat in EU-verband stimuleringsprogramma's zijn vastgesteld die bij kunnen dragen aan de professionalisering van de instanties die met gevallen van misbruik van kinderen worden geconfronteerd. Sinds 1997 bestaat binnen de EU een stimuleringsprogramma waarmee non gouvernementele organisaties (NGO's) worden ondersteund bij hun activiteiten ter bestrijding van (seksueel) geweld tegen kinderen en vrouwen. Dit zogeheten DAPHNE-project wordt momenteel omgezet in een meerjaren-programma. Het is vergelijkbaar met het eerder aangenomen en reeds lopend STOP-programma, dat valt binnen de derde pijler van de EU en zich richt op de professionalisering van de publieke sector bij de bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen. Recent is een subsidie-verzoek van het Verwey Jonker Instituut gehonoreerd voor de financiering van een (vergelijkende) studie naar de opvang en begeleiding van seksueel misbruikte jongeren. Naast het STOP- en het DAPHNE-programma bestaat binnen de EU ook een programma ter bestrijding van kindersekstoerisme.

Het ontwerp van een gemeenschappelijk optreden inzake bestrijding van kinderporno op Internet dat op 3 december 1998 door de Raad van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken is aanvaard, is ter advisering aan het Europees Parlement voorgelegd. De verwachting is dat dit gemeenschappelijk optreden in het najaar door de Raad zal worden vastgesteld.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in het kader van het VN-Vrouwenverdrag een verdiepend onderzoek in gang gezet met als centrale vraag: Wat zijn de toepassingsmogelijkheden van het VN-Vrouwenverdrag in Nederland als het gaat om het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen door de staat en door de burgers? Onder «vrouwen» wordt verstaan mensen van het vrouwelijk geslacht, dus ook meisjes. Van sommige vormen van geweld zijn vooral jonge vrouwen de dupe, zoals besnijdenis, incest en gedwongen prostitutie. De doelstelling van het onderzoek is vooral:

1. het verschaffen van inzicht in de mensenrechtelijke aspecten van (het voorkomen en bestrijden van) geweld tegen vrouwen, met bijzondere aandacht voor het Vrouwenverdrag);
2. Het zodanig bruikbaar maken van de normen die besloten liggen in het Vrouwenverdrag met betrekking tot (het voorkomen en bestrijden van) geweld tegen vrouwen, dat die direct toepasbaar zijn in de Nederlandse rechtsorde en rechtspraak.

Naar verwachting zal het onderzoek eind 1999 zijn afgerond en bruikbare aanbevelingen bevatten voor de (rechts)praktijk en het beleid.

Onder Nederlands voorzitterschap heeft de ministeriële conferentie van de Europese Unie op 26 april 1997 een verklaring aangenomen («The Hague ministerial declaration on European guidelines for effective measures to prevent and combat trafficking in women for the purpose of sexual exploitation» of kortweg «de Haagse Verklaring»). In die verklaring worden staten aangemoedigd een nationaal rapporteur aan te stellen om aan de respectieve overheden te rapporteren over de omvang, aard en mechanismen van vrouwenhandel. Als initiatiefnemer van de Haagse Verklaring wil de Nederlandse regering graag als eerste lidstaat voldoen aan die oproep. Het kabinet streeft ernaar de nationaal rapporteur nog eind 1999 aan te stellen.

Het is de bedoeling dat de nationaal rapporteur vrouwenhandel aan de regering rapporteert over de (ontwikkelingen in de) omvang en kenmerken van vormen van seksuele uitbuiting, in het bijzonder handel in vrouwen en kinderen. Ook moet de rapporteur de effecten onderzoeken van genomen beleidsmaatregelen ter voorkoming en bestrijding van dit fenomeen en aanbevelingen ter verbetering daarvan doen. Het terrein waarop de nationaal rapporteur onderzoek verricht, zal parallel lopen aan de onderwerpen die in het nieuwe artikel 250a Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen. Hoewel de naam «nationaal rapporteur vrouwenhandel» anders doet vermoeden, betreft het onderzoek derhalve niet alleen vrouwen maar ook kinderen. Het onderzoeksterrein kan op grond van een evaluatie nog verder worden aangepast. Een (tussentijdse) evaluatie zal plaatsvinden nadat de nationaal rapporteur twee jaar respectievelijk vier jaar in functie is geweest.

Naar aanleiding van de «United Nations Study on the impact of Armed Conflict on Children» uit 1997 van Gracia Machel heeft de UNHCR (United Nations High Commissioner on Refugees) vijf aandachtgebieden gesignaleerd. Een daarvan is gericht op seksueel geweld tegen kinderen in gewapende conflicten, bijvoorbeeld de seksuele slavernij van meisjes die al dan niet vrijwillig zijn gerecruteerd in «bevrijdingslegers».

Voorts wordt door Nederland diverse activiteiten financieel ondersteund. Voor een overzicht van deze rechtstreeks of via medefinancieringsorganisaties (mfo's) ondersteunde activiteiten wordt verwezen naar de brief van 30 december 1998 van de Minister van Justitie (bijlage 3) en bijlage 4 bij deze nota.

3.3. Voorgenomen maatregelen en intensiveringen

In deze paragraaf worden de voorgenomen maatregelen en intensiveringen behandeld, in dezelfde volgorde als paragraaf 3.2.

3.3.1. Preventie

3.3.1a Jeugdbeleid/jeugdzorg

Algemeen preventief jeugdbeleid

In de Welzijnsnota «Werken aan sociale kwaliteit» worden de voornaamste programmaliijnen voor het welzijnsbeleid van het kabinet gepresenteerd. Dit programma heeft een looptijd van 1999 tot en met 2002. In het kader van de programmaliijn «Ondersteuning van lokaal sociaal beleid» wordt samen met de VNG vormgegeven aan het programma «Ondersteuning lokaal jeugdbeleid». Dit programma biedt gemeenten de mogelijkheid te werken aan de ontwikkeling en implementatie van hun regierol en de verantwoordelijkheid voor een samenhangend lokaal jeugdbeleid door een verscheidenheid van handreikingen, consultatiemogelijkheden en uitwisseling van ervaringen tussen gemeenten. In dit verband stelt de VNG voor regionale overlegplatforms in te stellen. De VNG heeft het voornemen te stimuleren dat dit onderwerp seksueel misbruik in deze platforms als bijzonder thema worden besproken.

3.3.1b Gehandicaptenbeleid

Ook op het gebied van het gehandicaptenbeleid zijn in de Welzijnsnota «Werken aan sociale kwaliteit» activiteiten opgenomen met betrekking tot de bestrijding van seksueel misbruik. Binnen de programmaliijn «Participatie en bevordering van de toegankelijkheid» worden activiteiten

ontwikkeld op het gebied van de hulpverlening aan (verstandelijk) gehandicapte slachtoffers en plegers van seksueel misbruik. Hulpverlening aan slachtoffers en daders staat nog in de kinderschoenen. Enerzijds is dit het gevolg van het ontbreken van voorzieningen om deze kinderen op te vangen, anderzijds het gevolg van een relatief gebrek aan kennis over de juiste behandelmethoden van deze groep. Intensivering van hulp aan daders en slachtoffers zal plaatsvinden langs drie sporen:

- Bevordering van de deskundigheid binnen de gehandicaptenzorg met betrekking tot de hulpverlening na seksueel misbruik (met name voor kinderen met ernstige beperkingen)
- Bevorderen van de toegankelijkheid, zowel in fysiek opzicht als m.b.t. het hulpaanbod van reguliere hulpverleningsinstellingen (met name voor kinderen met (licht) motorische of licht verstandelijke beperkingen)
- Ontwikkeling van multifunctionele centra voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen met psychische stoornissen.

3.3.1c Onderwijs

Een veilig schoolklimaat is voor iedereen van essentieel belang. Zo'n klimaat kan niet van buitenaf opgelegd worden. Dat kan slechts tot stand komen door verandering van binnenuit. Dat betekent dat de school zelf verantwoordelijk is en een eigen beleid moet voeren ter bestrijding en voorkoming van seksueel misbruik en seksuele intimidatie. Daarbij kan gedacht worden aan het opstellen van gedragscodes/gedragsregels, aanstellen van vertrouwenspersonen e.d. De vertrouwensinspecteurs zullen geschoold worden (bijv. kennis over strafrecht).

Lerarenopleidingen richten zich bij het opleiden van leerkrachten naar de inhouden van vermelde kerndoelen. De startbekwaamheidseisen voor leraren voor primair en secundair onderwijs zijn in een vergevorderd stadium. Als deze zijn vastgesteld door de minister van OC&W, zullen ze gaan fungeren als eindtermen voor de lerarenopleidingen.

Bezien zal worden hoe de deskundigheid en professionaliteit van leerkrachten i.v.m. signaleren seksueel misbruik vergroot kan worden en hoe binnen het computeronderwijs jongeren o.a. met behulp van muismatten, kunnen worden geleerd op een verantwoorde wijze om te gaan met internet.

In het jaar 2000 zal de Stichting Leerplanontwikkeling gevestigd te Enschede ter gelegenheid van haar 25-jarig bestaan (internationaal) congresseren. Een van de hoofdthema's van het congres zal zijn de problematiek van seksueel misbruik van kinderen o.a. in het onderwijs en de uitvoering van de (voorgenomen) maatregelen.

3.3.2. *Repressie*

3.3.2a Politie en Openbaar ministerie

In de Rapportage over de politieke zedenzorg in Nederland van de Inspectie voor de politie wordt aanbevolen om zedenzorg te betrekken in het project ABRIO (Aanpak bedrijfsvoering recherche informatie-huishouding en opleidingen). Binnen dat project zullen de werkprocessen beschreven gaan worden en er zullen prestatie-indicatoren en kwaliteitsstandaards ontwikkeld worden en zondig worden vastgelegd in regelgeving. Voorts is binnen het project ABRIO de verbetering van de informatiehuishouding bij zowel de politie als het openbaar ministerie tot speerpunt benoemd.

Besloten is om in het kader van het project ABRIO aandacht aan dit onderwerp te geven door in 1999 en 2000 de werkprocessen te beschrijven van (grote) zedenzaken (zoals incest) en kinderpornografie. Ook zullen dit jaar kwaliteitseisen gesteld worden aan onder meer de

organisatie en de behandelend functionarissen bij politie en openbaar ministerie.

Een lokale aanpak van kinderpornografie is noodzakelijk. Niettemin is het gewenst, gelet op het feit dat een deel van de problematiek de grenzen van de korpsen overstijgt, om bovenregionale opsporingsactiviteiten tot stand te brengen. Hierbij kan gedacht worden aan kinderpornozaken (verdachten en/of slachtoffers) die aanvankelijk niet goed te lokaliseren zijn. Voorts zijn activiteiten nodig in het kader van de bestrijding van kinderpornografie op Internet die beter gezamenlijk kunnen worden georganiseerd dan plaatselijk, mede gelet op technische en tactische ontwikkelingen.

Naar aanleiding van een verkennend onderzoek dat onder verantwoordelijkheid van de hoofdofficier van Justitie te Haarlem is uitgevoerd, is besloten tot het opzetten van een gemeenschappelijke voorziening die dergelijke bovenregionale opsporingsonderzoeken zal gaan ondersteunen.

De samenwerking tussen de politiekorpsen en het Openbaar Ministerie zal in projectvorm worden georganiseerd. Binnen dit project worden de volgende activiteiten ondernomen:

1. Het (verder) ontwikkelen van gemeenschappelijke databank van beeldmateriaal, (potentiële) daders en slachtoffers van kinderpornografie, ondersteund door een interregionaal netwerk van informatieknooppunten.
Dit projectonderdeel richt zich niet alleen op de gemeenschappelijke databank, maar ook op aanspreekpunten in de korpsen voor informatie-uitwisseling. In het kader van ABRIO zijn voor dit doel informatieknooppunten in wording. De CRI en het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland zijn bezig met de ontwikkeling van een lokaal bruikbaar systeem, een landelijke verzameling van beeldmateriaal en een uitwisselingsprotocol. De resultaten die zij daarbij tot nu toe geboekt hebben, vormen het vertrekpunt voor dit projectonderdeel.
2. Het realiseren van een netwerk van aanspreekpunten.
Bij de politie gaat het daarbij om netwerken op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Voor het openbaar ministerie zal de in paragraaf 3.2.2 genoemde zedenaanspreekofficier aan dit netwerk deelnemen. Doel van dit netwerk is het bijeenbrengen van expertise en het uitwisselen van informatie. Binnen dit netwerk zal ook informatie worden uitgewisseld ten aanzien van de operationele onderzoeken die in bovenregionaal verband zullen worden uitgevoerd.
3. Het verrichten van operationele onderzoeken.
Het projectteam zal samen met misdaadanalysten van de korpsen een gemeenschappelijk en samenhangend beeld opstellen over kinderpornografie en misbruik van kinderen: daders, slachtoffers, netwerken, betrokkenen, modus operandi, locaties etc. In samenspraak met de korpsen en de betreffende parketten zal het projectteam een aantal onderzoeken selecteren. Vervolgens zal in overleg met het betrokken lokaal gezag een keuze worden gemaakt in het aantal onderzoeken. Deze onderzoeken zullen in teamverband worden uitgevoerd, waarbij tussen de deelnemende korpsen afspraken zullen worden gemaakt over de procedures en de benodigde capaciteit.
4. Het voortzetten en intensiveren van pro-actieve internetsurveillance en digitaal rechercheren op het gebied van kinderpornografie.
Hierbij gaat het om het opnieuw starten en verder ontwikkelen van de surveillance zoals het KLPD dit in haar pilot in het najaar van 1998 heeft uitgevoerd. Binnen dit projectonderdeel zal verder worden gewerkt aan het maken van afspraken en procedures tussen korpsen en arrondissementsparketten, in internationaal verband en met

instellingen (bijvoorbeeld de internet service providers) om digitale sporen veilig te stellen en informatie te verzamelen.

De in paragraaf 3.2.2.b genoemde aanwijzing voor de opsporing van seksueel misbruik in afhankelijkheidsrelaties voorziet ook in de instelling van een pool van deskundigen. Deze deskundigen zullen worden benaderd over een drietal soort zaken: indien de aangifte een verklaring betreft die is gedaan n.a.v. hervonden herinneringen (in therapie), indien het herinneringen zijn van vóór de derde verjaardag, of als het gaat om een aangifte waarin sprake is van ritueel misbruik. De coördinatie van de deskundigenpool wordt ondergebracht bij de CRI. Deze deskundigenpool wordt ingeschakeld in de fase van het opsporingsonderzoek na het opnemen van de aangifte als ondersteuning van verdere vervolgingsbeslissingen van de officier van justitie. Enkele deskundigen uit de pool (die worden benaderd door de coördinator bij de CRI die tevens onder meer de voortgangsbewaking doet en bepaalt welke deskundigen het beste over een bepaalde casus kunnen oordelen) brengen op verzoek een rapport uit over de aangifte. Bijvoorbeeld over aspecten van geloofwaardigheid, consistentie, en aspecten van herinneringen.

3.3.3. Wetgeving

3.3.3a Kinderpornografie

Het rapport van het Verwey Jonker Instituut inzake de evaluatie van artikel 240b Sr. is naar de vaste commissie van Justitie van de Tweede Kamer gezonden. Uit het onderzoek is onder meer gebleken dat het gewijzigde artikel 240b in het algemeen voorziet in effectief optreden tegen het verschijnsel kinderpornografie. Bestond er bij het opsporings- en vervolgingsapparaat vóór het in par. 3.2.3 genoemde arrest van de Hoge Raad onduidelijkheid over de betekenis van het begrip in voorraad hebben, sinds het arrest staat vast dat ook het bezit van één kinderpornografische afbeelding (voor eigen gebruik) onder de reikwijdte van de bepaling valt. De Minister van Justitie heeft reeds de toezegging gedaan dat legislatieve consequenties zullen worden verbonden aan het arrest van de Hoge Raad.

Uit de evaluatie is ook naar voren gekomen dat de praktijk soms moeite heeft om uit te maken of een afbeelding een «seksuele gedraging» inhoudt. Bij de beoordeling van de strafwaardigheid van een afbeelding stuit men op grensvragen. Dat is onvermijdelijk. Die grensvragen zullen zich ook voordoen bij een andere begripsomschrijving. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding om de redactie van de bepaling in dit opzicht te wijzigen.

In de uitvoeringspraktijk is soms discussie geweest over de betekenis van het woord «kennelijk» (afbeelding van een seksuele gedraging waarbij iemand die *kennelijk* de leeftijd van zestien jaar nog niet heeft bereikt, is betrokken). De vraag is gerezen of dit woord de reikwijdte van de bepaling beperkt of verruimt.

Opneming van het woord «kennelijk» berust op de overweging dat het bewijs van de leeftijd van het slachtoffer niet altijd gemakkelijk te leveren valt, in het bijzonder als zijn of haar identiteit niet bekend is. Daarom behoeft de leeftijd van het slachtoffer niet bewezen te worden. Aan de hand van de afbeelding moet een schatting worden gemaakt van de leeftijd. Het kan dus zijn dat vervolging en veroordeling achterwege blijven, omdat het kind ouder wordt geschat dan 15, terwijl de werkelijke leeftijd jonger dan 16 is. Ook het omgekeerde kan zich voordoen: vervolging en veroordeling kunnen volgen, omdat het afgebeelde kind jonger dan 16 oogt, terwijl het in werkelijkheid ouder kan zijn dan 15.

Het evaluatierapport is niet ingegaan op de vraag of het aanbeveling verdient om de leeftijdsgrens te verhogen van 16 naar 18 jaar. Deze vraag is actueel omdat de bescherming van kinderen tegen (commercieel) seksueel misbruik in het algemeen is gericht op minderjarigen, d.w.z. personen onder 18. Dat is de strekking van het VN Verdrag inzake de Rechten van het Kind en de boodschap van het Wereldcongres tegen commerciële seksuele exploitatie van kinderen. Wetgeving is aanhangig waarbij de uitbating van minderjarige prostituees en het plegen van seksuele handelingen met minderjarige prostituees strafbaar zijn gesteld. Het ILO-Verdrag inzake het verbod en de onmiddellijke uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid dat in juni 1999 is aanvaard, zal de partijen verplichten onder meer «the use, procuring or offering of a child (i.e. een persoon onder 18) for the production of pornography» strafbaar te stellen. Ratificatie van dit verdrag zal leiden tot wijziging van artikel 240b Sr.

Het evaluatieonderzoek is wel ingegaan op de vraag of het wenselijk is om over te gaan tot strafbaarstelling van kinderpornografie waarbij niet (aanwijsbaar) een echt kind is betrokken.

De strekking van artikel 240b Sr is de bescherming van echte kinderen tegen seksueel misbruik. Dit uitgangspunt heeft nog steeds geldigheid. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de moderne techniek mogelijk maakt om levensechte beelden te vervaardigen zonder betrokkenheid van echte personen. Rechtvaardiging voor strafbaarstelling kan dan niet meer uitsluitend gelegen zijn in bescherming van echte kinderen tegen seksueel misbruik. Die rechtvaardiging kan ook worden gevonden in het voorkomen van schade als gevolg van het in omloop brengen van beeldmateriaal dat seksueel misbruik suggereert. In internationaal verband (in het kader van de onderhandelingen in de Raad voor Europa over een Convention on Crime in Cyberspace) lijkt zich een zekere consensus af te tekenen voor de strafbaarstelling van virtuele kinderpornografie. Voor effectieve bestrijding van kinderporno, in het bijzonder op Internet, kan het nodig zijn dat ook kan worden opgetreden tegen kennelijk echte kinderporno. Van politie en openbaar ministerie kan niet worden verlangd dat bewezen wordt dat het aangetroffen materiaal echte kinderen afbeeldt. Het is verstandig de internationale ontwikkelingen in deze af te wachten.

3.3.3b Uitbreiding van de omvang van de werking van de strafwet

Ter uitvoering van het gemeenschappelijk optreden van de EU-lidstaten van 24 februari 1997 ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen is wetgeving in voorbereiding die strekt tot uitbreiding van de extraterritoriale jurisdictie tot strafbare feiten die buiten Nederland zijn gepleegd door niet-Nederlanders die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats hebben.

Nog een enkele opmerking over het vereiste van dubbele strafbaarheid. Dit vereiste houdt in dat vervolging in Nederland van een in het buitenland gepleegd strafbaar feit slechts mogelijk is, indien dat feit naar het recht van het land waar het is gepleegd, eveneens strafbaar is. Er zijn pleidooien naar voren gebracht – laatstelijk in het rapport van ECPAT Europe Law Enforcement Group in het rapport Extraterritorial Legislation as a Tool to Combat Sexual Exploitation of Children – om het vereiste van de dubbele strafbaarheid te laten vallen ten aanzien van zedendelicten jegens kinderen. De gedachte hierachter is dat er internationale consensus bestaat omtrent de strafwaardigheid van seksuele uitbuiting van kinderen en dat het niet aangaat sekstoeristen te laten profiteren van de omstandigheid dat een land zijn strafwetgeving nog niet op orde heeft.

Er kan pas aanleiding kan zijn te overwegen dit vereiste te laten vallen, als er in internationaal verband meer overeenstemming bestaat over de reikwijdte en de beschermingsomvang van de strafwetgeving inzake seksueel misbruik van kinderen. Overigens moet men niet al teveel illusies koesteren omtrent de vergaring van het nodige bewijsmateriaal uit een land waar het desbetreffende feit niet strafbaar is.

3.3.3c Klachtvereiste

Bij brief van 8 december 1998 is de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer toegezonden het eindrapport van het Verwey-Jonker Instituut naar het functioneren van het klachtvereiste in de zedelijkheids-wetgeving.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het klachtvereiste in de praktijk niet bevredigend functioneert.

Voorop moet worden gesteld dat het klachtvereiste van toepassing is bij het plegen van *ontuchtige* handelingen met een minderjarige tussen 12 en 16. Seksuele handelingen (tussen leeftijdgenoten) die niet als *ontucht* kunnen worden gekwalificeerd, vallen buiten de strafwet.

Gebleken is dat het klachtvereiste soms in de weg staat aan een effectieve opsporing van kinderprostitutie en sekstoerisme. Dat is de reden waarom reeds is voorgesteld om het laten vervallen voorzover het seks met een minderjarige prostituee van die leeftijd betreft.

Ook is vastgesteld dat het klachtvereiste mogelijk maakt dat strafrechtelijk wordt opgetreden naar aanleiding van een klacht van de wettelijk vertegenwoordiger, terwijl de minderjarige ten aanzien van wie het feit is gepleegd, geen vervolging wenst.

Voorts is gebleken dat het klachtvereiste langzamerhand is gedeformaliseerd tot een aangifte waaruit de wens tot vervolging kan worden afgeleid.

Tenslotte heeft het onderzoek uitgewezen dat de toepassing van het vereiste in de praktijk soms nog steeds tot onduidelijkheden leidt.

Het kabinet is van oordeel dat de doeleinden van het klachtvereiste – een evenwicht tussen bescherming van het kind tussen 12 en 16 tegen seksueel misbruik en bescherming van dat kind tegen aantasting van zijn groeiende seksuele vrijheid – evengoed en beter langs andere weg kunnen worden gerealiseerd. Het klachtvereiste kan vervallen onder invoering van een verplichting om de minderjarige in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze over de gebeurtenissen uiteen te zetten. Een dergelijke regeling verzekert dat strafrechtelijk optreden volgt, waar dit geboden is, en strafrechtelijk optreden achterwege blijft, indien de belangen van het kind daartoe nopen.

3.3.3d Andere vormen van (commerciële) seksuele uitbuiting van kinderen

In Nederland is bij de strafbaarstelling van zedendelicten uitgangspunt dat het gaat om het plegen van ontucht of seksuele handelingen tussen twee (of meer) personen, met uitzondering van de artikelen 240b en 246 Sr. Het verleiden van een kind tot het plegen van seksuele handelingen met zich zelf of het exploiteren van een show waarin kinderen seksueel geaard optreden, is niet strafbaar gesteld in het wetboek van Strafrecht.

Dit uitgangspunt verdient heroverweging. Er is ook sprake van strafwaardig misbruik van kinderen wanneer kinderen – zonder dwang – worden bewogen tot het plegen van seksuele handelingen zonder lijfelijke betrokkenheid van een ander. De schade die het kind daarvan ondervindt, behoeft niet minder ernstig te zijn. De scheidslijnen tussen seks zonder contact en met contact zijn niet zodanig dat daarin rechtvaardiging kan worden gevonden om het ene gedrag wél en het andere niet strafbaar te stellen.

Het optreden van een kind in een (peep)show is onaanvaardbaar. Daarom ziet Nederland geen beletselen om partij te worden bij het reeds genoemde verdrag inzake het verbod en de voorkoming van de meest ernstige vormen van kinderarbeid. In dit Verdrag wordt ook voorgesteld om strafbaar te stellen «the use, procuring, or offering of a child for pornographic performances». Deze gedragingen zijn als gezegd naar Nederlands recht geen zedenmisdrijf indien van het optreden geen kinderporno wordt gemaakt. Het kabinet is daarom voornemens de totstandkoming van wetgeving te bevorderen waarin (de exploitatie van) seksueel misbruik waarbij uitsluitend het kind seksuele handelingen pleegt, strafbaar wordt gesteld.

3.3.3e Justitiële documentatie en de verklaring omtrent het gedrag

Leraren die zijn veroordeeld voor zedendelicten kunnen in een aantal gevallen toch een baan bij een school krijgen, omdat de schoolleiding niet op de hoogte is van hun veroordelingen. Bij een goed functionerende verklaring omtrent het gedrag kan een dergelijk probleem worden voorkomen. Daarbij is het volgende van belang.

Huidige situatie

Een verklaring omtrent het gedrag kan altijd worden aangevraagd. Daarvoor is geen expliciete wettelijke grondslag vereist. Dit houdt dus in dat niet alleen aan aanstaande leraren, maar bijvoorbeeld ook aan anderen die met kinderen willen gaan werken, zoals vrijwilligers bij de scouting, kan worden gevraagd om een verklaring te overleggen. De verklaring omtrent het gedrag is een A-viertje waarop staat dat niet is gebleken van bezwaren tegen de aanvrager van wie het gedrag wordt onderzocht. Het onderzoek naar het gedrag wordt gedaan door de burgemeester. De burgemeester moet op grond van justitie- en politiegegevens toetsen of de aanvrager integer is. Het gaat dan om de integriteit in het kader van het doel waarvoor de verklaring wordt gevraagd. De verklaring geeft dus altijd een oordeel over de integriteit van de aanvrager met betrekking tot de functie die hij gaat uitoefenen.

Wetsvoorstel

Het is bekend dat de verklaring omtrent het gedrag op dit moment onvoldoende functioneert. Om die reden is in het wetsvoorstel justitiële documentatie de mogelijkheid geschapen om niet alleen veroordelingen bij de afwegingen in het kader van de afgifte van de verklaring te betrekken, maar ook andere afdoeningsvormen, zoals sepo's en transacties. Bovendien wordt op dit moment bekeken in hoeverre het systeem betreffende de verklaring omtrent het gedrag nog meer kan worden verbeterd. Hierbij wordt gedacht aan het centraliseren van de afgifte. In dit verband kan tevens worden vermeld dat wanneer het wetsvoorstel op de Justitiële Documentatie kracht van wet krijgt, de afgifte van de verklaring omtrent het gedrag nieuwe stijl, ook tegemoet komt aan de wens van een aantal vrijwilligersorganisaties om te komen tot een betere (justitiële) screening van gastgezinnen. Het betreft vrijwilligersorganisaties die zich bezig houden met het organiseren van vakanties voor buitenlandse kinderen in gastgezinnen in Nederland. Met betrekking tot de uitbreiding van het verstrekken van justitiële en politieke gegevens aan bijvoorbeeld schoolbesturen en andere belanghebbenden is een kabinetsnotitie inhoudende flexibilisering van het verstrekken van justitiële en politieke informatie voor niet strafrechtelijke doeleinden in voorbereiding. In dit kader kan de informatieverstrekking van het vrijhedenbeleid worden betrokken. Het kabinet zal eind 1999 een standpunt met betrekking tot dit onderwerp innemen.

3.3.4. Internationaal

Nederland ziet als gevolg van de ratificatie van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind een actieve inzet voor bescherming van kinderen tegen seksueel geweld in ontwikkelingslanden als een verplichting. De problematiek van seksueel misbruik en exploitatie van kinderen zal in de eerste plaats aandacht krijgen in het beleid en de programma's gericht op armoedebestrijding. Hierbij wordt uitgegaan van een gendergerichte benadering. Het Ministerie van Buitenlandse zaken en Ontwikkelingssamenwerking heeft een beleidsaantekening «Seksueel misbruik van Kinderen» over dit onderwerp in voorbereiding.

Deze beleidsaantekening is bedoeld als beleidskader voor de internationale aanpak van deze problematiek. Dit beleid is gericht op preventie, bescherming en rehabilitatie.

Preventie

De belangrijkste vorm van preventie van commercieel seksueel geweld is het verhogen van de levensstandaard van achtergestelde groepen van de bevolking tot een acceptabel niveau. Verbetering van de toegang tot en de kwaliteit van basisvoorzieningen maken hiervan deel uit. Een even belangrijk instrument is de versterking van de weerbaarheid van vrouwen en meisjes, zodat ze meer mogelijkheden voor en zeggenschap krijgen over hun eigen leven.

Voorlichting aan de bevolking in het algemeen en aan speciale groepen in het bijzonder is eveneens een belangrijk wapen om kinderprostitutie en seksueel geweld tegen te gaan. Informatie over de rechten van kinderen en over het strafrecht inzake seksueel geweld tegen kinderen beoogt de potentiële dader af te schrikken. Cursussen voor specifieke doelgroepen (VN-soldaten, ontwikkelingswerkers, exporteurs, werknemers in transportondernemingen, onderwijzers, personeel in de gezondheidszorg en ontwikkelingswerkers) kunnen zorgen voor het herkennen van signalen van seksueel misbruik en het vergroten van het verantwoordelijkheidsgevoel.

De media kunnen een bijdrage leveren door de discussie over seks en seksueel misbruik uit de taboesfeer te halen en door een grotere bekendheid te geven aan de rechten van het kind en de wet- en regelgeving op dit gebied. In het onderwijs dient een en ander gestalte te krijgen via aandacht voor seksueel geweld binnen het curriculum, versterking van weerbaarheid van meisjes en vrouwen en het betrekken van ouders bij het onderwijs. Ook kinderen die zelf slachtoffer zijn geweest van seksueel misbruik of geweld kunnen een belangrijke rol spelen bij preventie. Zij kunnen hun leeftijdsgenoten waarschuwen en suggesties geven over de inhoud van de publieksvoorlichting.

Reizigers en de reisindustrie zijn voor te lichten over kinderprostitutie door middel van informatiemateriaal en een kofferlabel, zoals in 1997, 1998 en 1999 in een gezamenlijke actie van Nederlandse overheid en ECPAT is gebeurd. In de jaarlijkse brochure «Wijs op reis» van Buitenlandse Zaken worden reizigers gewezen op het vóórkomen van kindersekstoerisme.

Omdat niet-commercieel seksueel misbruik zich bijna geheel in de private sfeer afspeelt, is preventie hiervan op internationaal niveau bijzonder moeilijk. In deze context is voorlichting extra belangrijk: een potentiële dader heeft de neiging om kinderen volwassen eigenschappen toe te dichten waarmee de negatieve gevolgen voor de kinderen weggeredeneerd kunnen worden.

Bescherming

In de meeste landen bestaat – op papier – een adequate wet- en regelgeving tegen commercieel seksueel misbruik van kinderen. Implementatie ervan laat echter te wensen over. Onwil en onkunde bij politie, justitie en sommige hulpverleningsinstanties leiden zelfs tot criminalisering van de slachtoffers. De beste bescherming van kinderen tegen een inadequaat justitieel apparaat is hervorming van dit apparaat. Voorlichting en training van politieagenten, openbare aanklagers en rechters over de rechten van het kind en over bestaande wetgeving terzake kunnen een begin zijn. Activiteiten gericht op aanpassingen van gebrekkige wetgeving kunnen eveneens in aanmerking komen voor ondersteuning.

Zoals eerder gesteld, leiden gewelddadige conflicten vaak tot seksueel geweld en machtsmisbruik tegen kinderen. Bescherming van kinderen in deze situaties, door middel van het creëren van veilige zones of het scheppen van vlucht- en opvangmogelijkheden, is essentieel omdat hun natuurlijke beschermers – de familie – vaak van hen is gescheiden. Er ligt een taak om hier bij humanitaire hulp voldoende aandacht aan te geven. Voorts zijn cursussen over kinderrechten voor soldaten van een VN-vredesmacht geen overbodige luxe.

Rehabilitatie

Rehabilitatie van slachtoffers van commercieel seksueel geweld impliceert hulp bij het vinden van alternatieven om in het levensonderhoud te voorzien. Ook kan een vorm van tijdelijke opvang noodzakelijk zijn teneinde directe medische en/of psychosociale hulp te bieden. Behandeling van letsels en seksueel overdraagbare aandoeningen, begeleiding of afbreking van zwangerschap, maar ook het aanbieden van een afkickprogramma bij drugsverslaving kunnen onderdeel daarvan uitmaken.

Het is wel zaak de opvang niet te langdurig te laten zijn, onder meer om stigmatisering te voorkomen. Spoedige reïntegratie in de gemeenschap en/of familie is gewenst. Voor het herstel van het gevoel van eigenwaarde en de verwerking van trauma's kunnen in bepaalde kaders culturele of religieuze rituelen dienstbaar zijn. Bekend is in ieder geval dat kinderen een bepaalde mate van veerkracht en weerbaarheid hebben waarop een beroep kan worden gedaan. Bij reïntegratie in de gemeenschap en het zoeken naar alternatieven kan het (vak)onderwijs een rol spelen. Daarnaast is het van belang om de (hernieuwde) toegang van kinderen die het slachtoffer zijn geweest van (commercieel) seksueel geweld tot onderwijsvoorzieningen te garanderen.

Rehabilitatie van slachtoffers van niet-commercieel seksueel misbruik zal in beginsel niet zoveel afwijken van het hiervoor genoemde methodieken. Hulp bij het indienen van een aanklacht en bij een eventuele rechtszaak kunnen onderdeel uitmaken van de ondersteuning van de rehabilitatie.

Concreet worden de volgende maatregelen met het oog op financiële, politieke en beleidsmatige ondersteuning via verschillende kanalen:

- Aandacht vragen voor problematiek in boards van VN-organisaties, zoals UNAIDS, UNICEF, Mensenrechtencommissie, UNHCR, UNFPA, WHO en Wereldbank. Onderwerp inbrengen in politieke dialogen met intergouvernementele organisaties en in overleg van EU met regionale organisaties en toetredende EU-leden.
- Seksueel geweld tegen kinderen als aandachtspunt inpassen in relevante sectoren in de landen van de landenlijst voor bilaterale hulp en de landenlijst voor mensenrechten, vredesopbouw en goed bestuur. Met name in die landen die de Agenda for Action van Stockholm hebben ondertekend. Ambassades kunnen het onderwerp

- inbrengen bij bilateraal beleidsoverleg met overheden en bij contacten met lokale ngo's, met eventueel financiële ondersteuning.
- Ondersteuning van internationale ngo's, zoals bijvoorbeeld ECPAT, en (internationale) onderzoeksinstellingen wordt in beraad genomen, evenals een bijdrage aan het werk van de Speciaal Rapporteur inzake kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie via het bureau van de Hoge Commissaris Mensenrechten.
- Ondersteuning Nederlandse kinderpornorganisaties bij relevante activiteiten in ontwikkelingslanden. Ook ngo's op het gebied van AIDS-bestrijding en mensenrechten kunnen voor ondersteuning in aanmerking komen.
- Informatie-uitwisseling met Nederlandse mfo's die veel activiteiten hebben op dit gebied.

ILO-Verdrag

Het ILO-verdrag betreft een verbod op en onmiddellijke uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid.

Nederland zet zich al jaren in voor de strijd tegen kinderarbeid. Zo organiseerde Nederland in samenwerking met de ILO in februari 1997 een internationale ministeriële conferentie in Amsterdam: The Amsterdam Child Labour Conference. Inzet van Nederland was onder meer de opname van een verbod op commerciële seksuele exploitatie van kinderen in een ILO-verdrag tegen de ergste vormen van kinderarbeid. In 1998 is een ontwerpverdrag opgesteld, waarvan artikel 3 een opsomming geeft van de vormen van kinderarbeid die onder geen enkele voorwaarde getolereerd kunnen worden. Het gebruik of aanbieden van kinderen voor prostitutie, voor de productie van pornografie en voor pornografisch optreden vallen onder de definitie. Het Verdrag en de daarbij behorende Aanbeveling zijn, na tweede lezing op 17 juni 1999 door de plenaire vergadering van de Internationale Arbeidsconferentie aanvaard.

- Voorts is met ingang van 1 januari 1999 voor vijf jaar een extra bedrag van f 10 miljoen per jaar ter bestrijding van de ergste vormen van kinderarbeid ingesteld. Nederland is tevens lid van de Child Labour Taskforce met o.a. Canada en Noorwegen en een aantal andere landen. Nederland zal in de tweede helft van dit jaar een Task Force-bijeenkomst in Nederland organiseren.

3.3.5. Schematisch overzicht activiteiten, tijdsplanning en financiën

Voor een overzicht van alle activiteiten, met tijdsplanning en financieel overzicht wordt verwezen naar bijlage 5

4. AANDACHTSGEBIEDEN

Gezien de problematiek en inventarisatie van maatregelen in uitvoering en voorgenomen maatregelen verdient een aantal onderwerpen bijzondere aandacht in de aanpak. Deze onderwerpen worden (deels) als prioriteit benoemd in een aantal beleidsplannen zoals het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002, het meerjarenbeleidsplan van het Openbaar Ministerie, Perspectief op 2002 en regionale beleidsplannen. Het kabinet wil zich aansluiten bij de in deze plannen genoemde prioriteiten. In het verband van deze nota wil het kabinet onderwerpen nog eens uitdrukkelijk vermelden, omdat er bijvoorbeeld of nog weinig bekend is over aard en omvang van het onderwerp en nader onderzoek nodig is, of omdat mogelijke slachtoffers extra kwetsbaar zijn en bijzondere aandacht behoeven, of omdat het desbetreffende onderwerp voor een effectieve aanpak in de toekomst extra inzet vereist.

Het kabinet benoemt deze onderwerpen dan ook tot aandachtsgebieden in de aanpak. In de voorgaande hoofdstukken is op bijna alle onderwerpen reeds uitgebreid ingegaan. Hieronder volgt daarom een opsomming van deze onderwerpen en een korte beschrijving van de benodigde aanpak.

4.1. Onderwerpen

Signaleringsfunctie

Met name op het punt van vroegtijdige signalering en onderkenning is een adequaat en goed afgestemd netwerk van basisvoorzieningen van het grootste belang. Voorzieningen als consultatiebureaus, peuterspeelzalen, kinderopvang, GGD's, schoolartsen, onderwijs en sociaal-cultureel werk komen met nagenoeg alle jonge kinderen in een buurt in aanraking en kunnen een samenhangend beleid voeren gericht op signalering en onderkenning van seksueel misbruik en geweld tegen kinderen. Samenwerkingsprotocollen kunnen aan een effectieve samenwerking bijdragen. Naast sluitende procedures en afspraken over aanpak van zaken speelt een adequate deskundigheid van de professionals (politie, justitie, medici en aanverwante groepen, hulverlening) een belangrijke rol. Het gaat hierbij zowel om nascholing als om de versterking van de deskundigheid en vaardigheden in de reguliere beroepsopleiding. Deze deskundigheid kan tevens preventief werken ter voorkoming van seksueel misbruik door hulpverleners. Ook dient er aandacht worden te besteed aan voorlichting omtrent beroepsgeheim versus meldingsplicht.

Kinderprostitutie

Ook in Nederland komt kinderprostitutie voor. Voornamelijk een sociaal probleem ligt hieraan ten grondslag. Uit onderzoek blijkt dat een profiel geschetst kan worden: een problematische thuissituatie, een lage zelfdunk, onvoldoende positieve aandacht en liefde en daarom gevoelig voor aandacht van zogenoemde ronselaars die in eerste instantie een relatie aangaan en vervolgens in etappes richting de prostitutie sturen. Onder een aantal etnische groepen in Nederland komt gedwongen prostitutie voor. Ook zijn er buitenlandse jongeren (bijvoorbeeld uit Oost-Europa) actief in de prostitutie. Ook hier gaat het zowel om jongens als meisjes. De problematiek lijkt zich voornamelijk toe te spitsen op de grote steden. Harde cijfers zijn er niet. De noodzaak tot verbetering van de registratie door de politie is reeds besproken. In het Nisso-onderzoek wordt hun aantal geschat op tussen 500 en 1500. In 1999 zal onderzoek starten naar prostitutie onder allochtone jongens. Dit onderzoek vormt een onderdeel van het programma van het WODC. De uitkomsten en die van het Nisso-onderzoek zullen worden ingebed in de uitvoeringsmaatregelen van het project CRIEM. Verder zullen in de zogenoemde monitoring en evaluatie die in het kader van de wijziging van de prostitutiewetgeving worden uitgevoerd ontwikkelingen in dit verband worden gevolgd. Risicjongeren verdienen aandacht. Voorlichting over het voorkomen van ronseling en gedwongen prostitutie vormt een belangrijk onderdeel van activiteiten. Materiaal hiervoor is al ontwikkeld. Nader onderzoek naar meer mogelijkheden voor deskundigheidsverbetering in de opvang en voorlichting aan deze groep zal plaatsvinden.

Internet en kinderporno

Op de vervaardiging van kinderporno is in het voorafgaande uitgebreid ingegaan. Bijzondere aandacht vraagt de verspreiding van kinderporno via internet. Het door de Internet Service Providers ingestelde Meldpunt Kinderporno speelt een belangrijke rol bij het signaleren van kinderporno op internet. Aan het juridisch kader voor toezicht, opsporing en

handhaving wordt zoals hiervoor beschreven gewerkt. In interdepartementaal verband vindt overleg plaats over maatregelen ter aanvulling in geval de zelfregulering. Er is al eerder melding gemaakt van het wetsvoorstel inzake computercriminaliteit. Voorts wordt gedacht aan het ratificeren van de Conventie van de Raad van Europa inzake grensoverschrijdende televisie en aan de mogelijkheid om eveneens in internationaal verband labeling van producten op het internet verplicht te stellen. Tenslotte zullen via onderwijs en voorlichting over internet jongeren beter vertrouwd gemaakt moeten worden met een verantwoord gebruik van dit medium.

Kinderhandel en Alleenstaande minderjarige Asielzoekers (AMA's)

De problematiek van AMA's past in het kader van onderzoek naar de bestrijding van kinderhandel in het algemeen. In het kader van kinderhandel in het algemeen is de positie van jongeren en kinderen uit Oost-Europa bijzonder kwetsbaar.

De verdwijning van AMA's uit asielzoekerscentra heeft de voortdurende aandacht van de regering. Het betreft de problematiek van minderjarige asielzoeksters, veelal uit West Afrika, die na enkele dagen uit de centra verdwijnen en daarna gedwongen in de prostitutie te werk worden gesteld. Een andere kwetsbare groep zijn de Chinese meisjes.

Het centrale register voor AMA's wordt op korte termijn overgedragen aan de CRI. De CRI heeft haar register van vermiste personen reeds aangepast, zodat ook AMA's herkenbaar zijn en er melding kan worden gemaakt van een vermoeden van een misdrijf. Tevens wordt in de opvangcentra bijzondere aandacht besteed aan de voorkoming van de verdwijningen van deze meisjes. In de politieregio Noordoost Gelderland is een speciaal rechercheteam opgericht dat zich in het bijzonder bezighoudt met de opsporing van AMA's die in de prostitutie belanden en met het onderzoek naar verdachten van vrouwenhandel en kinderprostitutie. Bezien wordt of in Europees verband de regelgeving m.b.t. AMA's aanpassing behoeft. Met betrekking tot alleenstaande minderjarige asielzoekers zal een aparte nota worden aangeboden.

Kindersekstoerisme

Kindersekstoerisme of de seksuele uitbuiting van kinderen door toeristen en reizigers komt al heel lang voor. De World Tourism Organisation (WTO) is in 1997 een campagne tegen kindersekstoerisme gestart en heeft een Taskforce on Child prostitution and Tourism Watch opgericht. In Nederland werken de ANVR en ECPAT mee aan de bestrijding van kindersekstoerisme. De brancheorganisaties hebben hun medewerking aan de bestrijding derhalve toegezegd. De medewerking van hun leden blijft soms nog achter. Voorlichting aan mensen die in de reisindustrie werken over de problematiek is nodig, maar ook tips aan reizigers om bijv. bepaalde risicogebieden te mijden.

Onderzocht moet worden of afspraken met touroperators zoals in Italië zijn gemaakt, ook hier navolging verdienen. In het bijzonder mensen die niet per se op zoek zijn naar seks, maar wel een bezoek brengen aan «toeristische» attracties, zoals clubs en bars waar kinderen seksueel geëxploiteerd worden, kunnen hiermee positief beïnvloed worden.

Internationale samenwerking mbt opsporing en vervolging

Hiervoor is uitgebreid de samenwerking in internationale fora beschreven. Internationale samenwerking krijgt op justitieel gebied en op het terrein van informatie-uitwisseling gestalte o.a. via Interpol en Europol. De instelling van politieverbindingsofficieren is hier een concretisering van. Binnen Interpol is een werkgroep opgericht, die voor coördinatie moet

zorgen tussen de lidstaten op het terrein van bestrijding van misdrijven tegen kinderen, waaronder seksueel misbruik. Thans hebben 28 lidstaten een zetel in de werkgroep, die inmiddels contacten heeft met het Comité van experts van de Raad van Europa, belast met de bestrijding van seksuele exploitatie, pornografie, prostitutie van en handel in kinderen. Verder zijn er contacten met UN Crime Prevention and Criminal Justice Division in Wenen, met de UN Centre for Human Rights en de UN Committee on the Rights of the Child.

4.2. Opmerkingen

In relatie tot de genoemde aandachtsgebieden wordt het volgende opgemerkt:

- Onderzoek naar de mogelijkheden tot vergroting van de toegankelijkheid EU-subsidies, regelingen en structuren op dit gebied. Vooral bij NGO's is daaraan behoefte. Er zijn twee EU-budgetlijnen, DAPHNE en STOP, die gericht zijn op bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting. Deze zijn zo blijkt uit de praktijk vooral voor kleinere NGO's weinig toegankelijk.
- Rol ambassades. De veranderende rol van ambassades bij het opstarten en monitoren van projecten op lokaal niveau heeft de druk op het ambassadepersoneel vergroot. Behoeften en beleidsprioriteiten op lokaal niveau zullen nog meer in acht worden genomen bij het vaststellen van de aard en omvang van de deskundigheid die op ambassades vereist is. In landen waar een borgtochtregeling van kracht is zullen ambassades van de verplichtingen van Nederlanders tegen wie een gerechtelijk vooronderzoek loopt op de hoogte moeten zijn. Bezien zal worden in hoeverre overleg hierover met lokale justitiële autoriteiten structureel moet en kan zijn.

4.3. Onderzoek: o.a. allochtonen, daderprofielen, best practices

Hoewel veel over seksueel misbruik reeds bekend is, blijven er ook nog veel vragen onbeantwoord over oorzaken en de omvang. Sociaal-economische en culturele achtergronden spelen een rol. Nader onderzoek op diverse terreinen zoals naar achtergronden en profielen van daders is nodig. Onderzoek op het gebied van preventie en behandeling van (potentiële) daders zijn van belang. Een inventarisatie van succesvolle projecten, ook internationaal, kan aanknopingspunten bieden voor het voorkomen van daderschap en voor het ontwikkelen van deskundigheid over signalen van daders. Dit ook ten behoeve van gebruik in de praktijk door beroepsgroepen met een signaleringstaak, zoals politie, hulpverleners, (huis)artsen, leerkrachten en vertrouwenspersonen. Veel onderzoek is in gang gezet of is voorgenomen:

Lopend

- Voorstudie/verkennd onderzoek naar jeugdige zedendelinquenten: dit onderzoek wordt uitgevoerd door Advies- en Onderzoeksgroep Beke, onder supervisie van Prof. Dr. Th. Doreleijers, Prof. Dr. J. Frenken, Prof. Dr. R.A.R. Bullens, dr. H.B. Ferwerda en dr. B.M.W.A. Beke. Het betreft een oriënterend onderzoek naar daderprofielen/persoonlijkheidskenmerken en achtergronden van jeugdige zedendelinquenten. De oriënterende fase is in eerste instantie bedoeld om vanuit diverse disciplines en invalshoeken te zoeken naar mogelijke indicatoren, om die vervolgens in een grootschalig(er) vervolgonderzoek te toetsen.
- Eindrapport en evaluatie CLAS-project Haaglanden: dit betreft een project ten behoeve van de ontwikkeling en uitvoering van een zorgprogramma voor seksueel misbruikte minderjarigen en hun gezinsleden, gebaseerd op de CLAS-methodiek; deze methodiek richt zich op verwerking van de (incest)problematiek via een combinatie van

- individuele gesprekken, gezinsgesprekken, lotgenotengroepen en gemengde groepen. De uitgangspunten van de contextuele hulpverlening, waarin o.m. het werken aan (enig) herstel van betrouwbaarheid van de gezinsrelaties centraal staat, vormen de basis voor dit project.
- Handboek Marietje Kessels-projecten: dat onder auspiciën van Justitie door het NIZW zal worden uitgegeven. Doel van de Marietje Kessels-projecten is het vergroten van weerbaarheid bij kinderen op de basisschool in situaties waarin sprake is van (seksueel) machtsmisbruik jegens henzelf of jegens andere kinderen. In de projecten wordt seksespecifiek gewerkt. Voor zowel de jongens- als de meisjesgroepen is aandacht voor mentale en fysieke weerbaarheid en voor grensoverschrijdend gedrag van henzelf.
 - Platform Marietje Kessels-projecten: dit is een samenwerkingsproject tussen de stichting BRES/LSZ, het NIZW en Kompaan, dat een bijdrage gaat leveren aan beleids-, werk-, product- en methodiekontwikkeling van Marietje Kessels-projecten (en sterk vergelijkbare projecten) in Nederland. Vanuit dit platform zal een extra impuls worden gegeven aan het maatschappelijk en politiek draagvlak voor weerbaarheidsprojecten op basisscholen.
 - Rapport quick scan/huidige stand van zaken m.b.t. het preventie- en behandelaanbod dat ontwikkeld is ten behoeve van plegers en daders van seksueel en huiselijk geweld in Nederland. De inventarisatie moet een zo volledig mogelijk overzicht opleveren van de huidige kennis, bekend uit de literatuur en bij sleutelfiguren en richt zich op de relevante sectoren justitie, gezondheidszorg en welzijn, waarbij speciale aandacht is voor jeugdige plegers/daders. De quick scan wordt in opdracht van CS en ZON/VWS uitgevoerd door Transact en het Verwey Jonker Instituut.
 - Effecten van de wijziging van de prostitutiewetgeving op de sociale positie en psychosociaal welzijn van prostituees. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door het NISSO in Utrecht.
 - Monitor van het prostitutiebeleid: door de De Graaf-stichting wordt in samenwerking met de VU in Amsterdam de afschaffing van het algemeen bordeelverbod en het daarin ten grondslag liggende beleid geëvalueerd.
 - Onderzoek, uitgevoerd door de Universiteit Leiden, gericht op het verschaffen van inzicht in de procedures die gevolgd worden bij de politie en het OM wanneer men te maken krijgt met een zedenzaak waarbij een verstandelijk gehandicapte is betrokken.
 - Start en uitvoering haalbaarheidsonderzoek naar huiselijk geweld onder allochtonen: vooroverleg met Intomart, Colorview en vertegenwoordigers van inspraakorganen allochtonen is afgerond; het haalbaarheidsonderzoek zelf zal in mei starten.
 - Emancipatiemonitor: deze monitor moet door middel van enquêtes en bronnenonderzoek een beeld geven over de positie van vrouwen en mannen. De haalbaarheidsstudie is inmiddels verricht en het basisdocument is gereed. Binnenkort wordt een begin gemaakt met het (in)vullen van de monitor.
 - Vision en Reality: Overzicht van Good Practice programma's in Nederland, België, Duitsland en Oostenrijk: opgesteld door het NIZW in Utrecht
 - In opdracht van het WODC wordt door Inpact Politie Advies Centrum onderzoek uitgevoerd naar de aard, ernst en aanpak van ICT-criminaliteit. In het onderzoek worden drie vormen van ICT-criminaliteit nader bekeken, waaronder kinderporno op internet. In het najaar 1999 worden de eerste resultaten verwacht.

Voorgenomen

- Onderzoek naar prostitutie onder allochtone jongens (cijfermatig en

- kwalitatief onderzoek) uitgevoerd door het WODC; wordt meegenomen in de uitvoeringsmaatregelen en -plannen in het kader van CRIEM.
- Vanaf 1999 zullen er in het kader van de politiemonitor vragen worden gesteld over de relatie tussen dader en slachtoffer, een gegeven dat voorheen niet in deze monitor was opgenomen.
 - Seponeringsbeleid van zedenzaken: het WODC. Voorafgaand zal eerst worden geïnventariseerd in hoeverre de gewenste gegevens niet al in of vanuit andere documentatie (proefschriften) voorradig zijn.
 - Onderzoek naar benodigde instrumentarium tbv screening gast- en pleegouders

4.4. Samenwerking: Non Gouvernementele Organisaties (NGO's) en jeugdparticipatie

Het probleem van seksueel geweld tegen en misbruik van kinderen is breed en omvangrijk. De bestrijding ervan kan niet door de (rijks)overheid alleen plaatsvinden. Samenwerking met niet-gouvernementele organisaties is noodzakelijk. Zo heeft het mede door ECPAT en de NGO-groep inzake de rechten van het kind georganiseerde wereldcongres in Stockholm ontegenzeggelijk een krachtige impuls gegeven aan de verdere ontwikkeling en verbetering van de kwaliteit van de bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik. Voorts verenigt ECPAT Nederland een aantal kinderpornoorganisaties (Defence for Children International, Stichting Kinderpostzegels, Stichting Retour, Kinderen in de Knel, Mensen in Nood en de Werkgroep Mensenrechten van de Raad van Kerken) in de strijd tegen commercieel seksueel misbruik van kinderen. In 1998 brachten deze organisaties een informatiemap uit: «Commerciële seksuele uitbuiting van kinderen, een wereldwijd probleem». Vanaf 1996 verzorgen zij onder andere voorlichtingscampagnes voor reizigers en de reisindustrie, onder meer door kofferlabels waarop men opmerzaam wordt gemaakt op het vóórkomen van kinderprostitutie. Childright Worldwide en Transact hebben in een landelijke werkgroep «Kinderporno en Kinderprostitutie», (een samenwerkingsverband van ngo's, politie en justitie, hulpverleningsinstellingen en overheid) september 1998 een eindrapport uitgebracht over de stand van zaken met betrekking tot kinderporno en kinderprostitutie in Nederland. Deze rapporten bevatten belangrijke aanbevelingen voor de aanpak van de problematiek.

De voornaamste rol van de ngo's is die van aanjager en katalysator van veranderingsprocessen. In dit verband om er voor te zorgen dat de rechten van kinderen niet geschonden worden en ter voorkoming van seksueel misbruik en exploitatie. Bovendien vervullen de ngo's een nuttige rol van procesbewaker en controleur van de overheid en bedrijfsleven als het gaat om beleidsvoornemens en de uitvoering daarvan. Samenwerking tussen de overheid en de ngo's is van groot belang. Het kabinet streeft participatie van de NGO's in het verdere traject van uitvoering van deze kabinetsnota ten zeerste na. Zulks met inachtneming van de eigen specifieke verantwoordelijkheid van de ngo's. Daarbij zullen de gedane aanbevelingen serieus worden gewogen en zo veel mogelijk een onderdeel vormen van de uitvoering van dit plan van aanpak. Tevens is jeugdparticipatie van belang. Op dit onderwerp is hiervoor onder algemeen preventief jeugdbeleid (par. 3.2.1a) reeds ingegaan.

5. VERVOLG

5.1. Communicatie/Verbindingen

In deze kabinetsnota is een hele reeks van lopende en voorgenomen activiteiten beschreven. Deze moeten leiden tot een integrale aanpak van de problematiek van seksueel misbruik van kinderen. De activiteiten zijn naar type aanpak in verband gebracht. Vastgesteld is dat vanuit de betrokken departementen en organisaties vanuit hun eigen taakstelling al veel wordt gedaan. De uitvoering van het beleid ligt in handen van uiteenlopende actoren, met een wisselende mate van samenwerking. Juist de samenwerking tussen de actoren en de verbinding tussen de diverse activiteiten en communicatie tussen de betrokken ministeries, organisaties en de samenleving zijn van groot belang. Het is de uitdrukkelijke bedoeling van het kabinet om deze samenwerking, verbindingen en communicatie daadwerkelijk tot stand te brengen. Een projectmatige aanpak zal daaraan een belangrijke bijdrage kunnen leveren.

5.2. Regie/Coördinatie

Bij de totstandkoming van deze kabinetsnota is een belangrijke rol vervuld door een klankbordgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken ministeries, uitvoerende organisaties en ngo's. Deze samenwerking in de klankbordgroep zal worden voortgezet in een projectgroep. Het kabinet wil de diverse Nederlandse initiatieven, nationaal en internationaal, ter bestrijding van seksueel misbruik van kinderen verder stimuleren en coördineren. Meer regie, coördinatie en uitwisseling van informatie zijn daarbij van belang. Daartoe zal een project worden opgezet met als doel:

- het opstellen van het Nationaal Actieplan Bestrijding seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen met een samenhangend interdepartementaal activiteitenplan
- de verbindingen en communicatie tussen de diverse actoren en activiteiten tot stand te brengen,
- een stimulerende, signalerende en monitorrol te vervullen; bezien of het tijdpad klopt, voornemens worden uitgevoerd en maatregelen werken
- te adviseren over oplossingen van knelpunten
- een voorstel te doen voor een monitoringinstrument, waarbij zo veel mogelijk aansluiting bij het bestaande instrumentarium moet worden gezocht.
- te gaan fungeren als informatiepunt m.b.t. (nieuwe) ontwikkelingen op dit terrein.

Deze projectgroep Nationaal Actieplan Seksueel Misbruik en Seksuele Uitbuiting van kinderen zal periodiek afstemmen met de NGO's, de jeugdorganisaties en organisaties op het gebied van gehandicaptenbeleid. De projectstructuur zal in het najaar zijn opgezet.

5.3. Financiën

De benodigde financiële middelen komen grotendeels uit de reguliere budgetten van de ministeries en uitvoerende organisaties. Ten behoeve van de implementatie van regie in de jeugdzorg, AMK's zijn extra middelen beschikbaar gesteld. Dat geldt ook voor de opzet van de Landelijke Voorziening bij de politie (zie bijgevoegd schema activiteiten, tijdplanning en financiën). Extra financiële middelen vanuit de reguliere departementale budgetten zijn waarschijnlijk nodig ten behoeve van de intensivering van de aanpak van de aandachtsgebieden, het uitvoeren van experimenten, pilots en het ontwikkelen van instrumenten en uitvoeren

van (voorgenomen) onderzoek en de kosten van het project. De omvang van deze extra middelen zullen door de in te stellen projectgroep in het vervolgtraject in beeld gebracht worden.

5.4. Monitor

Van tijd tot tijd zal zicht op de voortgang van de uitvoering van dit plan verkregen moeten worden. Daarbij zal zo veel mogelijk gebruik gemaakt worden van bestaande monitorinstrumenten. Wel zal medio 2000 een breed opgezet evaluatieonderzoek moeten worden gestart, om te beoordelen in hoeverre de in dit plan voorgestelde acties in onderling verband worden uitgevoerd.

BETROKKENEN BESTRIJDING SEKSUEEL MISBRUIK VAN KINDEREN

- Ministerie van Justitie
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
- Ministerie van Buitenlandse Zaken & Ontwikkelingssamenwerking
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en de Inspectie voor de Politie
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Openbaar Ministerie
- Nederlands Politie Instituut
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Inter Provinciaal Overleg
- Uitvoeringsorganisaties (o.a. Politiekorpsen, Raad voor de Kinderbescherming, reclassering)
- NGO's (o.a. Childright Worldwide, ECPAT, Defence for Children International, Transact)

OVERZICHT VAN RELEVANTE VERPLICHTINGEN, RAPPORTEN EN KAMERSTUKKEN:**Verplichtingen**

- VN-conventie inzake de rechten van het Kind
- Actieprogramma Stockholm «Declaration and Agenda for Action» 1996

Rapporten/beleidsstukken

- Rapport ECPAT Nederland inzake commerciële uitbuiting van kinderen
- Eindrapport werkgroep Kinderporno en Kinderprostitutie van ChildRight WorldWide en Transact
- Rapport NISSO inzake gedwongen prostitutie
- Eindrapportage inzake Politie zedenzorg in Nederland
- Eindrapport van het Verwey-Jonker Instituut inzake artikel 250 Wv
- Beleidsplan m.b.t. seksueel misbruik van kinderen DPJS maart 1998
- Pilot Toezicht en opsporing op internet KLPD
- Beleidsnotitie Kinderarbeid Wereldwijd van Ontwikkelingssamenwerking (mei 1998)
- Meerjarenbeleidsplan Openbaar Ministerie Perspectief op 2002
- Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002

Kamerstukken

- 29 okt. 1996 Brief van de Minister van Justitie «Bestrijding van seksueel geweld en misbruik», 25 078 nr. 1.
- 4 juni 1997 Verslag van een Algemeen Overleg «Bestrijding van seksueel geweld en misbruik», 25 078 nr. 4.
- 30 mei 1997 Brief van de Minister van Justitie «Bestrijding van seksueel geweld en misbruik», 25 078 nr. 5.
- 11 nov. 1997 Verslag van een Algemeen Overleg «Bestrijding van seksueel geweld en misbruik», 25 078, nr. 7.
- Aanhangsel van de Handelingen 1644 inzake kamervragen over de bestrijding van kinderporno op internet.
- 18 nov. 1998 Verslag van een Algemeen Overleg «Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie voor het jaar 1999», 26 200 VI, nr. 35.
- 30 dec. 1998 Brief van de Minister van Justitie «Bestrijding van seksueel geweld en misbruik», 25 078 nr. 8.

- Op het gebied van onderzoek heeft Nederland in Zuid-Afrika de bundel «Prostitution Perspectives» met essays en een inventarisatie van gegevens gefinancierd over de lokale situatie, als voorbereiding op de Stockholm-conferentie. Ook financiert Nederland het onderzoek «Tourism and the Sex Trade in de Caribbean». Aard en omvang van de seksindustrie worden in zes Caribische landen in kaart gebracht en onderzocht wordt in hoeverre het overheidsbeleid de seksindustrie stimuleert en de netwerken in vrouwenhandel aan het licht kan brengen.
- De Nederlandse bijdrage aan UNICEF draagt voor een deel bij aan de preventie van seksueel misbruik van kinderen. Speciale aandacht wordt geschonken aan kinderen in moeilijke omstandigheden zoals werkende kinderen en straatkinderen. Cursussen van lokale ngo's over het herkennen van signalen van seksueel misbruik en trainingen in kinderrechten worden middels lokale ngo's door Nederland gesteund in Costa Rica, Zimbabwe, Thailand, Sri Lanka, de Filippijnen, Zuid-Afrika en Cambodja.
- Wereldwijd wordt een aantal jongeren voorbereid op deelname aan de follow up van de Wereldconferentie in Stockholm; het Youth Participation Project dat door ECPAT in het jaar 2000 in de Filippijnen zal worden georganiseerd. De jongeren worden getraind in participatie- en lobbytechnieken en in monitoringactiviteiten om het beleid van hun regeringen op het gebied van seksueel misbruik van kinderen te volgen.
- In Nicaragua is de Nederlandse ambassade bezig het thema van seksueel geweld tegen kinderen in te brengen bij de besprekingen rond het nationale plan tegen gendergeweld, dat de overheid in samenwerking met allerlei ngo's voorbereidt. Ook overweegt de ambassade nader onderzoek te laten doen naar het vóórkomen van seksueel misbruik in Nicaragua en de bestrijding ervan in het licht van de recent in werking getreden Kinderwet.
- Een betere bescherming van de kinderen is ook de doelstelling van trainingen in kindvriendelijke interviewtechnieken voor de politie in de Filippijnen. Ook de bouw van speciale verhooruimten bevordert de bescherming van de kinderen in een omgeving waar de ex-prostituees voorheen meestal als criminelen werden beschouwd.
- In Zuid-Afrika tenslotte ondersteunt Nederland verschillende ngo's die gericht zijn op de verbetering van levensomstandigheden in jeugdgevangenissen, zodat jonge delinquenten beter beschermd worden tegen seksueel misbruik door andere gedetineerden of bewakers.
- In Nepal is er steun voor enkele ngo's die zich inspannen voor kinderen die na een carrière als sekswerker (vaak in India) met een HIV-besmetting naar huis terugkeren. Op de Filippijnen wordt in 1999 een omvangrijk project gestart voor rehabilitatie van kindprostituees in zgn. «halfway houses». In Vietnam worden cursussen georganiseerd voor straatwerkers over psychosociale interventies bij kinderprostituees.
- In Zuid-Afrika steunt de ambassade The House, een multifunctioneel centrum in Johannesburg, waar jonge sekswerkers niet alleen op straat actief worden benaderd met voorlichting en condoomverstreking, maar ook met de mogelijkheid even op verhaal te komen in een drop-in faciliteit. Voor meisjes die uit het leven willen stappen en meestal ook moeten afkicken van drugs bestaat de mogelijkheid tot opname in een opvanghuis waar ze lichamelijk, geestelijk en mentaal weer worden opgelapt om in de gewone maatschappij terug te keren.
- In Bolivia, Peru en Ecuador wordt een project gesteund van de Pan American Health Organisation, gericht op de preventie van seksueel

geweld tegen vrouwen en meisjes. Door een ngo voor vrouwen in Ecuador wordt gewerkt aan een mentaliteitsverandering in de gemeenschap waarin geen plaats meer zal zijn voor commerciële seksuele exploitatie van zowel vrouwen als kinderen. In datzelfde land werkt een organisatie van werkende vrouwen aan de bestrijding van genderongelijkheid en een verbetering van de positie van meisjes binnen de familie om (seksueel) geweld tegen hen te voorkomen.

Internationale activiteiten door medefinancieringsorganisaties (mfo's):

Veel mfo's voeren eveneens een beleid tegen seksueel geweld uit. **ICCO** houdt zich onder meer in India en Thailand bezig met de rehabilitatie van kinderprostituees in opvangcentra, en in Ethiopië, Zuid-Afrika en de Bezette Palestijnse Gebieden met hulp aan slachtoffers van verkrachting en ander seksueel geweld. In Soedan wordt het National Committee on Harmful traditional Practices gesteund. **NOVIB** steunt activiteiten tegen seksueel misbruik van kinderen vanuit een medische, juridische en sociaal-psychologische invalshoek. Ook tracht de organisatie de problematiek te lijf te gaan middels beleidsbeïnvloeding, maatschappelijke bewustwording en de ontwikkeling van programma's en modellen. Het merendeel van de gesteunde projecten speelt in Latijns Amerika en Zuid-Amerika, maar ook in Bulgarije worden organisaties geholpen die opkomen voor de bescherming van vrouwen en kinderen tegen geweld en tegen vrouwenhandel. **HIVOS** benadert de problematiek via de invalshoek van de bevordering van de kinderrechten, aangezien seksueel misbruik een aantasting betekent van de rechten van het kind. Organisaties in Afrika, Azië en Latijns Amerika die zich sterk maken voor kinderrechten worden hierin gesteund. Specifieke aandacht voor verkrachting van meisjes en vrouwen is er via de Women against Rape in Botswana en de soortgelijke Coalition on Violence against Women in Kenya. Een bijzondere activiteit op het gebied van preventie is het door HIVOS gesteunde Zimbabwe Association of Community Theatre dat door het land trekt met een voorstelling over seksueel geweld binnen families.

BIJLAGE 4

Aanpak	Onderwerp	Activiteiten	Termijn	Financiën
A. Preventie	In uitvoering			
1. Jeugdbeleid/ jeugdzorg	– Algemeen preventief jeugdbeleid	– Vormgeving Regie in de jeugdzorg: het opzetten van een adequaat aanbod van basis- voorzieningen op lokaal niveau een integraal aanbod – Vroegtijdige signalering en onderkenning in een adequaat en goed afgestemd netwerk van basisvoorzieningen – Afstemming lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg	Van start	Extra gelden. ¹
	– Curatief jeugdbeleid	– Vormgeving AMK's: opbouw netwerk Advies-en meldpunten – Bescherming, Opvang en Hulp: verbetering kwaliteit bescherming en zorg en terugdringen wachtlijsten	Afgerond per 1 jan 2000	Extra middelen beschikbaar: Incidenteel en structureel. ²
	– Jeugdgezondheidszorg	– Vroegtijdige signalering en samenwerking hulpverlening – Basispakket jeugd- gezondheidszorg	Klaar In uitvoering	
Gehandicaptenbeleid	– Gehandicaptenbeleid	– Actieplan «Preventie seksueel misbruik mensen met een verstandelijke handicap». – De ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal; weerbaarheidstrainingen – Deskundigheidsbevordering van hulpverleners op het gebied van signaleren en het stimuleren van beleid m.b.t. seksualiteit en seksueel misbruik binnen instellingen voor gehandicapten.		

¹ Door VWS en Justitie is in april 1998 aangegeven dat voor de volledige invoering van de functies en systeemeisen in alle Bureaus Jeugdzorg structureel f 75 mln. extra benodigd zou zijn (raming op basis van KPMG-onderzoek). In september 1998 is door de Minister van Financiën uit de intensiveringsmiddelen Impuls Sociale infrastructuur voor dit doel een bedrag olopend tot f 50 mln. in 2002 beschikbaar gesteld (f 12,5 mln. in 1999, f 25 mln. in 2000, f 37,5 mln. in 2001 en f 50 mln. in 2002). De besteding van deze middelen vormt ook een onderdeel van de meerjarenafspraken. Voor de Bureaus jeugdzorg zullen uit de middelen voortkomend uit de fiscalisering van de omroepbijdragen nog nader te bepalen middelen beschikbaar komen.

² Incidenteel ruim f 1,2 mln. Voor het wegwerken van een achterstand oude zaken. Voorts – op basis van implementatieplannen van provincies en grootstedelijke regio's – structureel: f 1 mln. Voor de aanstelling van praktijkleiders bij AMK's, daarnaast in verband met de gewenste normering f 1,16 mln.. Met ingang van 1-1-2000 wordt structureel f 1 mln. beschikbaar gesteld voor overdracht van intake-activiteiten van Raad aan AMK. In 1999 wordt dit bedrag incidenteel beschikbaar gesteld ten behoeve van deskundigheidsbevordering door de Raad. Tot slot wordt in de jaren 1998, 1999 en 2000 in totaal een bedrag van f 800 000,= aan het NIZW gegeven ten behoeve van een brede ondersteuning van het implementatietraject. In het kader van het Regeerakkoord wordt uit de intensiveringsmiddelen Jeugd en Geweld een extra bedrag beschikbaar gesteld olopend tot f 5 mln. voor de extra kosten als gevolg van de toename van het aantal cliënten bij de AMK's (f 1,1 mln. in 1999; f 2,3 mln. in 2000; f 3,3 mln. in 2001 en f 5 mln. in 2002). De besteding van deze middelen vormen onderdeel van de meerjarenafspraken. Eveneens zullen uit de middelen ten gevolge van de fiscalisering van de omroepbijdrage, nog nader te bepalen bedragen beschikbaar komen voor de AMK's.

Aanpak	Onderwerp	Activiteiten	Termijn	Financiën
2. Onderwijs	- Regelgeving	- Invoering Wet voorkoming en bestrijding seksuele intimidatie	Najaar 1999	Regulier budget
	- Voorlichting	- Een brochure in voorbereiding om scholen voor te lichten	Najaar 1999	
	- Kerndoelen	- Inhoudelijk in het onderwijs – vooral impliciet – aandacht besteden aan voorkoming van seksueel misbruik van leerlingen.	Reeds praktijk	
3 TBS	- Bestaande behandelmethoden voor zedendelinquenten op effecten bezien	Literatuurstudie - Toetsing bestaande interventies op effectiviteit - Verankering instrumentarium - witte vlekken inventariseren	In het jaar 2000 af te ronden. Regulier budget	Regulair budget
	- Informatieverstrekking bij terugkeer in maatschappij	- Voor einde van 1999 standpunt over hoe structureel vorm te geven		
Preventie	Intensivering			
4 Jeugdbeleid/ Jeugdzorg	- Algemeen preventief jeugdbeleid	Ondersteuning lokaal Jeugdbeleid: samen met VNG stimuleren van lokaal jeugdbeleid	Looptijd t/m 2002	Zie noot 1 en 2
Gehandicaptenbeleid/ zorg	- Actieplan seksueel misbruik	Bevordering van samenwerking tussen gehandicaptenzorg en de reguliere hulpverlening bij seksueel misbruik - Bevorderen van de toegankelijkheid, zowel in fysiek opzicht als mbt het hulpaanbod, van reguliere hulpverleningsinstellingen - Ontwikkeling van multifunctionele centra voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen met psychische stoornissen	Van start	Regulier Budget (Welzijns-wet)
5. Onderwijs	- Vormgeven veilig schoolklimaat	- Gedragscodes - Gedragsregels - Aanstellen vertrouwenspersonen	Van start	Regulier budget
B. Repressie	In uitvoering			
1. Politie	Ontwikkeling meer professionele en gestructureerde opsporing	- Start bij de divisie CRI met programma moord en zeden waaronder: Viclas en Digitaal beeldarchief kinderpornografie	Van start in 1997; geleidelijke opbouw	Regulier budget

Aanpak	Onderwerp	Activiteiten	Termijn	Financiën
		<ul style="list-style-type: none"> - Divisie CRI: aanstelling extra menskracht rechercheren kinderpornografie o.a. op Internet; structureel overleg met serviceproviders - Implementatie aanbevelingen rapport over de politieke zedenzorg in Nederland - Aandacht voor onderwerp kinderpornografie in het kader van ABRIO-project 		
2 Openbaar Ministerie	Verbetering kwaliteit opsporing en vervolging	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwijzing die betrekking heeft op de behandeling en opvang van slachtoffers van zedendelicten - Aanwijzing procureurs-generaal voor de opsporing van seksueel misbruik in afhankelijkheidsrelaties - Aanstelling op elk parket van een zedenaanspreekofficier van justitie 	1999 gerealiseerd	Regulier budget
<hr/>				
Repressie	Intensivering			
1 Politie	opzetten van een landelijke voorziening met name voor kinderpornozaaken en ter bestrijding van kinderpornografie op Internet (surveillance op Internet, infiltratie)	<p>Projectopzet met de volgende doelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Een (verder ontwikkelde) gemeenschappelijke databank van beeldmateriaal, (potentiële) daders en slachtoffers van kinderporno, ondersteund door een interregionaal netwerk van informatie-knooppunten - Internetsurveillance en -recherche op het gebied van kinderporno; - Een interregionaal netwerk van experts in verband met kinderporno en misbruik van kinderen; - Een bovenregionaal, gemeenschappelijk team dat functioneert als katalysator en gemeenschappelijk aanspreekpunt en waarin verschillende disciplines vertegenwoordigd zijn; - Een aantal operationele onderzoeken waarin korpsen samenwerken 	Project plan zomer 1999 gereed	F 1 miljoen tbv landelijke voorziening; verder regulier budget

Aanpak	Onderwerp	Activiteiten	Termijn	Financiën
	Bestrijding kinderpornografie op Internet	<ul style="list-style-type: none"> - Een onderzoek van aard, ernst en aanpak van het verschijnsel. Het lopende WODC-onderzoek naar ICT-criminaliteit kan hierin voorzien. - Een wettelijke regeling op basis waarvan OM en politie in het kader van een opsporingsonderzoek NAW (naam, adres en woonplaats) gegevens bij Internet service providers kunnen verkrijgen (zie paragraaf 3.3.3) - Een regeling van de positie van het Internet Meldpunt kinderporno 		
2. Openbaar Ministerie	Vergroting van de kennis en deskundigheid op het gebied	<ul style="list-style-type: none"> - Inrichting van een expertisecentrum (pool van deskundigen) ter beoordeling van bijzondere gevallen - Deskundigheidsbevordering o.a. door middel van een SSR-cursus 	Gelijktijdig met inwerking-treding aanwijzingen	Regulier budget
C. Wetgeving				
	In uitvoering			
	a. Prostitutie	Wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod onder meer strafbaarstelling vormen van exploitatie van prostitutie waarbij minderjarigen zijn betrokken	Bij de Eerste Kamer aanhangig	Regulier budget
	b. Kinderpornografie	Het verspreiden, openlijk tentoonstellen, vervoeren etc. en het in voorraad hebben van kinderpornografie wordt gestraft	1 feburari 1996 wijziging van artikel 240b Sr.	
	c. DNA-onderzoek	Wijziging van de regeling van DNA-onderzoek	Tweede Kamer aanhangig	
	d. Computercriminaliteit II	Voorgestelde wetgeving levert tevens een bijdrage aan de bestrijding van kinderpornografie op Internet	Idem	
Wetgeving				
	In voorbereiding			
	a. Kinderpornografie	Rapport van het Verwey Jonker Instituut inzake de evaluatie van artikel 240b Sr.		Regulier budget

Aanpak	Onderwerp	Activiteiten	Termijn	Financiën
	b. Uitbreiding van de omvang van de werking van de strafwet	ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen is wetgeving in voorbereiding die strekt tot uitbreiding van de extraterritoriale jurisdictie tot strafbare feiten die buiten Nederland zijn gepleegd door niet Nederlanders die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats hebben.		
	c. Klachtvereiste	Wijziging wetgeving nav eindrapport van het Verwey-Jonker Instituut naar het functioneren van het klachtvereiste in de zedelijkheidswetgeving.		
	d. Andere vormen van (commerciële) seksuele uitbuiting van kinderen	Heroverweging uitgangspunt voor strafbaarstelling van zedelijkdelicten dat het gaat om het plegen van ontucht of seksuele handelingen tussen twee (of meer) personen, met uitzondering van de artikelen 240b en 246 Sr.		
	e. Justitiële documentatie	Herziening regelgeving; verklaring omtrent het gedrag		
Internationaal In Uitvoering	a. Participatie in en aandacht vragen voor het onderwerp in diverse internationale fora	a. In de ILO en de VN	Ad a zie bijlage 3	Regulier budget
	b. Onderzoek in het kader van VN-Vrouwenverdrag	b. Onderzoek naar toepassingsmogelijkheden Verdrag.	Ad b. Naar verwachting zal het onderzoek eind 1999 zijn afgerond	
	c. Rapporteur vrouwenhandel	c. Rapporteur vrouwenhandel rapporteert aan de regering over de (ontwikkelingen in de) omvang en kenmerken van vormen van seksuele uitbuiting, in het bijzonder handel in vrouwen en kinderen. Ook moet de rapporteur de effecten onderzoeken van genomen beleidsmaatregelen ter voorkoming en bestrijding van dit fenomeen en aanbevelingen ter verbetering daarvan doen.	Ad c Benoeming rapporteur in 1999	
	d. ondersteuning diverse projecten in het buitenland			
Internationaal	Voorgenomen			

Aanpak	Onderwerp	Activiteiten	Termijn	Financiën
	a. Het uitbrengen van een beleidsaantekening als kader voor concreet handelen op internationaal gebied.	Ad a. – Aandacht vragen voor problematiek in boards van VN-organisaties, zoals UNAIDS, UNICEF, Mensenrechtencommissie, UNHCR, UNFPA, WHO en Wereldbank.	Beleidsaantekening in 1999 gereed	Regulier budget
	b. ILO-verdrag	– Seksueel geweld tegen kinderen als aandachtspunt inpassen in relevante sectoren in de landen van de landenlijst voor bilaterale hulp en de landenlijst voor mensenrechten, vredesopbouw en goed bestuur. – Ondersteuning internationale ngo's, zoals bijvoorbeeld ECPAT, en (internationale) onderzoeksinstellingen evenals een bijdrage aan het werk van de Speciaal Rapporteur inzake kinderhandel, kinderpornografie via het bureau van de Hoge Commissaris Mensenrechten. – Ondersteuning Nederlandse hulporganisaties voor kinderen bij relevante activiteiten. Ook ngo's op het gebied van AIDS. – Informatie-uitwisseling met Nederlandse mfo's die veel activiteiten hebben op dit gebied. Ad b. Aanpassing art. 3		