



Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Monitor seksueel geweld tegen kinderen 2018–2022

seksueel
geweld
tegen
kinderen

Conny Rijken

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Irene Augusteijn

Kim Brouwers (projectleider van deze publicatie vanaf 1 november 2023)

Rinke de Jong (projectleider van deze publicatie tot 1 november 2023)

Annabelle Kuipers

Luuk Molthof

Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2023).
Monitor seksueel geweld tegen kinderen 2018-2022. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

070-3704514

www.nationaalrapporteur.nl

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

© Nationaal Rapporteur 2023

Wij maken gebruik van stock-fotografie, de personen getoond op foto's komen niet voor in het rapport.

Inhoud

Management-samenvatting	5
Voorwoord	12
Lijst van figuren	14
1 Inleiding	16
1.1 De monitor seksueel geweld tegen kinderen	17
1.2 Vormen van seksueel geweld tegen kinderen	18
1.3 Prevalentie van seksueel geweld tegen kinderen	19
1.4 Terugblik aanbevelingen voorgaande monitors seksueel geweld tegen kinderen	21
1.4.1 Drie eerdere aanbevelingen slachtoffermonitor	21
1.4.2 Twee eerdere aanbevelingen dadermonitor	24
2 Signaleren	27
2.1 Meldingen bij de Nationale Politie	28
2.1.1 Achtergrond van de cijfers	28
2.1.2 Incidenten geregistreerd door de politie	29
2.1.3 Kenmerken slachtoffers en verdachten	34
2.1.4 Meldingen van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik bij de politie	37
2.2 Meldingen bij Veilig Thuis	40
2.2.1 Achtergrond van de cijfers	41
2.2.2 Aantal meldingen bij Veilig Thuis	41
2.3 Meldingen Centrum Seksueel Geweld	47
2.3.1 Achtergrond van de cijfers	47
2.3.2 Aantal meldingen bij het CSG	48
2.4 Conclusie	52
Het verhaal van Mila (9 jaar)	54
3 Onderzoeken	55
3.1 Achtergrond van de cijfers	56
3.1.1 Beperkingen aan de data	56
3.2 Passend informeren (voormalig informatief gesprek)	57
3.3 Aangifte	59
3.4 Zaken naar het OM	62
3.5 Van melding bij politie naar inzending OM	64
3.6 Conclusie	64
Het verhaal van Jerry (15 jaar)	66

4	Vervolgen	67
4.1	Aanwijzingen en richtlijnen vervolging	68
4.2	Achtergrond van de cijfers	70
4.2.1	Gehanteerde definitie seksueel geweld tegen kinderen	70
4.2.2	Beperkingen aan de data	72
4.3	Ingeschreven zaken bij het OM	72
4.4	Afgehandelde zaken door het OM	74
4.5	Conclusie	77
Uitgelicht	Wet seksuele misdrijven	78
	Achtergrond van de wetswijziging	79
	De gewijzigde wet	79
	Mandaat Nationaal Rapporteur	84
	Reflectie Nationaal Rapporteur	84
	Implementatie in de keten	86
	Het verhaal van Karina (7 jaar)	88
5	Berechten	89
5.1	Ontwikkelingen berechting	90
5.2	Achtergrond van de cijfers	92
5.2.1	Gehanteerde definitie seksueel geweld tegen kinderen	93
5.2.2	Beperkingen aan de data	93
5.3	In eerste aanleg afgedane zaken	94
5.3.1	In eerste aanleg afgedane zaken naar afdoening	94
5.4	Opgelegde straffen en maatregelen	95
5.4.1	Soort opgelegde hoofdstraffen	95
5.4.1	Duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen	97
5.4.2	Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen	99
5.5	Doorlooptijden	101
5.6	Conclusie	103
	Het verhaal van Eline (12 jaar)	104
6	Hulpverlening	105
6.1	De Hervormingsagenda Jeugd	106
6.2	Jeugdhulp	109
6.3	Herstel en financiële compensatie	111
6.3.1	Achtergrond van de cijfers	112
6.3.2	Aantal aanvragen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven	112
6.4	Conclusie	116
7	Conclusie	118
	Literatuurlijst	125
	Bijlagen	128
B1	Onderzoeksverantwoording	129
B2	Wetboek van Strafrecht, Titel XIV, Misdrijven tegen de zeden	135

Management- samenvatting

Deze monitor geeft een overzicht van de ontwikkelingen in de aard en omvang en de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen in de periode 2018-2022. De ontwikkelingen worden beschreven aan de hand van de ‘stappen’ die de slachtoffers en de verdachten van seksueel geweld tegen kinderen afleggen in de strafrecht- en hulpverleningsketen. Van signaleren en melden van seksueel geweld tot veroordelingen van daders en hulpverlening aan slachtoffers. De Nationale Rapporteur richt zich daarbij op alle vormen van hands-on en hands-off seksueel geweld tegen kinderen.

Bijna 100.000 jongeren maken online seksuele intimidatie mee en 43.000 jongeren zijn slachtoffer van fysiek seksueel geweld

Het is lastig vast te stellen hoe vaak seksueel geweld tegen kinderen voorkomt, omdat veel hiervan verborgen blijft. Waar je voor andere delicten, zoals inbraak of diefstal, mensen kunt vragen naar slachtofferschap, is dat voor seksueel geweld veel moeilijker. Slachtoffers kunnen zich schamen, zijn bang voor vergelding of vinden het om een andere reden moeilijk om daarover te vertellen. Minderjarige slachtoffers zijn dan ook nog eens veel moeilijker te bereiken of kunnen, als ze heel jong zijn, vragen over slachtofferschap helemaal niet beantwoorden. Zogenaamde prevalentiestudies kunnen wel inzicht geven in de omvang van seksueel geweld tegen kinderen. Zo blijkt dat naar schatting zo’n 72.000 meiden en 24.000 jongens in de leeftijd van 16 of 17 jaar een vorm van online seksuele intimidatie hebben meegemaakt.¹ Hieronder valt onder andere het online vragen om seksuele foto’s of filmpjes tegen de wil en het toegestuurd krijgen van naaktfoto’s of seksfilmpjes. Daarnaast zijn naar schatting 35.000 meiden en 8.000 jongens in de leeftijd van 16 of 17 jaar slachtoffer geweest van fysiek geweld. Hierbij gaat het om alle vormen van seksuele intimidatie waarbij lichamelijk contact plaatsvond, variërend van ongewenste aanrakingen tot verkrachting.

NATIONAAL ACTIEPROGRAMMA AANPAK SEKSUEEL GRENSOVERSCHRIJDEND GEDRAG EN SEKSUEEL GEWELD

De Nationale Rapporteur ziet het als een zeer wenselijke en positieve ontwikkeling dat het kabinet in januari 2023 een meerjarig actieprogramma ter bestrijding van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld heeft gepresenteerd.² Hiermee, en met de eerdere aanstelling van de Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, benadrukt de overheid de urgentie van het probleem en neemt ze de eerste stappen in een gecoördineerde aanpak. De Nationale Rapporteur is verheugd dat enkele van haar eerdere aanbevelingen terugkomen in het actieprogramma, zoals het belang van goede, toegankelijke hulpverlening. Maar er zijn ook problemen die nog maar beperkt aandacht krijgen in het programma, zoals seksueel geweld achter de voordeur en in de jeugdzorg. Met onderzoek en advies op het gebied van seksueel geweld tegen kinderen hoopt de Nationale Rapporteur de komende jaren een bijdrage te kunnen leveren aan de verdere ontwikkeling van het actieprogramma.

¹ Data zijn afkomstig van de Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Geweld 2020, uitgevoerd door het CBS in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Voor dit onderzoek is in maart/april 2020 een internetenquête uitgevoerd onder een steekproef van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder. Onderzocht is hoeveel personen slachtoffer zijn geworden van fysiek seksueel geweld en online seksuele intimidatie in de 12 voorafgaande maanden.

² Rijksoverheid, 2023a.

Meer meldingen seksueel geweld tegen kinderen

Naast de prevalentiestudies is het verzamelen van vermoedens en signalen van seksueel geweld tegen kinderen belangrijk om meer zicht te krijgen op de omvang ervan. Meldingen van seksueel geweld tegen kinderen komen onder andere binnen bij de politie, Veilig Thuis en het Centrum Seksueel Geweld (CSG). Bij de meeste organisaties nam het aantal meldingen toe in de periode 2018 – 2022.

Politie: meer meldingen van ernstig seksueel geweld en van geweld dat langer geleden plaatsvond

Bij de politie zijn er in de afgelopen vijf jaar meer meldingen van seksueel geweld tegen kinderen binnengekomen. Het grootste deel van deze stijging vond plaats in de laatste twee jaar. Hierbij is ook een stijging zichtbaar van meldingen van verkrachting en aanranding. Bovendien wordt steeds vaker seksueel geweld gemeld dat langer dan een jaar geleden heeft plaatsgevonden. De afgelopen tijd is er – terecht - veel aandacht geweest voor seksueel geweld dat zich afspeelt op de werkvloer, bij sportclubs en in de publieke ruimte. Maar uit de politiegegevens valt op dat het in bijna zes op de tien meldingen gaat over seksueel geweld tegen kinderen dat plaatsvond in een woning. Het laat de noodzaak zien om specifiek aandacht te hebben voor dit seksuele geweld. Dit vindt namelijk grotendeels buiten het zicht van anderen plaats en betreft kinderen in een moeilijke situatie en daders die mogelijk naasten van het slachtoffer zijn. Deze aandacht is grotendeels afwezig in het Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, ontwikkeld door het kabinet.

Jonge verdachten maken vaak leeftijdsgenoten als slachtoffer

Slachtoffers bij de politiemeldingen zijn overwegend vrouw en gemiddeld 12 jaar. De verdachten daarentegen zijn vrijwel allemaal man. Ze zijn gemiddeld 31 jaar, maar er zijn ook hele jonge verdachten. Het valt op dat de jonge verdachten vaak leeftijdsgenoten als slachtoffer maken. Het seksueel geweld dat tussen jonge kinderen onderling plaatsvindt, benadrukt het belang van goede seksuele en relationele vorming voor alle kinderen, passend bij hun leeftijd. Dit draagt bij aan een gezonde seksuele ontwikkeling en is belangrijk in de preventie van seksueel geweld tegen kinderen, zowel in de offline als online wereld. Scholen hebben een belangrijke opdracht in de relationele en seksuele vorming van kinderen. In 2022 deed de Nationaal Rapporteur al de aanbeveling om meer sturing te geven aan de wijze waarop zij deze opdracht invullen. Hierbij werd benadrukt dat het gebruik van bewezen effectieve interventies centraal moet staan. De minister van Primair en Voortgezet Onderwijs en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben aangegeven te streven naar aanpassing van de kerndoelen van het onderwijs. Momenteel wordt gezien welke aanpassing hierop wenselijk is.

Daarom doet de Nationaal Rapporteur de volgende aanbevelingen:

- De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Primair en Voortgezet Onderwijs aan om ervoor te zorgen dat kinderen op school seksuele en relationele vorming krijgen aan de hand van bewezen effectieve interventies, door de kerndoelen voor het onderwijs hierop aan te scherpen en verder te concretiseren. Digitale weerbaarheid is onderdeel van deze vorming.
- De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Primair en Voortgezet Onderwijs aan om in het maatschappelijke debat over seksuele voorlichting op scholen uit te blijven dragen dat deze voorlichting een belangrijk element is in de preventie van seksueel geweld tegen kinderen en adviseert om foutieve aannames of beeldvorming hierover actief te weerleggen.

Veilig Thuis: meldingen laten zien dat seksueel geweld al geruime tijd aan de gang is

Het aantal meldingen van seksueel geweld tegen kinderen bij Veilig Thuis over de periode 2019-2022 is stabiel. Veilig Thuis krijgt per jaar ongeveer 2.000 meldingen van seksueel geweld tegen kinderen. In bijna de helft van de meldingen gaat het om een (vermoeden van) structurele onveiligheid. In 2022 is het aantal meldingen waarbij Veilig Thuis vervolgstappen belegt bij andere organisaties zoals hulpverleningsinstanties gestegen. Een mogelijke reden hiervoor is een verbeterde regionale samenwerking tussen de partijen, waardoor het zicht op de veiligheid beter is en de relevante organisaties de juiste hulp kunnen inzetten. Zorgelijk is dat in veel gevallen het seksueel misbruik pas aan het licht komt als het al geruime tijd aan de gang is. In de helft van de Veilig Thuis-meldingen gaat het om seksueel misbruik dat minstens een maand heeft geduurd. 37% van het misbruik wordt pas ontdekt nadat het een half jaar of langer heeft geduurd.

Centrum Seksueel Geweld: opwaartse trend meldingen en gebruik van chatdienst zet door

Het aantal meldingen van seksueel geweld tegen kinderen bij het Centrum Seksueel Geweld (CSG) is, net als in de vorige monitor, toegenomen in 2018-2022. Vooral het aantal meldingen waarbij het seksueel geweld langer dan 7 dagen geleden heeft plaatsgevonden nam toe in deze periode. Daarnaast valt op dat een aanzienlijk aantal minderjarigen, vooral tieners, gebruikmaakt van de chatdienst van het CSG. Dit is waarschijnlijk voor een belangrijk deel te verklaren door de grotere bekendheid van het CSG onder burgers en professionals. Bijkomende oorzaak kan de toegenomen maatschappelijke aandacht voor het thema seksueel geweld zijn, mede door de onthullingen van seksueel geweld bij The Voice of Holland. Het is dan ook aannemelijk dat het aantal (minderjarige) slachtoffers dat zich bij het CSG meldt, de komende tijd blijft toenemen.

Belang van effectieve en gestructureerde multidisciplinaire samenwerking

Diverse meldpunten en instanties zijn betrokken bij de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen. Al langere tijd wordt gekeken naar de mogelijkheden om de zorg voor slachtoffers van seksueel geweld beter te organiseren. Het verheugt de Nationaal Rapporteur dan ook dat het CSG, de politie, het Openbaar Ministerie (OM), Veilig Thuis, Slachtofferhulp Nederland en Perspectief Herstelbemiddeling gezamenlijk een gedeelde visie op een gezamenlijke entree uitwerken. Het CSG speelt een cruciale rol in de verdere ontwikkeling van de multidisciplinaire samenwerking. Niet alleen als initiator van de gezamenlijke visie op een gezamenlijke entree, maar ook als samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen, de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ), politie en Slachtofferhulp Nederland.

Uit deze monitor blijkt dat het CSG voorziet in een belangrijke hulpbehoefte en dat steeds meer (minderjarige) slachtoffers de weg ernaartoe weten te vinden. Tegelijkertijd is de mate van multidisciplinaire samenwerking nog niet in alle regio's even goed ontwikkeld en ontbreekt het aan een structurele inbedding. Bovendien lijkt er ruimte voor verbetering te zijn als het gaat om het bereiken van (minderjarige) slachtoffers in de acute fase, waarin het CSG het meest voor de slachtoffers kan betekenen. De Nationaal Rapporteur ziet hierbij een belangrijke rol voor de Rijksoverheid en adviseert om te leren van de Belgische Zorgcentra na Seksueel Geweld. Deze centra vertonen veel overeenkomsten met de Nederlandse CSG's, maar kennen ook enkele belangrijke verschillen. Zo zijn in het Belgische model betrokken organisaties uit het zorg- en veiligheidsdomein op één fysieke locatie bij elkaar gebracht. De verschillen in opzet resulteren op bepaalde punten in uiteenlopende uitkomsten. Zo zien de Belgische Zorgcentra meer acute slachtoffers dan de Nederlandse regionale CSG's. Ook ligt het aantal acute slachtoffers dat medische zorg heeft ontvangen, forensisch medisch onderzoek heeft ondergaan en aangifte heeft gedaan bij de politie hoger.

De Nationaal Rapporteur komt tot de volgende aanbeveling:

- De Nationaal Rapporteur beveelt de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan om het samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen, de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ), politie en Slachtofferhulp Nederland, zoals ondergebracht bij het CSG, te versterken. Dit met het doel de multidisciplinaire aanpak en hulpverlening aan (minderjarige) slachtoffers van seksueel geweld in Nederland te verbeteren. Hierbij kan inspiratie worden geput uit het Belgische model.

Aantal aangiften seksueel geweld tegen kinderen stabiel

Nadat een melding van seksueel geweld tegen kinderen binnenkomt bij de politie, voert deze onderzoek uit. Bij ongeveer de helft van de meldingen volgt een aangifte. Dit aandeel lijkt relatief stabiel. Een aangifte blijkt belangrijk voor het opsporingsonderzoek. Na zes van de tien aangiften komt er namelijk een verdachte in beeld. Zonder aangifte is dit in slechts 8% van de zaken het geval. Het aantal zaken waarbij een verdachte naar het OM is gestuurd, zonder dat er een aangifte ligt, is laag, maar wel licht gestegen ten opzichte van eerdere monitors.

Maatwerk om recht te doen aan behoeften van slachtoffers

Toch kunnen slachtoffers goede redenen hebben om geen aangifte te doen. Bijvoorbeeld vanwege de mentale belasting door de gemiddeld lange duur van het proces. Een goed informatief gesprek van de politie met een slachtoffer kan hen helpen om daar een weloverwogen keuze in te maken. Tot en met 2022 kreeg de melder van seksueel geweld standaard zo'n gesprek aangeboden bij de politie. Uit onderzoek van de Inspectie van Justitie en Veiligheid blijkt echter dat de negatieve consequenties van aangifte doen de boventoon voerden tijdens deze gesprekken.³ Het is daarom een goede zaak dat de politie een verbeterplan bejegening zedenslachtoffers heeft ontwikkeld. De aangepaste werkwijze biedt meer mogelijkheden om met maatwerk recht te doen aan de behoeften van slachtoffers. Tegelijkertijd is meer onderzoek van groot belang, vooral om te zien op welke manier aangifte doen minder belastend kan worden gemaakt voor minderjarige slachtoffers. Daarnaast kan de Nationaal Rapporteur niet genoeg benadrukken dat ook de slachtoffers die geen aangifte doen hulp en begeleiding nodig hebben.

Lichte toename vervolging door OM, stabiel aantal zaken door de rechter afgedaan

Wanneer de politie het opsporingsonderzoek afrondt en daaruit blijkt dat er strafbare feiten zijn gepleegd, dan wordt de zaak in principe doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie (OM). Het aantal ingeschreven zaken bij het OM is in de periode 2018-2022 licht toegenomen, al is er in 2022 weer een lichte daling te zien. Het is positief dat hiermee de jarenlange dalende trend die de Nationaal Rapporteur waarnam daadwerkelijk is gekeerd. Het OM kan vervolgens besluiten om een verdachte te dagvaarden en de zaak voor te leggen aan de rechter. Dat gebeurt in ongeveer de helft van de zaken. Dit aandeel lijkt ook toe te nemen. Het aantal door de rechter afgedane zaken schommelt over de jaren, met gemiddeld ruim 700 zaken per jaar. Bijna acht op de tien zaken eindigen in een veroordeling. De meest opgelegde straf blijft een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Bij hands-off zaken is deze straf gemiddeld 30 dagen en bij hands-on zaken 240 dagen.

3 Inspectie Justitie en Veiligheid, 2020.

Praktijkverschillen in soort en duur van straf of maatregel

Opvallend is dat er ook vaak onvoorwaardelijke gevangenisstraffen zijn opgelegd van 1 dag. Deze gaan vrijwel allemaal samen met een taakstraf. Dit is opmerkelijk, omdat er een taakstrafverbod geldt voor de meeste vormen van seksueel geweld tegen kinderen. Bovendien lijken er in de praktijk verschillen te bestaan in de uitvoering en de interpretatie van de beleidsregels rondom het bepalen van de soort en de duur van de straf of maatregel. Deze verschillen bestaan zowel bij het OM als bij de Rechtspraak. Eerder deed de Nationaal Rapporteur al een aanbeveling om de effectiviteit van het taakstrafverbod te onderzoeken.

Doorlooptijden zedenzaken blijven hoog

De doorlooptijden zijn in de afgelopen periode niet verder opgelopen, maar ze blijven hoog. In het geval van een veroordeling zitten er ruim 270 dagen tussen de dagvaarding en de uitspraak. Deze doorlooptijd moet dalen, want het is belastend voor de slachtoffers en het hindert hun herstel. Daarnaast is het belangrijk dat ook het OM en de Rechtspraak zich voorbereiden op een mogelijke toename van zaken van seksueel geweld wanneer de Wet seksuele misdrijven in werking treedt.

Onderzoek nodig naar stijging technische septs en vrijspraken

Wanneer het OM ervoor kiest om de verdachte niet te vervolgen en besluit om de zaak op een andere wijze af te doen, dan leidt dat meestal tot het seponeren van de zaak. Dit aandeel septs blijft hoog, zoals de Nationaal Rapporteur al langer constateert. Vooral het aantal technische septs blijft toenemen. Dat betekent dat het OM geen vervolging instelt wegens gebrek aan bewijs. Daar komt bij dat ook het aandeel vrijspraken is gestegen van 15% in 2018 tot 19% in 2022. Meer inzicht in de achtergronden van de daders, de slachtoffers en het delict is belangrijk om plannen te kunnen ontwikkelen om dit aandeel omlaag te krijgen. Met verkennende analyses in deze monitor geeft de Nationaal Rapporteur daar een eerste aanzet toe. Het is belangrijk om hierin ook het mogelijk effect van de nieuwe Wet seksuele misdrijven mee te nemen, zoals de instroom van nieuwe type zedenzaken.

Niet inzichtelijk of er passend hulpaanbod voor slachtoffers is

Van alle kinderen die bij de politie bekend zijn als slachtoffer van seksueel geweld ontvangt 38% jeugdhulp. Dat betekent dat ruim 60% van de slachtoffers geen jeugdhulp ontvangt. Het is niet inzichtelijk of deze kinderen op een andere manier hulp krijgen. Maar de beschikbaarheid en toegankelijkheid van passende hulp voor kinderen die seksueel geweld hebben meegemaakt is essentieel voor hun herstel. Uit de vorige slachtoffermonitor bleek dat kinderen niet altijd de hulp krijgen die zij nodig hebben of dat zij er te lang op moeten wachten. Dit is deels te wijten aan de structurele problemen in de jeugdzorg. Om de jeugdzorg te verbeteren en te hervormen is onder andere de Hervormingsagenda Jeugd in het leven geroepen.⁴ Het succes van de beoogde verbeteringen in de jeugdzorg is sterk afhankelijk van de concrete uitwerking en opvolging van de Hervormingsagenda Jeugd. De Nationaal Rapporteur blijft deze opvolging kritisch en nauwlettend volgen.

Nieuwe Wet seksuele misdrijven: meer vormen seksueel grensoverschrijdend gedrag strafbaar

Met de Wet seksuele misdrijven staat er op het gebied van de vervolging van seksueel geweld veel te gebeuren. Wanneer de wet, na de Tweede Kamer, ook door de Eerste Kamer wordt aangenomen zijn er meer vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag strafbaar. Ook veran-

4 Rijksoverheid, 2023b.

dert dan voor sommige delicten de bewijslast ten gunste van het slachtoffer. Met de nieuwe wet kiest Nederland voor een consentmodel in plaats van het dwangmodel. Het uitgangspunt wordt namelijk dat seksueel contact tegen de wil strafbaar is als je weet of had moeten weten dat de ander het niet goedvindt. Dat betekent bijvoorbeeld dat iemand strafbaar is voor verkrachting of aanranding als duidelijk is dat de ander geen seks wilde, maar deze persoon toch heeft doorgezet. Het is niet meer noodzakelijk om te bewijzen dat er sprake was van dwang, geweld of bedreiging.

Implementatie wet: aandacht voor voldoende capaciteit en alternatieve afdoeningen

De Nationaal Rapporteur staat positief tegenover deze wetswijziging, die de zedenwet meer van deze tijd maakt. Daarbij pleit ze voor een zorgvuldige implementatie van de wet. De verwachting is dat de toevoeging van nieuwe delicten en de invoering van het consentmodel tot meer meldingen en aangiften leiden. Dit terwijl de strafrechtketen al langere tijd met capaciteitstekorten kampt, waardoor de doorlooptijden en achterstanden nog verder oplopen. Het is dus belangrijk dat er capaciteit met de vereiste expertise beschikbaar is of beschikbaar kan worden gemaakt om de verwachte toename op te vangen. Daarnaast vraagt de Nationaal Rapporteur aandacht voor het, daar waar mogelijk, alternatief afdoen van (lichtere) zaken op verschillende momenten in de keten. Ook dat kan ervoor zorgen dat meldingen en aangiften tijdig en betekenisvol kunnen worden opgepakt. Hierbij kan worden gedacht aan het door de politie aanspreken van de dader op zijn of haar gedrag, zodat het gedrag stopt (stopgesprek). Of aan het opleggen van een strafbeschikking door het Openbaar Ministerie. Ook het voeren van herstelbemiddelingsgesprekken of het organiseren van toegankelijke hulpverlening kunnen passende afdoeningsmodaliteiten zijn. Multidisciplinaire samenwerking is hierbij van grote toegevoegde waarde. Zo kan worden aangesloten bij de impact die het feit heeft gehad op het slachtoffer, en bij een passende bestraffing en behandeling van de vaak nog jeugdige daders.

De Nationaal Rapporteur doet daarom de volgende twee aanbevelingen:

- **De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Justitie en Veiligheid aan om zorg te dragen voor voldoende middelen, tijd en capaciteit voor politie, OM en Rechtspraak zodat de Wet seksuele misdrijven zorgvuldig kan worden geïmplementeerd.**
- **De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming aan om verder onderzoek te doen naar de mogelijkheden van alternatieve afdoeningsmodaliteiten op verschillende momenten in de keten. En daarnaast om de multidisciplinaire samenwerking te versterken waarbij bestaande initiatieven worden uitgewerkt en er aandacht is voor de lessen uit eerdere projecten.**

Voorwoord

Dagelijks worden we geconfronteerd met berichten over seksueel misbruik en seksueel grensoverschrijdend gedrag. Vaak zijn kinderen het slachtoffer. De #MeToo-beweging is ontstaan om slachtoffers van seksueel misbruik een stem te geven en meisjes en vrouwen die slachtoffer zijn geworden het gevoel te geven dat ze niet de enige zijn met deze ervaringen. Miljoenen mensen delen sinds 2017 hun verhaal over grensoverschrijdend gedrag. #MeToo werd groots en ook in Nederland kwamen veel schandalen aan het licht en ontstond er meer ruimte om deze ervaringen bespreekbaar te maken.

De gevolgen van deze ontwikkelingen zien we terug in deze Monitor seksueel geweld tegen kinderen. Uit onze analyses blijkt in deze periode een verdubbeling van het aantal meldingen van seksueel geweld die Centrum Seksueel Geweld binnenkreeg en een stijging van het aantal hulpvragen bij Slachtofferhulp Nederland. Er was veel aandacht voor grensoverschrijdend gedrag; er kwamen meldpunten en een regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld.

Als Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen vind ik maatschappelijke aandacht voor seksueel grensoverschrijdend gedrag een positieve ontwikkeling. Hierdoor weten we beter hoe groot het probleem is en hoe het zich manifesteert, maar ook waar onze blinde vlekken zitten. Zo zouden we meer aandacht moeten hebben voor het seksueel geweld tegen kinderen dat achter de voordeur plaatsvindt. Uit de analyses in deze monitor blijkt dat een groot deel van de meldingen van seksueel geweld tegen kinderen heeft plaatsgevonden in een woning. Daarmee is het aannemelijk dat dit is gepleegd door ofwel een familielid of een bekende. Dit blijkt ook uit meldingen die binnenkomen bij bijvoorbeeld Chat met Fier en het rapport van de commissie Hendriks. En dat maakt het juist extra moeilijk om ervaringen te delen. Want hoe ga je hier als kind of jongere mee om? Opa die je altijd zo aardig vond, maakt zich schuldig aan seksueel misbruik. Zeg je dat tegen je ouders of op school? En wat moet je doen met je vriendje uit de buurt die je soms op plekken aanraakt die je eigenlijk niet zo fijn vindt? Om de strafrechtelijke aanpak van seksueel geweld tegen kinderen te kunnen versterken is het noodzakelijk dat kinderen die hier slachtoffer van zijn geworden een mogelijkheid hebben om hier over te praten en weten welk gedrag normaal is en welk gedrag dat niet is.

Om te kunnen begrijpen dat dit beschadigend gedrag is en om een gezonde seksuele ontwikkeling te kunnen doormaken, is seksuele voorlichting onmisbaar. Relationele en seksuele vorming dragen bij aan de gezondheid van een kind en is daarnaast belangrijk om jongeren en kinderen te beschermen tegen zowel slachtoffer- als daderschap. Voorlichtingsprogramma's en invulling van het voor het onderwijs verplichte kerndoel seksualiteit en diversiteit, waaronder seksuele diversiteit, vormen derhalve een belangrijk onderdeel van de strijd tegen seksueel geweld tegen kinderen en het voorkomen daarvan. De schaal waarop seksueel geweld tegen kinderen voorkomt en de ernst van deze misstanden vragen om sturing en invulling van de voorlichtingsprogramma's die zien op seksualiteit en seksuele diversiteit op alle scholen door de overheid. Het onderwerp is te belangrijk om invulling van dit kerndoel over te laten aan iedere individuele school. Uit ons onderzoek blijkt onder meer dat de online component een steeds belangrijkere rol speelt in het begaan van seksuele misdrijven jegens kinderen en daarom dient een programma in digitale weerbaarheid onderdeel te zijn van dergelijke voorlichtingsprogramma's.

Deze monitor laat de ontwikkelingen in de strafrechtelijke aanpak van seksueel geweld tegen kinderen en de hulpverlening aan slachtoffers van deze misdrijven over de afgelopen vijf jaar zien. De belangrijkste veranderingen die een invloed hebben op deze aanpak en een effectieve hulpverlening worden in beeld gebracht. Een belangrijke toekomstige verandering is de invoering van de Wet seksuele misdrijven die uitgebreid wordt besproken. Deze monitor kwam tot stand door de enorme inzet en deskundigheid van de medewerkers van mijn bureau.

Conny Rijken

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Lijst van figuren

Figuur 1.1	Actuele prevalentie van seksueel geweld in 2020, uitgesplitst naar de vorm van het seksueel geweld en geslacht onder 16- en 17-jarigen (N=846)	20
Figuur 2.1	Aantal geregistreerde incidenten, minderjarige slachtoffers en verdachten bij de politie, per jaar in de periode 2018-2022 (N=16.420)	30
Figuur 2.2	Aantal geregistreerde meldingen bij de politie, per jaar en naar categorie uit het politiesysteem in de periode 2018-2022 (N=16.420)	31
Figuur 2.3	Duur van incident tot melding bij de politie, per jaar in de periode 2018-2022 (N=16.350)	32
Figuur 2.4	Aantal geregistreerde meldingen bij de politie, per politieregio 2018-2022 (N=16.420)	33
Figuur 2.5	De vijf meest voorkomende pleeglocaties bij de geregistreerde meldingen seksueel geweld tegen kinderen 2018-2022 (N=16.420)	33
Figuur 2.6	Leeftijdsverdeling geregistreerde slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen bij de politie, in de periode 2018-2022 (N=17.870)	34
Figuur 2.7	Slachtofferschap (categorie uit het politiesysteem) uitgesplitst naar eenmalige en herhaalde slachtoffers, op feiteniveau 2018-2022 (N=17.870)	35
Figuur 2.8	Leeftijdsverdeling verdachten van seksueel geweld tegen kinderen geregistreerd bij politiemeldingen, in de periode 2018-2022 (N=6.410)	36
Figuur 2.9	Leeftijden verdachten en slachtoffers geregistreerd bij politiemeldingen vergeleken, in de periode 2018-2022	36
Figuur 2.10	Jaarlijkse meldingen van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik bij TBKK, per jaar in de periode 2018-2022 (N=175.065)	38
Figuur 2.11	Aantal geïdentificeerde slachtoffers (N=925) en verdachten (N=1.310) bij TBKK, per jaar in de periode 2018-2022	39
Figuur 2.12	Aantal meldingen, diensten en onderzoeken over seksueel misbruik bij Veilig Thuis 2019-2022 (N=8.523)	42
Figuur 2.13	Aantal meldingen van seksueel misbruik bij Veilig Thuis, uitgesplitst naar meldende organisatie 2019-2022 (N=7.722)	43
Figuur 2.14	Meldingen van seksueel misbruik bij Veilig Thuis, uitgesplitst naar duur van het geweld 2019-2022 (N=7.722)	44
Figuur 2.15	Aantallen geregistreerde veiligheidstaxaties in meldingen van seksueel misbruik bij Veilig Thuis, uitgesplitst naar conclusie 2019-2022 (N=10.831)	45
Figuur 2.16	Meldingen van seksueel misbruik bij Veilig Thuis, uitgesplitst naar vervolgstappen 2019-2022 (N=7.722)	46
Figuur 2.17	Aantal acute en >7 dagen-meldingen (bij benadering) over seksueel misbruik van minderjarigen bij het CSG 2018-2022 (N=7577)	49
Figuur 2.18	Leeftijdsverdeling Chat met CSG in 2022 voor minderjarige slachtoffers (N=1172)	50
Figuur 3.1	Aantal informatieve gesprekken na een melding bij de politie van seksueel geweld tegen kinderen, per type delict in de periode 2018-2022 (N=16.310)	58
Figuur 3.2	Aantal aangiften na een melding bij de politie van seksueel geweld tegen kinderen, per jaar in de periode 2018-2022 (N=16.420)	60
Figuur 3.3	Aantal aangiften na een melding van seksueel geweld tegen kinderen in de periode 2018-2022, naar categorie in het registratiesysteem van de politie (N=16.420)	60

Figuur 3.4	Aandeel van meldingen van seksueel geweld tegen kinderen dat, na aangifte, naar het OM is gestuurd, per jaar in de periode 2018-2022 (N=16.420)	63
Figuur 3.5	Routes van melding bij de politie tot zaak naar het OM 2018-2022 (N=16.420)	64
Figuren 4.1 – 4.3	Delicten per misbruikcategorie bij inschrijving OM 2018-2022	71
Figuur 4.4	Aantal ingeschreven zaken bij het OM in de periode 2018-2022, per vorm van seksueel geweld tegen kinderen (N=7.025)	72
Figuur 4.5	Aantal ingeschreven zaken bij het OM per arrondissement in de periode 2018-2022 (N=7.025)	73
Figuur 4.6	Type inhoudelijke afhandelingen door het OM, per jaar 2018-2022 (N=6.965)	75
Figuur 5.1	Aantal door de rechter afgedane zaken in eerste aanleg, naar categorie seksueel geweld tegen kinderen 2018-2022 (N=3.620)	94
Figuur 5.2	Afdoeningen per categorie seksueel geweld tegen kinderen 2018-2022 (N=3.620)	95
Figuur 5.3	Zwaarst oplegde hoofdstraffen, naar jaar van vonnis 2018-2022 (N=2.874)	96
Figuur 5.4	Zwaarst oplegde hoofdstraffen, per categorie seksueel geweld tegen kinderen 2018-2022 (N=2.874)	97
Figuur 5.5	Duur onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, per zedencategorie 2018-2022 (N=2.106)	98
Figuur 5.6	Aandeel en aantal opleggingen van tbs- en PIJ-maatregel 2018-2022 (N=2.880) Merk op dat de hoogte van de y-as slechts loopt tot 10%.	99
Figuur 5.7	Aandeel opleggingen schadevergoedingsmaatregelen 2018-2022 (N=2.880)	100
Figuur 5.8	Duur van instroom OM tot dagvaarding (N=2.880), en van dagvaarding OM tot veroordeling (N=2.855) in dagen, per jaar 2018-2022	101
Figuur 5.9	Duur van instroom OM tot dagvaarding (N=2.880) en van dagvaarding OM tot veroordeling (N=2.855) per arrondissement	102
Figuur 6.1	Aantal slachtoffers dat een tegemoetkoming heeft aangevraagd voor seksueel geweld tegen kinderen, naar aanvraagjaar en beslissing 2018-2022 (N=2.960)	112
Figuur 6.2	Leeftijd op het moment dat het seksueel geweld plaatsvond van slachtoffers die een tegemoetkoming hebben aangevraagd in de periode 2018-2022 (N=2.960)	113
Figuur 6.3	Aantal slachtoffers dat een tegemoetkoming heeft aangevraagd voor seksueel geweld tegen kinderen, naar pleegjaar en vorm van seksueel geweld 2018-2022 (N=2.960)	114
Figuur 6.4	Aantal tegemoetkomingen voor slachtofferschap van seksueel geweld in het kader van de tijdelijke regeling slachtoffers jeugdzorg, per leeftijd (N=1.793)	116

1 Inleiding

Seksueel geweld is een zorgwekkend fenomeen dat diepgaande en langdurige gevolgen kan hebben voor slachtoffers. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat actualiteiten en maatschappelijke ontwikkelingen hierover veel aandacht krijgen. Te denken valt aan de meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag bij het televisieprogramma *The Voice of Holland* die in 2022 aan het licht kwamen. Maar ook aan de al eerder gestarte #MeToo-beweging. De aandacht hiervoor maakt de problematiek zichtbaarder en zwengelt een noodzakelijke maatschappelijke discussie aan over seksueel geweld. Dit spoort de politiek weer aan tot het nemen van besluiten. Zoals het installeren van een regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, een actieprogramma seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld en een voorstel voor een nieuwe zedenwet (zie *Uitgelicht*).

Zeker wanneer kinderen slachtoffer worden van seksueel geweld is er grote reden tot zorg. Seksueel geweld tegen kinderen is een grove inbreuk op hun recht op veiligheid en een gezonde ontwikkeling. Seksueel geweld tegen kinderen kan op korte én lange termijn ontwrichtende effecten hebben, zoals fysieke, psychische, seksuele en emotionele problemen.¹ De verplichting voor overheden om seksueel geweld tegen kinderen te bestrijden is dan ook stevig verankerd in Europese wetgeving en internationale verdragen.² Dit verplicht Nederland tot het voeren van effectief beleid om seksueel geweld tegen kinderen tegen te gaan. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur) rapporteert over de aard en omvang van seksueel geweld tegen kinderen in Nederland, onderzoekt effecten van genomen beleid, en adviseert de regering over het voorkomen en bestrijden van deze problematiek.

1.1 De monitor seksueel geweld tegen kinderen

De Nationaal Rapporteur wil maximale bescherming van kinderen tegen seksueel geweld. Dit vraagt om een stevige, integrale aanpak van dit geweld tegen kinderen. Hiervoor is goed inzicht nodig in de huidige aanpak en de ontwikkelingen daarvan. Deze monitor draagt bij aan het verkrijgen van dat inzicht. De volgende onderzoeksvraag staat in deze monitor centraal:

Wat zijn de ontwikkelingen in de omvang en in de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen in Nederland in de periode 2018-2022?

Zowel slachtoffers als daders meegenomen in onderzoek

Met deze onderzoeksvraag richt de Nationaal Rapporteur zich voor het eerst sinds 2012 weer op zowel slachtoffers als daders in één monitor. Door informatie uit de hulpverleningsketen samen te presenteren met informatie uit de strafrechtketen, hoopt de Nationaal Rapporteur een completer beeld te kunnen geven van de stand van zaken van de huidige aanpak van seksueel geweld tegen kinderen.

¹ Zie bijvoorbeeld: De Jong, 2022; Hailes et al., 2019; Hébert et al., 2018; Khadr et al., 2018.

² Verdrag inzake de Rechten van het Kind, New York, 20 november 1989, *Trb*, 1990, 170; Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, Lanzarote, 25 oktober 2007, *Trb*, 2008, 58; Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, Istanboel, 11 mei 2021, *Trb*, 2012, 233.

1.2 Vormen van seksueel geweld tegen kinderen

Seksueel geweld tegen kinderen komt voor in verschillende vormen. Van het begrip ‘seksueel geweld tegen kinderen’ bestaat geen universele definitie. Landen, instellingen en onderzoekers geven daar ieder een eigen invulling aan. Ook verschilt de definitie per organisatie in de aanpak en daarom ook per hoofdstuk in deze monitor. De Nationaal Rapporteur richt zich waar mogelijk op alle strafwaardige gedragingen met een seksueel component, gepleegd tegen een minderjarige. Er kan hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen hands-on en hands-off seksueel geweld tegen kinderen³:

- **Hands-on:** dit zijn vormen van seksueel geweld waarbij altijd sprake is van fysiek contact tussen dader en slachtoffer. Het gaat om verkrachting (art. 242 Sr), aanranding (art. 246 Sr) en verschillende vormen van ontucht (artt. 244, 245, 247, 248a, 248b en 249, eerste lid, Sr), waaronder seksueel binnendringen bij een kind jonger dan twaalf (art. 244 Sr) en jeugdprostitutie (art. 248b Sr). Deze hands-on vormen vinden meestal offline plaats. Wel kan het seksueel geweld een online component hebben. Zo kan er eerder online contact zijn geweest tussen slachtoffer en dader of kunnen er digitale sporen aanwezig zijn.
- **Hands-off:** bij deze vormen van seksueel geweld is er geen fysiek contact tussen dader en slachtoffer. Het gaat om het bezitten en verspreiden van kinderpornografie (art. 240b Sr), maar ook grooming (art. 248e Sr), seksueel corrumperen (art. 248d Sr), het aanwezig zijn bij een seksshow met minderjarigen (art. 248c Sr) en koppelarij (art. 250 Sr) zijn hands-off delicten. Veel hands-off seksueel geweld vindt online plaats. Online vormen van seksueel geweld kunnen ook overgaan in fysieke vormen. Bovendien heeft bij beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik ook fysiek misbruik plaatsgevonden.

Wanneer er sprake is van zowel een hands-on als een hands-off delict, wordt in deze monitor dit delict ingedeeld in de categorie hands-on seksueel geweld tegen kinderen. Wanneer een slachtoffer gedwongen wordt om (offline of online) seksuele handelingen te verrichten in ruil voor geld of andere vergoedingen, spreken we ook wel van seksuele uitbuiting. In dat geval is er naast seksueel geweld ook sprake van mensenhandel.⁴

VOORBEREIDINGSHANDELINGEN VAN SEKSUEEL KINDERMISBRUIK

Per 1 juli 2023 is er een nieuwe strafbaarstelling aan het Wetboek van Strafrecht toegevoegd. In het nieuwe artikel 240c worden voorbereidingshandelingen met het oog op het plegen van seksueel misbruik met kinderen zelfstandig strafbaar. Met deze strafbaarstelling wordt uitvoering gegeven aan de motie Wijngaarden c.s., waarin het wettelijk strafbaar stellen van het bezit van teksten met advies en/of richtlijnen over het seksueel misbruiken van kinderen, zoals zogenaamde pedohandboeken, wordt bepleit.⁵

Met dit voorstel wordt het verwerven, in bezit hebben en anderen bijbrengen van instructies gericht op seksueel misbruik van kinderen, en ook het daarbij voorkomen dat

3 Zie ook bijvoorbeeld Nationaal Rapporteur, 2014 (Op goede grond).

4 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019).
Nationaal Rapporteur, 2020 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019).

5 Kamerstukken II 2019/20, 31015, nr. 190.

sporen van misbruik achterblijven strafbaar met een gevangenisstraf van maximaal vier jaren of een geldboete van de vijfde categorie. Volgens de wetgever is een aparte strafbaarstelling noodzakelijk omdat de genoemde gedragingen niet altijd onder één van de andere bepalingen van het Wetboek van Strafrecht te scharen zijn.⁶

OVERIGE TERMINOLOGIE

In deze monitor worden zowel de term ‘slachtoffer’ als de termen ‘melder’ en ‘aangever’ gebruikt. Er wordt van een melder gesproken als het gaat om degene die melding maakt van het vermoeden van seksueel geweld. De aangever is degene die aangifte doet van seksueel geweld. Ook iemand anders dan het slachtoffer, bijvoorbeeld de ouders of verzorgers van het kind, kunnen melden of aangifte doen.

In deze monitor wordt de term ‘pleger’ gebruikt wanneer er volgens het slachtoffer seksueel geweld heeft plaatsgevonden. Er is dan niet per se sprake van een strafrechtelijk onderzoek of een bewezen strafbaar feit. De termen ‘verdachte’ of ‘vermoedelijke dader’ worden gebruikt wanneer het seksueel geweld nog niet bewezen is verklaard door de rechter. Wanneer iemand door de rechter is veroordeeld voor het plegen van seksueel geweld, worden de termen ‘dader’, ‘veroordeelde’ of ‘delinquent’ gehanteerd.

In deze monitor wordt vaak gesproken over dader in enkelvoud. Dat zegt echter niets over het aantal daders dat bij een delict betrokken is.

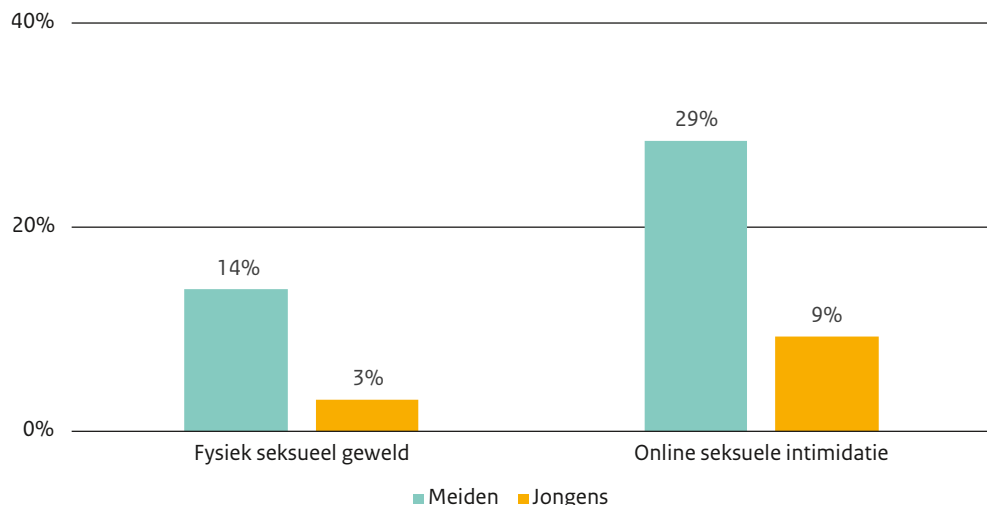
1.3 Prevalentie van seksueel geweld tegen kinderen

Idealiter zijn er volledige en betrouwbare cijfers over hoe vaak seksueel geweld tegen kinderen voorkomt, de zogenoemde prevalentie. In dat geval zouden de overige cijfers in dit rapport daar naast kunnen worden gelegd om bijvoorbeeld in beeld te brengen hoeveel daders daarvan bekend zijn bij het Openbaar Ministerie en hoeveel niet. En hoeveel slachtoffers hulp ontvangen en hoeveel niet. Betrouwbare cijfers over hoe vaak seksueel geweld tegen kinderen wordt gepleegd zijn er helaas niet. Dat heeft meerdere redenen. Allereerst vindt het misbruik meestal plaats buiten het zicht van officiële instanties, zoals de politie. Hierdoor zijn de cijfers van die organisaties onvolledig. Van veel andere delicten, zoals inbraak of diefstal, kan een goed beeld worden gekregen door mensen te vragen of ze dit hebben meegemaakt. Dat is voor seksueel geweld veel moeilijker. Slachtoffers kunnen zich schamen, zijn bang voor vergelding of vinden het om een andere reden moeilijk om hun slachtofferschap aan te geven. Voor minderjarige slachtoffers komt daar nog bij dat ze veel moeilijker te bereiken zijn of dat ze, in het geval van jonge kinderen, vragen over slachtofferschap überhaupt niet kunnen beantwoorden. Ten slotte zorgt het gebrek aan een eenduidige omschrijving van het begrip seksueel geweld tegen kinderen ervoor dat cijfers van verschillende instanties niet goed met elkaar te vergelijken zijn. Het precieze aantal kinderen dat te maken krijgt met seksueel geweld zullen we daarom nooit weten.

Toch kunnen zogenaamde prevalentiestudies globaal inzicht geven in de omvang van seksueel geweld tegen kinderen. In de *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2021* is de Nationaal Rapporteur hier uitgebreid op in gegaan. Hiervoor zijn data gebruikt van het Centraal

6 *Kamerstukken II 2021/22, 35991, nr. 3.*

Bureau voor de Statistiek (CBS) over jongeren van 16 en 17 jaar.⁷ In deze paragraaf worden kort de belangrijkste bevindingen weergegeven. Zo toont Figuur 1.1 het percentage 16- en 17-jarigen uit 2020 dat in de 12 maanden daarvoor slachtoffer is geworden van fysiek seksueel geweld en online seksuele intimidatie.⁸



Figuur 1.1 Actuele prevalentie van seksueel geweld in 2020, uitgesplitst naar de vorm van het seksueel geweld en geslacht onder 16- en 17-jarigen (N=846)

Bron: Prevalentiemonitor huiselijk geweld en seksueel geweld 2020, ongepubliceerde data geleverd door CBS

De figuur laat zien dat drie op de tien meiden, en één op de tien jongens, slachtoffer is geweest van online seksuele intimidatie. Hieronder valt onder andere het online vragen om seksuele foto's of filmpjes tegen de wil en het toegestuurd krijgen van naaktfoto's of seksfilmpjes. Dat betekent dat naar schatting zo'n 72.000 meiden en 24.000 jongens aan een vorm van online seksuele intimidatie hebben meegemaakt.⁹ Van fysiek geweld is 14% van de meiden en 3% van de jongens slachtoffer geweest in de 12 voorafgaande maanden. Dat komt neer op naar schatting 35.000 meiden en 8.000 jongens in de leeftijd van 16 of 17 jaar. Hierbij gaat het om alle vormen van seksuele intimidatie waarbij lichamelijk contact plaatsvond, variërend van ongewenste aanrakingen tot verkrachting. Dit fysieke seksuele geweld kan gebeuren binnen of buiten de huiselijke kring.¹⁰

7 Data zijn afkomstig van de Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Geweld 2020, uitgevoerd door het CBS in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC). Voor dit onderzoek is een internetenquête uitgevoerd onder een steekproef van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder.

8 Het onderzoek is gehouden in maart en april 2020. De onderzoeksperiode heeft dus betrekking op de periode maart/april 2019 – maart/april 2020.

9 Schatting op basis van toepassing van de percentages uit Figuur 1 op alle 16- en 17-jarige Nederlandse jongeren in 2020.

10 CBS, 2020.

1.4 Terugblik aanbevelingen voorgaande monitors seksueel geweld tegen kinderen

Met ingang van deze monitor brengt de Nationaal Rapporteur op haar beide mandaten een monitor uit waarin zowel de strafrechtketen als de hulpverleningsketen wordt meegenomen. Voorheen werd een aparte slachtoffermonitor en een aparte dadermonitor uitgebracht. De laatste slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen is in 2022 uitgebracht over de jaren 2017 tot en met 2021. De laatste dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen dateert uit 2021 en gaat over de jaren 2015 tot en met 2019. In deze paragraaf wordt gekeken naar de stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen uit beide monitors.

1.4.1 Drie eerdere aanbevelingen slachtoffermonitor

In de Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2021 zijn drie aanbevelingen gedaan.

1. Zorg voor een coherent aanbod van effectieve preventieve interventies en een brede uniforme implementatie

De eerste aanbeveling gaat over het verbeteren van de preventieve aanpak. Goede voorlichting op school over seksualiteit en seksuele diversiteit kan helpen seksueel geweld tegen kinderen te voorkomen. Maar uit de slachtoffermonitor bleek dat de preventieve interventies vaak niet worden getoetst op effectiviteit. Dat is zorgelijk, want de inzet van niet-effectieve interventies kan nutteloos zijn en zelfs contraproductieve effecten hebben. Daar komt bij dat erkende interventies op het voortgezet onderwijs niet op alle scholen op de juiste manier worden gebruikt.

De Nationaal Rapporteur concludeerde dat de preventie kan verbeteren door meer richting te geven aan scholen over het gebruik van preventiemethodieken die erkend en gevalideerd zijn. In de beleidsreactie op de slachtoffermonitor onderschrijven de betreffende bewindspersonen de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur om te zorgen voor een coherent aanbod van effectieve preventieve interventies en een brede uniforme implementatie.¹¹

In lijn met de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur worden de kerndoelen voor het onderwijs, die richting geven aan de taak van scholen om aandacht te besteden aan seksualiteit en diversiteit, aangepast. Ook wordt in de beleidsreactie verwezen naar het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Dat is in januari 2023 van start gegaan en besteedt onder andere aandacht aan preventie in het onderwijs. Er is meer over het Nationaal Actieprogramma in de kadertekst aan het eind van deze paragraaf te vinden. Volgens de Nationaal Rapporteur biedt vooral het aanscherpen van de kerndoelen die gaan over seksualiteit en diversiteit een belangrijke mogelijkheid tot verbetering van de preventie van seksueel geweld tegen kinderen. De Nationaal Rapporteur wil daarbij benadrukken dat het essentieel is dat een volgend kabinet, naast het aanpassen van de kerndoelen, ook duidelijk richting geeft aan scholen over de wijze waarop ze uitvoering kunnen geven aan deze kerndoelen.

¹¹ Kamerstukken II 2022/23 31015, nr. 271.

2 Zorg voor een hulpaanbod dat aansluit bij de hulpbehoeften van minderjarige slachtoffers van seksueel geweld

De tweede aanbeveling die is gedaan in de vorige slachtoffermonitor gaat over het hulpaanbod aan minderjarige slachtoffers van seksueel geweld. De beschikbaarheid en toegankelijkheid van passende hulp voor kinderen die seksueel geweld hebben meegemaakt is essentieel voor hun herstel. Uit de slachtoffermonitor bleek echter dat kinderen niet altijd de hulp krijgen die zij nodig hebben of dat zij er te lang op moeten wachten. De Nationaal Rapporteur heeft daarom aanbevolen om een hulpaanbod te realiseren dat aansluit bij de behoeften van slachtoffers.

In de beleidsreactie op deze aanbeveling verwijst de staatssecretaris van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport naar de Hervormingsagenda Jeugd, die moet gaan zorgen voor betere jeugdhulp, en naar het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld.¹²

De Hervormingsagenda Jeugd is in juni 2023 vastgesteld en aangeboden aan de Tweede en de Eerste Kamer. Deze bevat een aantal componenten die tot een mogelijke verbetering van de hulp aan minderjarige slachtoffers van seksueel geweld kunnen leiden.¹³ Zo is de Hervormingsagenda onder andere gericht op het verbeteren van de inkoop van specialistische zorg, het versterken van lokale wijkteams en het voorkomen van gesloten plaatsingen. Hoewel de Hervormingsagenda Jeugd een verbetering in de jeugdzorg kan betekenen, hangt dit af van de concrete uitwerking en opvolging ervan. Bovendien is de vraag of de besparingsopgave, die ook aan de Hervormingsagenda ten grondslag ligt, de inhoudelijke opgave van de agenda niet in de weg zit. Meer over de Hervormingsagenda Jeugd in Hoofdstuk 6. Ook het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld vergt een verdere concrete uitwerking.¹⁴ Daarin is weliswaar aandacht voor goede, toegankelijke hulpverlening, maar die is nog onvoldoende concreet gemaakt. De Nationaal Rapporteur hoopt dat eerdere aanbevelingen en gesignaleerde knelpunten worden meegenomen in de concretisering en de uitwerking van de Hervormingsagenda en het Nationaal Actieprogramma.

3 Realiseer een duurzame oplossing voor het uitvoeren van Forensisch Medisch Onderzoek bij minderjarige slachtoffers van seksueel geweld

In de derde aanbeveling van de slachtoffermonitor uit de Nationaal Rapporteur haar zorgen over de borging van het acute Forensisch Medisch Onderzoek (FMO) voor minderjarige zedenslachtoffers in Nederland. Bewijs dat tijdens zo'n FMO verzameld wordt, kan cruciaal zijn in een strafzaak. Bovendien is voor het uitvoeren van een FMO op een goede en kindvriendelijke manier de juiste expertise en ervaring van een forensisch arts nodig. Een kindgericht en sensitief onderzoek kan er namelijk voor zorgen dat een kind in een latere fase minder schade ervaart.

Onder andere naar aanleiding van deze aanbeveling hebben Tweede Kamerleden Van der Staaij en Bikker een motie ingediend met het verzoek om 'een duurzame oplossing te realiseren voor het uitvoeren van forensisch medisch onderzoek bij minderjarige slachtoffers van seksueel ge-

¹² Kamerstukken II 2022/23 31015, nr. 271.

¹³ Rijksoverheid, 2023b.

¹⁴ Rijksoverheid, 2023b.

weld waarbij de juiste forensisch-medische expertise geborgd is en artsen in staat zijn om deze expertise op peil te houden'.¹⁵ Deze motie is unaniem aangenomen. In de beleidsreactie op de slachtoffermonitor schrijft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport dat op dat moment de verschillende aanbieders aan het kijken zijn naar de mogelijkheden om de FMO's op een kwalitatief hoogwaardige en duurzame manier uit te voeren.¹⁶

De Nationaal Rapporteur is verheugd dat er sinds het verschijnen van de beleidsreactie een duurzame oplossing is gevonden voor het uitvoeren van de FMO's waarbij de kwaliteit gewaarborgd blijft. Het Landelijk Onderzoeks- en Expertisebureau FMO (LOEF) voert de komende vier jaar de forensisch medisch onderzoeken in Nederland uit op een kindvriendelijke manier en garandeert bovendien de benodigde expertise.¹⁷

NATIONAAL ACTIEPROGRAMMA AANPAK SEKSUEEL GRENSOVERSCHRIJDEND GEDRAG EN SEKSUEEL GEWELD

In januari 2023 presenteerde het kabinet een meerjarig actieprogramma ter bestrijding van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld.¹⁸ In het actieprogramma staat hoe er de komende jaren wordt ingezet op het voorkomen, signaleren en opvolgen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld.¹⁹ Met dit actieprogramma, en de eerdere aanstelling van de Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, onderstreept de overheid de urgentie van het probleem en neemt ze de eerste stappen in een gecoördineerde aanpak. De Nationaal Rapporteur ziet dit als een zeer wenselijke en positieve ontwikkeling.

Het actieprogramma heeft de nodige aandacht voor preventie van seksueel geweld en de rol van het onderwijs hierin. Voor de ontwikkeling van normen voor respectvolle seksuele omgang is het belangrijk om met kinderen en jongeren in gesprek te gaan over wat een positieve seksuele ervaring inhoudt en over wat hun eigen grenzen zijn en die van een ander. De Nationaal Rapporteur is blij om te zien dat het actieprogramma de mogelijkheid verkent om meer richting te geven aan scholen voor seksuele en relationele vorming.

Ook is de Nationaal Rapporteur verheugd om te zien dat het belang van goede, toegankelijke hulpverlening een centrale plek heeft gekregen in het actieprogramma. En dat slachtoffers worden betrokken bij de invulling daarvan. Wel merkt de Nationaal Rapporteur op dat de kaders voor een goede, toegankelijke hulpverlening nog onvolledig concreet zijn gemaakt.

Opvallend is dat er in het actieprogramma nog maar beperkt aandacht is voor seksueel geweld achter de voordeur. Daar waar het, zoals de Regeringscommissaris terecht opmerkt, het moeilijkst is in te grijpen, maar de schade het grootst kan zijn.²⁰ Ook is er maar beperkt aandacht voor seksueel geweld dat zich afspeelt in de jeugdzorg, in te

¹⁵ *Kamerstukken II 2022/23 36200, nr. 81.*

¹⁶ *Kamerstukken II 2022/23 31015, nr. 271.*

¹⁷ *Kamerstukken II 2022/23 33628, nr. 100.*

¹⁸ *Rijksoverheid, 2023a.*

¹⁹ *Kamerstukken II 2022/23, 34843, nr. 67, p. 2.*

²⁰ *Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, 2023.*

genstelling tot bijvoorbeeld in de sport en in het onderwijs. Dit terwijl kinderen en jongeren in de jeugdzorg een grotere kans hebben om seksueel geweld mee te maken of dat ze in het verleden slachtoffer daarvan zijn geworden. Dat blijkt onder andere uit het onderzoek van de commissies Samson en de Winter. De overheid heeft een vergaande verantwoordelijkheid voor deze groep kinderen, met name voor de kinderen die gedwongen uit huis zijn geplaatst.

Er spreekt ambitie uit het actieprogramma, maar het programma is nog volop in ontwikkeling en heeft concrete uitwerking nodig. Met onderzoek en advies op het gebied van seksueel geweld tegen kinderen hoopt de Nationaal Rapporteur de komende jaren een bijdrage te kunnen leveren aan de verdere ontwikkeling van het actieprogramma.

1.4.2 Twee eerdere aanbevelingen dadermonitor

In de Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019 heeft de Nationaal Rapporteur twee aanbevelingen gedaan over de strafrechtelijke aanpak.²¹

1 Evalueer het taakstrafverbod in zaken van seksueel geweld tegen kinderen

De eerste aanbeveling gaat over het taakstrafverbod. Op grond van de wet is het de rechter niet toegestaan om ernstige zedenzaken, zoals die tegen kinderen, te bestraffen met alleen een taakstraf. In de analyses viel het de Nationaal Rapporteur op dat een deel van de zaken van seksueel geweld tegen kinderen wordt afgedaan met een gevangenisstraf van één dag, waarbij in vrijwel alle gevallen (95%) een taakstraf wordt opgelegd. Die ontwikkeling roept vragen op over de effectiviteit van het taakstrafverbod. Daarom is een oproep gedaan aan de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming om in samenspraak met de Rechtspraak het taakstrafverbod in zaken van seksueel geweld tegen kinderen te evalueren.

In een beleidsreactie op de dadermonitor kwam de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid met een summiere respons.²² “Het is aan de rechter de duur van de straf te bepalen”, aldus de minister die verder aangaf dat de huidige bevindingen “geen aanleiding geven dit uitgangspunt te heroverwegen.” In de huidige monitor blijkt dan ook dat aan deze praktijk weinig is veranderd (§5.4.1). De vraag of het taakstrafverbod een passend middel is voor het doel dat de wetgever ermee beoogt, blijft daarmee actueel.

2 Onderzoek zorgen rondom jonge daders na toezicht

De tweede aanbeveling in de vorige dadermonitor gaat over de zorgen rondom jonge daders na reclasseringstoezicht. Uit cijfers van de jeugdreclassering bleek namelijk dat 99% van de toezichten voor jeugdige daders van seksueel geweld wordt “beëindigd volgens plan”. Beëindigd volgens plan betekent dat de jongere zich aan de maatregelen heeft gehouden in het plan. Maar wat zegt het beëindigen volgens plan over de effectiviteit van het jeugdreclasseringstraject voor jonge daders van seksueel geweld? Krijgen zij voldoende begeleiding om herhaald daderschap te voorkomen? En kunnen zij na hun jeugdreclasseringstraject veilig re-integreren in de maatschappij?

²¹ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019).

²² Kamerbrief met beleidsreactie op Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019.

De aanbeveling aan de minister voor Rechtsbescherming was dan ook om in samenspraak met de betrokken uitvoeringsorganisaties te onderzoeken (1) bij welke jonge daders van seksueel geweld na afloop van het reclasseringstoezicht zorgen blijven bestaan die passende resocialisatie in de weg staan, wat voor zorgen dit zijn en (2) hoe deze jongeren het beste geholpen kunnen worden.²³

In een beleidsreactie op de dadermonitor heeft de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid aangegeven dat de geuite zorgen worden herkend. Wanneer er na het toezicht nog zorgen zijn over een jongere wordt geprobeerd om de hulp of begeleiding via de gemeente over te dragen aan andere zorgpartners. Daarvoor is toestemming nodig van de jongere omdat het hier om vrijwillige hulp gaat. De minister erkende ook het aandachtspunt dat er niet altijd tijdig passende hulp kan worden gevonden. Daarbij wordt onder andere verwezen naar de Hervormingsagenda Jeugd (inmiddels vastgesteld, zie ook §6.1) en het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen. De minister gaf aan dat een goede overdracht een blijvend punt van aandacht is.²⁴

Daarnaast heeft de minister voor Rechtsbescherming aangegeven het zinvol te vinden om met de betrokken partners te kijken of de huidige termijn van drie jaar Toezicht en Begeleiding (uitgevoerd door de jeugdreclassering) voldoet voor minderjarige zedendelinquenten. De minister benadrukt daarbij het belang om inzicht te krijgen in de aantallen van deze dadergroep. En in welke mate en op welke feiten er sprake is van recidive. Op basis hiervan kan worden bepaald of de termijn van de Toezicht en Begeleiding en het resocialisatieproces van de jeugdreclassering om aanpassingen vraagt. De minister geeft ook aan dat er meerdere trajecten lopen om de voortzetting van de vrijwillige hulp aan gestrafte jongeren na de drie jaar toezicht beter te borgen, waaronder een betere inbedding van de inkoop en het terugdringen van de wachttijden.²⁵

Uit het overleg met de ketenpartners is naar voren gekomen dat in een langere begeleiding door de (jeugd)reclassering niet direct een toegevoegde waarde wordt gezien. Toezicht, al dan niet in gedwongen kader, is alleen succesvol als de benodigde (hoog)specialistische hulp langdurig beschikbaar is, ook na afloop van de proeftijd. Om de beschikbaarheid te verbeteren wordt op basis van de Hervormingsagenda de landelijke inkoop van onder andere deze jeugdhulp verder uitgewerkt. Ook loopt er momenteel vanuit het WODC een doelgroepenonderzoek Jeugdreclassering dat ook meer zicht gaat geven op deze doelgroep.²⁶

De uitkomsten van het onderzoek naar de zorg en ondersteuning aan Donny M.²⁷ zijn in dit kader ook relevant. Het rapport richt zich in eerste instantie op de casus Donny M., maar geeft

23 Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019).

24 Kamerbrief met beleidsreactie op Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019; schriftelijke communicatie ministerie van Justitie en Veiligheid, DG Straffen en Beschermen, d.d. 14 en 17 augustus 2023.

25 Kamerbrief met beleidsreactie op onderzoek strafmaat jeugd en adolescenten en reactie op moties en toezeggingen en schriftelijke communicatie met het ministerie van Justitie en Veiligheid, DG Straffen en Beschermen.

26 Schriftelijke communicatie ministerie van Justitie en Veiligheid, d.d. 15 september 2023.

27 Toezicht Sociaal Domein (2023), *Zorg en ondersteuning aan Donny M. in het straf-, zorg- en sociaal domein*, juni 2023, geraadpleegd op 5 september 2023 via www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2023/06/08/onderlinge-samenwerking-en-afstemming-betrokken-partijen-rond-donny-m.-kon-beter.

ook aanknopingspunten voor de bredere groep van jongvolwassenen met een justitieel (zeden) verleden. Zo wordt er onder meer aandacht gevraagd voor een goede overdracht. Daarvoor wordt de suggestie gedaan om een zogenaamde tussenfase in te bouwen waarin de betrokken professionals gezamenlijk kijken naar het vervolg van de zorg die wordt verleend. Ook wordt in het rapport het belang van het delen van informatie benadrukt om de overdracht en de nazorg te verbeteren. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de relatief grote stap van verblijf in een forensische jeugdinstelling naar beschermd wonen en de kennis en expertise die bij een dergelijke stap komt kijken.

De Nationaal Rapporteur blijft de ontwikkelingen op dit terrein met interesse volgen en de opvolging van de gedane aanbeveling monitoren.

DE ZAAK DONNY M.

In juni 2022 wordt de 9-jarige jongen Gino vermist in Kerkrade. Een grote zoekactie wordt op touw gezet door talloze vrijwilligers en de politie met speurhonden, drones en een helikopter. Een aantal dagen later wordt op aanwijzing van Donny M. het lichaam van de jongen gevonden. Donny M. wordt verdacht van het ontvoeren, seksueel misbruiken en doden van de jongen. Hij bekent. De gebeurtenis heeft enorme impact op de familie en naasten van de jongen en maakt veel indruk in de samenleving. Al snel rijzen er vragen over de zorg en ondersteuning die Donny M. ontvangen heeft in het straf-, zorg- en sociaal domein.²⁸

Leeswijzer

De ontwikkelingen in de omvang en in de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen wordt in deze monitor beschreven aan de hand van de 'stappen' die de slachtoffers en de verdachten van seksueel geweld tegen kinderen afleggen in de strafrecht- en hulpverleningsketen. Hoofdstuk 2 gaat over het signaleren van seksueel geweld tegen kinderen, waarbij de meldingen worden behandeld die binnenkomen bij zowel Veilig Thuis als bij de Nationale Politie. In Hoofdstuk 3 wordt gekeken naar het onderzoeken van deze meldingen. In Hoofdstuk 4 en Hoofdstuk 5 staat de strafrechtelijke behandeling centraal met achtereenvolgens vervolgen en berechten. Tussen deze hoofdstukken wordt in *Uitgelicht* aandacht besteed aan het voorstel tot modernisering van de zedenwet. Hulp aan slachtoffers komt in Hoofdstuk 6 aan bod. Ten slotte worden in Hoofdstuk 7 conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan op basis van de gevonden bevindingen.

Overigens geldt, met name voor slachtoffers, dat deze stappen een denkbeeldige 'route' vormen. De opeenvolgende stappen zijn niet noodzakelijk en er zijn verschillende routes mogelijk. Zo kunnen slachtoffers hulp ontvangen voor hun ervaringen zonder dat er een officiële melding bekend is bij Veilig Thuis of de politie.

²⁸ Ibid; Website NOS, nos.nl/artikel/2444554-donny-m-bekent-ontvoeren-misbruiken-en-doden-van-9-jarige-gino (geraadpleegd op 27 oktober 2023); Website NOS, nos.nl/artikel/2431225-step-gevonden-in-zoektocht-naar-vermiste-limburgse-jongen-gino-9 (geraadpleegd op 27 oktober 2023).

2 Signaleren

Het is lastig vast te stellen hoe vaak seksueel geweld tegen kinderen voorkomt (zie Hoofdstuk 1), omdat veel hiervan verborgen blijft. Het verzamelen van vermoedens en signalen van seksueel geweld tegen kinderen bij de juiste professionals is dan ook heel belangrijk. Daarnaast is het belangrijk dat er goed gehandeld wordt, als het misbruik aan het licht komt. Het doen van een melding van het gesignaleerde geweld kan daar onderdeel van uitmaken. Zo kan een melding bij de politie ervoor zorgen dat er onderzoek wordt verricht naar het misbruik en naar de dader. Een melding bij Veilig Thuis zorgt ervoor dat de veiligheid van het slachtoffer wordt onderzocht (zie Hoofdstuk 3). Beide type meldingen hebben dan ook mede tot doel dat het misbruik wordt gestopt. Slachtoffers kunnen zich ook tot het Centrum Seksueel Geweld (CSG) wenden voor forensische, medische en psychische hulp.

Dit hoofdstuk behandelt allereerst meldingen bij de Nationale Politie (§2.1). Hierna komen de meldingen bij Veilig Thuis (§2.2) en bij het Centrum Seksueel Geweld (§2.3) aan bod. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (§2.4).

2.1 Meldingen bij de Nationale Politie

Het Team Zeden van de politie onderzoekt zaken van seksueel geweld tegen kinderen. In iedere regionale eenheid is er een Team Zeden.¹ Team Bestrijding Kinderpornografie en Kindersekstoerisme (TBKK) maakt deel uit van de zedenteams. Het Team Zeden onderhoudt contact met instellingen als Veilig Thuis, CSG, Slachtofferhulp Nederland en andere instellingen voor opvang of behandeling van slachtoffers en daders.

Incidenten van seksueel geweld tegen kinderen kunnen op verschillende manieren bij de politie in beeld komen. Een (minderjarig) slachtoffer kan zelf een melding maken van seksueel geweld maar dat kan ook iemand anders doen, zoals een ouder of voogd. De politie kan ook gebeld worden over een verdachte situatie en de politie kan zelf feiten constateren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een politieagent op een verdachte situatie stuit of wanneer er onderzoek op internet wordt uitgevoerd. Dit verschil is uit de data niet te herleiden. De in dit hoofdstuk gebruikte term ‘melding’ kan dan ook zowel slaan op een door een burger gemaakte melding als op een situatie waar de politie zelf tegen aan loopt.

2.1.1 Achtergrond van de cijfers

Voor dit onderzoek is informatie opgevraagd over meldingen van seksueel geweld in de periode 2018-2022, die zijn geregistreerd in ‘Basisvoorziening Handhaving’ (BVH) van de Nationale Politie.² In het registratiesysteem BVH worden alle incidenten vastgelegd. Maar een registratie in dit systeem staat niet gelijk aan een melding van een gepleegd delict. Een registratie kan namelijk een concrete melding van een strafbaar feit zijn, maar ook kan een politieagent zelf op een verdachte situatie afgaan en deze in het systeem registreren. De registraties die zijn meegenomen in de analyses gaan alleen over registraties waarbij een specifiek minderjarig slachtoffer is geregistreerd.

¹ Landelijk Programma Zeden Kinderpornografie en Kindersekstoerisme, 2023, p. 4.

² Voor een uitgebreidere onderzoeksverantwoording zie §B1.2.

Geautomatiseerde meldingen van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik die, bijvoorbeeld via NCMEC³, bij het TBKK van de Landelijke Eenheid binnenkomen worden niet direct verwerkt in BVH. Deze meldingen zijn daarom apart opgenomen in §2.1.4.

Gehanteerde definitie van seksueel geweld tegen kinderen

In het registratiesysteem BVH worden incidenten ingedeeld in beleidscodes. Zedendelicten kunnen worden geregistreerd onder een tiental classificaties. De meeste registraties kunnen gaan over zowel meerderjarige als minderjarige slachtoffers. Om in dit onderzoek een selectie van seksueel geweld tegen kinderen te maken, is het daarom noodzakelijk de data over de incidenten te koppelen aan de data over de slachtoffers. Incidenten waarbij een minderjarig slachtoffer betrokken is, zijn geselecteerd en staan in dit hoofdstuk centraal. Dat betekent concreet dat deze paragraaf gaat over 16.420 meldingen. In de periode 2018-2022 zijn er namelijk in BVH 40.230 registraties over zedenzaken. Bij 41% hiervan staat een minderjarig slachtoffer geregistreerd.

Beperkingen aan de data

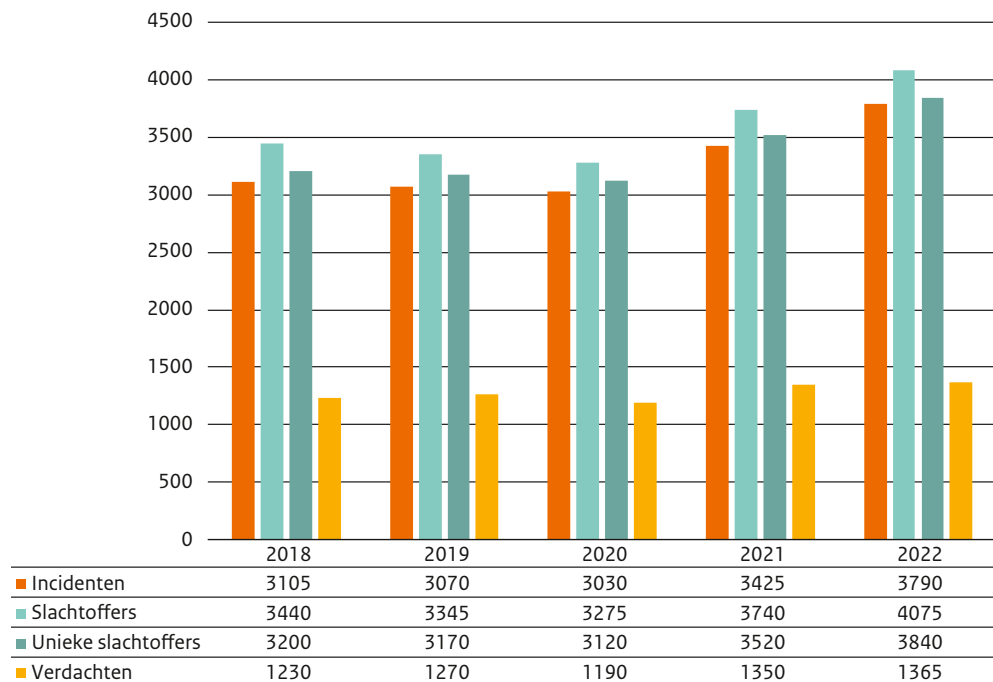
Deze wijze van selecteren zorgt voor een onderschatting van het daadwerkelijke aantal incidenten van seksueel geweld tegen kinderen dat bij de politie bekend is. Wanneer het slachtoffer onbekend of niet geregistreerd is, kan immers niet worden vastgesteld of het slachtoffer minderjarig is. Zo'n zaak is dan ook niet geselecteerd in dit onderzoek. Een voorbeeld van een strafbaar incident waarbij mogelijk geen slachtoffer is geregistreerd, maar waarbij wel een minderjarig slachtoffer betrokken kan zijn, is een melding van openbare schennis. Een andere beperking aan de data is dat er uit het BVH-registratiesysteem niet kan worden opgemaakt welke incidenten iemand actief bij de politie heeft *gemeld*, en welke incidenten op een andere manier bij de politie bekend zijn geworden.

2.1.2 Incidenten geregistreerd door de politie

Stijging geregistreeerde meldingen van seksueel geweld tegen kinderen

In de periode 2018-2022 heeft de politie ruim zestienduizend incidenten van seksueel geweld tegen kinderen behandeld. Figuur 2.1 laat de ontwikkeling zien van het aantal meldingen over deze periode. Ook maakt de figuur inzichtelijk hoeveel slachtoffers en verdachten bij deze incidenten geregistreerd zijn.

3 Center for Missing and Exploited Children (NCMEC). Deze Amerikaanse organisatie zet zich in voor de bescherming van kinderen en beheert een meldpunt voor beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik.



Figuur 2.1 Aantal geregistreerde incidenten, minderjarige slachtoffers en verdachten bij de politie, per jaar in de periode 2018-2022 (N=16.420)

Bron: data Nationale Politie

Het aantal geregistreerde incidenten met een minderjarig slachtoffer bij de politie ligt in 2022 ruim 20% hoger dan in 2018. Waar er tot en met 2020 nog sprake is van een lichte daling in de geregistreerde incidenten, stijgt dit aantal sterk in de afgelopen twee jaar. Het aantal geregistreerde slachtoffers laat eenzelfde trend zien. Bij de in totaal 16.420 incidenten zijn 17.870 slachtoffers geregistreerd. Jaarlijks is gemiddeld 6% van deze slachtoffers betrokken bij meerdere incidenten in datzelfde jaar. Paragraaf 2.1.3 gaat verder in op deze groep die vaker dan eens slachtoffer wordt.

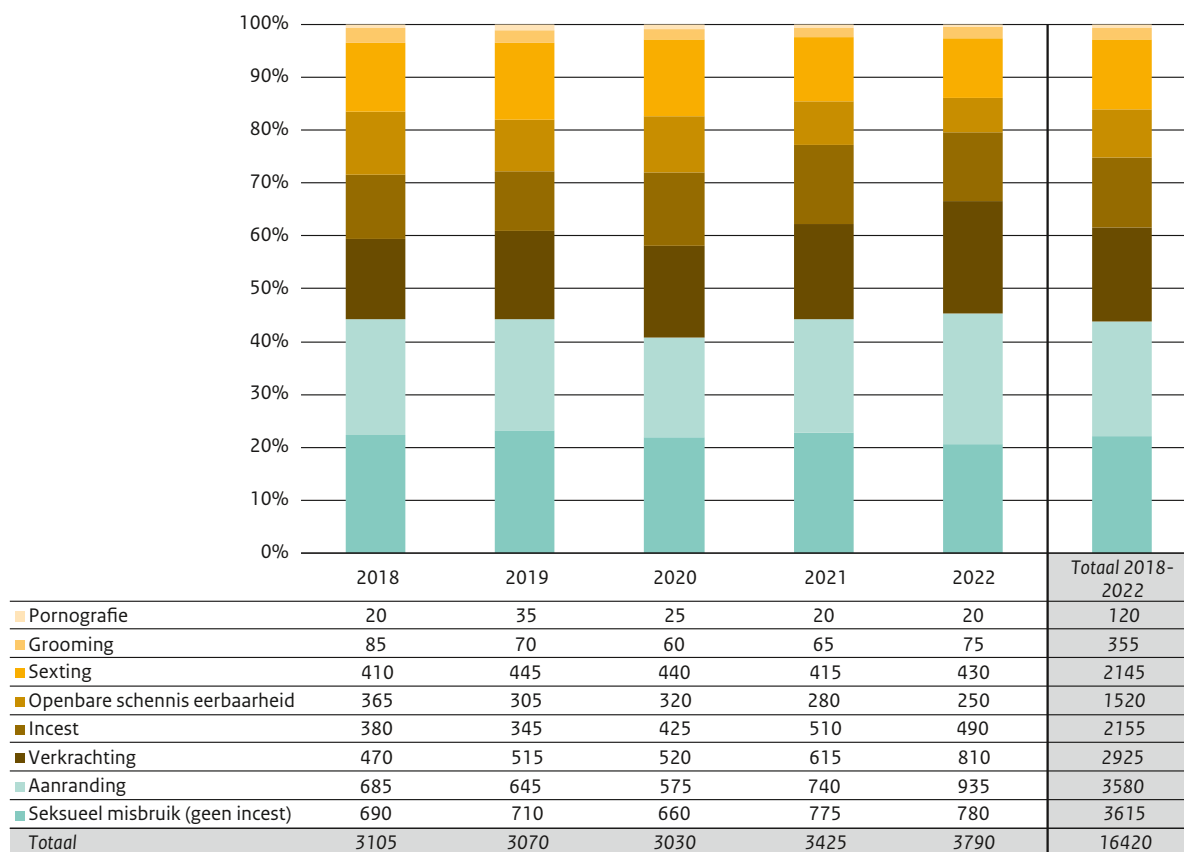
Het aantal geregistreerde verdachten blijft in 2022 wel achter bij het groeiende aantal incidenten en slachtoffers in dat jaar. Hoe vaak er een verdachte is geregistreerd verschilt per type melding. Het vaakst is er een dader bekend bij seksueel misbruik en incest (zie volgende paragraaf voor de verschillende categorieën). Namelijk bij net iets minder dan de helft van die meldingen. Het minst vaak is er een verdachte in beeld bij sexting en grooming, namelijk in ongeveer twee van de tien meldingen. Overigens betekent dat niet dat de dader in alle andere gevallen een vreemde is. Het kan zijn dat er wel degelijk een beschuldigde bekend is, maar dat deze door de politie (nog) niet is geregistreerd als verdachte.⁴

Vanaf 2021 stijging van meldingen aanranding en verkrachting

Figuur 2.2 laat de verschillende zedenmeldingen bij de politie zien waar minderjarige slachtoffers bij betrokken zijn in de periode 2018-2022. De meldingen zijn uitgesplitst naar categorieën van seksueel geweld die niet helemaal van elkaar te onderscheiden zijn. De politie hanteert

4 Schriftelijke communicatie Nationale Politie, d.d. 9 oktober 2023.

andere categorieën dan het Wetboek van Strafrecht. Dat is verklaarbaar doordat pas in een later stadium door het Openbaar Ministerie wordt vastgesteld welk wetsartikel vermoedelijk is overtreden (zie Hoofdstuk 4).



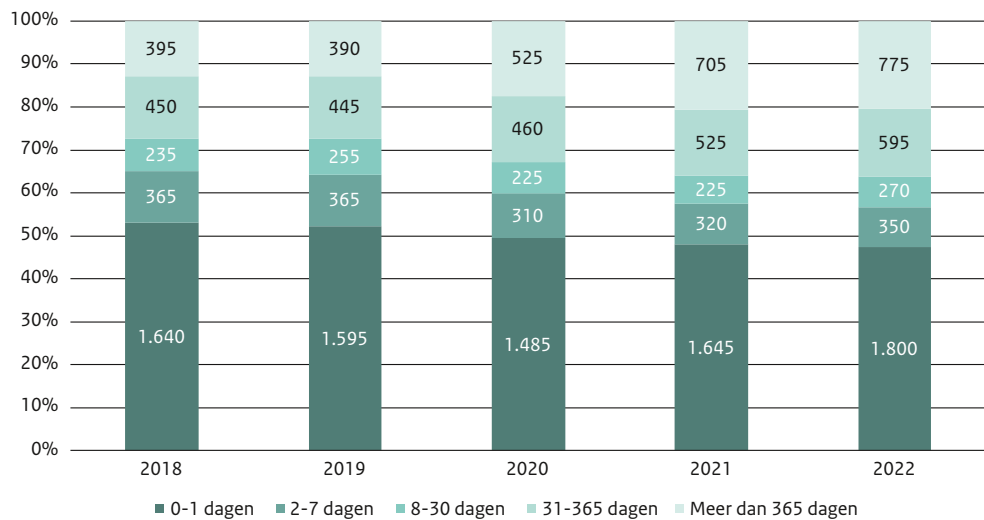
Figuur 2.2 Aantal geregistreerde meldingen bij de politie, per jaar en naar categorie uit het politiesysteem in de periode 2018-2022 (N=16.420)

Bron: data Nationale Politie

De grootste groep meldingen is geregistreerd als 'seksueel misbruik (geen incest)'. In elk afzonderlijk jaar is dit de grootste groep, met uitzondering van 2022. In dat jaar is er een opvallende stijging van meldingen over 'aanranding' en 'verkrachting'. Daarmee vormen deze de grootste groepen meldingen. Verder valt op dat het aantal meldingen van 'openbare schennis van de eerbaarheid', zoals potloodventen, over de jaren is afgenomen, terwijl vrijwel alle andere vormen van seksueel geweld toenemen of gelijk blijven.

De laatste jaren vaker meldingen van misbruik dat meer dan een jaar ervoor heeft plaatsvonden

Figuur 2.3 geeft de duur weer tussen het seksueel geweld en het moment dat dit bekend is bij de politie. In de figuur worden de vijf jaren met elkaar vergeleken.



Figuur 2.3 Duur van incident tot melding bij de politie, per jaar in de periode 2018-2022 (N=16.350)

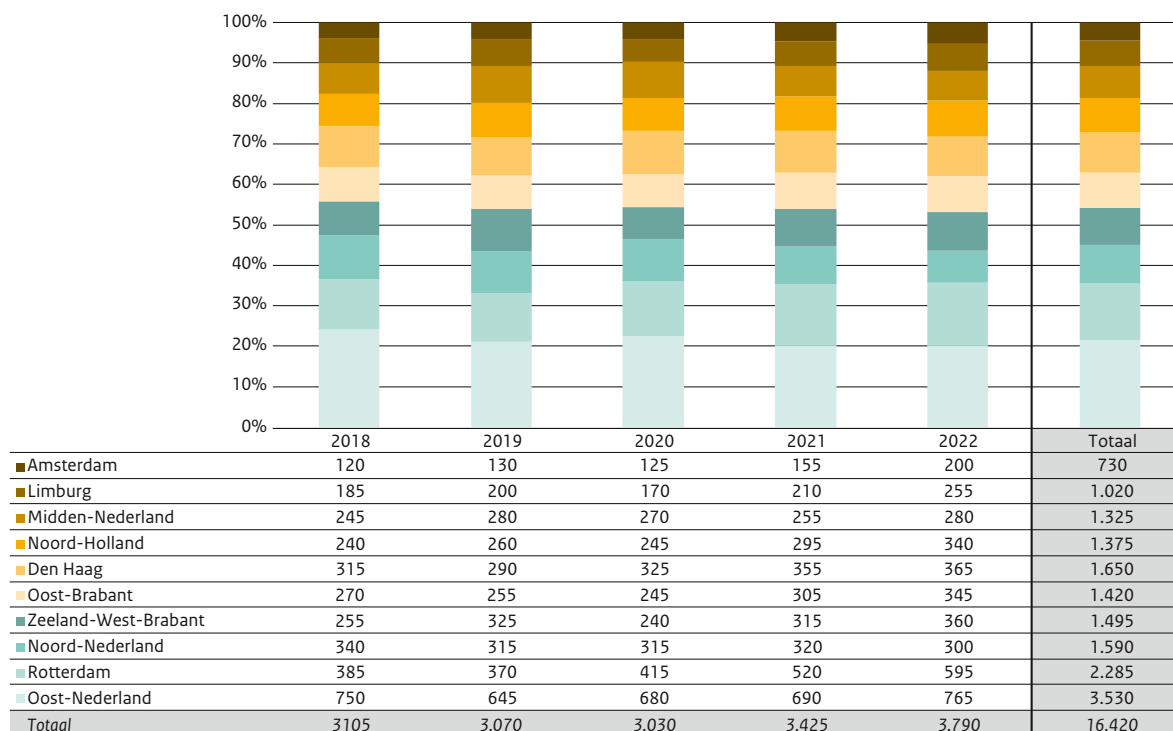
NB: Incidenten waarbij de melddatum (waarschijnlijk per abuis) vóór de pleegdatum ligt zijn buiten beschouwing gelaten.

Bron: data Nationale Politie

Het vaakst wordt een melding gedaan van seksueel geweld tegen kinderen dat heeft plaatsgevonden op de dag van de melding of een dag daarvoor. De laatste jaren wordt opvallend vaker melding gedaan van misbruik dat meer dan een jaar daarvoor heeft plaatsvonden. Hierbij speelt mogelijk de aandacht voor MeToo-zaken en het schandaal bij The Voice een rol. Een analyse van deze meldingen laat zien dat binnen deze groep het misbruik gemiddeld zevenen-half jaar eerder plaatsvond, met uitschieters naar vijftig jaar eerder. Meldingen van misbruik dat langer dan een jaar geleden plaatsvond gaan vaak over andere categorieën misbruik dan bij meldingen van recenter slachtofferschap. Zo gaat het vaker om de categorieën 'incest' (36% vs. 8%) en 'seksueel misbruik (geen incest)' (36% vs. 19%). Na een jaar wordt vrijwel nooit meer melding gemaakt over openbare schennis.

Nog steeds grootste aantal meldingen in Oost-Nederland

Nederland kent tien politieregio's. Per regio worden de meldingen geregistreerd. Figuur 2.4 laat de ontwikkeling van het aantal meldingen per regio zien over de periode 2018-2022.



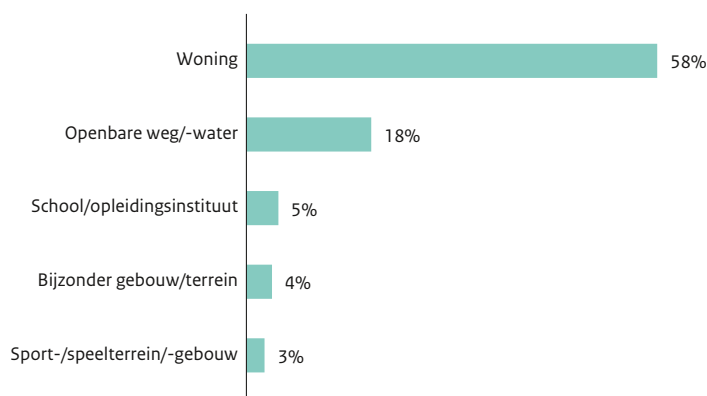
Figuur 2.4 Aantal geregistreerde meldingen bij de politie, per politieregio 2018-2022 (N=16.420).

Bron: data Nationale Politie

De politieregio Oost-Nederland heeft het grootste aantal meldingen van seksueel geweld tegen kinderen geregistreerd, net als in de periode 2015-2019.⁵ Dit is ook de grootste politieregio. Opvallend is dat Amsterdam relatief weinig meldingen heeft.

Meer dan de helft van het misbruik vindt plaats in een woning

Bij de registraties van de meldingen wordt ook bijgehouden waar het misbruik heeft plaatsgevonden. Figuur 2.5 toont de vijf meest geregistreerde locaties.



Figuur 2.5 De vijf meest voorkomende pleeglocaties bij de geregistreerde meldingen seksueel geweld tegen kinderen 2018-2022 (N=16.420)

Bron: data Nationale Politie

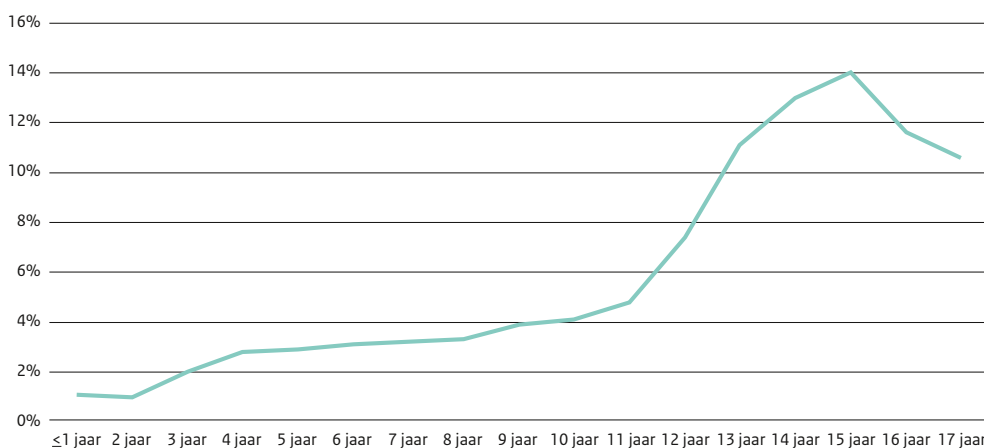
5 Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019).

Meer dan de helft van het gemelde seksueel geweld tegen kinderen vindt plaats in een woning. In 27% van deze meldingen gaat het om seksueel misbruik dat geen incest is, gevolgd door incest (20%), verkrachting (19%), sexting (18%) en aanranding (10%). Dit is een interessante bevinding in het licht van het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (zie Hoofdstuk 1). Dit programma richt zich namelijk nauwelijks op het seksuele geweld achter de voordeur, terwijl daar het meeste van het gemelde seksueel geweld tegen kinderen plaatsvindt. Bovendien is de kans groot dat vooral hier veel misbruik niet gemeld wordt, aangezien bekend is dat slachtoffers van incest vaak veel moeite hebben hierover te praten.⁶ Bijna twee op de tien zaken vindt plaats op of in de buurt van de openbare weg, het gaat hierbij vooral om aanranding (42%) en openbare schennis (33%). Overige locaties worden veel minder geregistreerd. Een kleiner deel vindt plaats op een school of opleidingsinstituut. Hierbij worden middelbare scholen en basisscholen het meeste genoemd. Op school komen sexting (27%), seksueel misbruik geen incest (25%) en aanranding (25%) het meest voor. Ook 'bijzonder gebouw/terrein' wordt als locatie geregistreerd. Overigens is de omvang van deze categorie waarschijnlijk vertekend. Ongeveer in de helft van de gevallen waarbij die categorie is geregistreerd, is deze gespecificeerd als 'politiebureau'. Dit wordt veelal gebruikt als een restcategorie, bijvoorbeeld wanneer de locatie onbekend is.⁷ De meest voorkomende vormen van seksueel geweld op deze locatie zijn verkrachting (24%), seksueel misbruik geen incest (23%) en aanranding (21%). De laatste locatie uit de top 5 zijn sport- en speelterreinen. Hierbij worden vaak zwembaden en speeltuinen genoemd. In deze categorie komt aanranding veruit het meeste voor met 41%, gevolgd door seksueel misbruik geen incest (21%) en openbare schennis (15%).

2.1.3 Kenmerken slachtoffers en verdachten

Slachtoffers overwegend vrouw en gemiddeld 12 jaar

Van de 17.870 slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen in de politieregistraties is 85% vrouw. De gemiddelde leeftijd van de slachtoffers is 12 jaar. Figuur 2.6 laat de leeftijdsverdeling van deze slachtoffers zien.



Figuur 2.6 Leeftijdsverdeling geregistreeerde slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen bij de politie, in de periode 2018-2022 (N=17.870)

Bron: data Nationale Politie

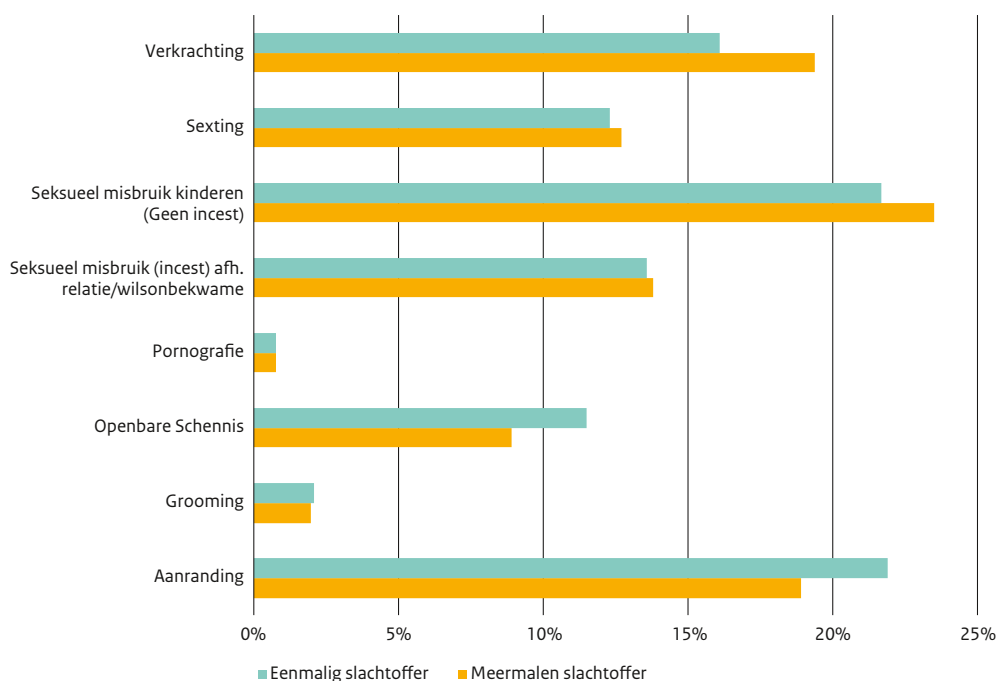
6 Zie bijvoorbeeld: Lemaigrea, et al., 2017; McElvaney, 2015.

7 Mondelinge informatie Nationale Politie, d.d. 25 juli 2023.

Slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen zijn in alle leeftijden te vinden, maar voornamelijk vanaf 12 jaar. De leeftijd die het vaakst voorkomt is 15 jaar: 14% van de slachtoffers. De vormen van misbruik verschillen per leeftijd van het slachtoffer. De groep slachtoffers onder de 12 jaar maakt voornamelijk incest (31%) en seksueel misbruik geen incest (38%) mee, terwijl de slachtoffers van 12 jaar en ouder vooral slachtoffer werden van aanranding (27%) en verkrachting (23%).

Herhaald slachtofferschap relatief ernstig

Figuur 2.1 liet al zien dat ruim 5% van de slachtoffers van meerdere incidenten slachtoffer is geworden in hetzelfde jaar. Een analyse van deze groep laat zien dat deze herhaalde slachtoffers nog vaker dan eenmalige slachtoffers vrouw zijn (91% vs. 84%). Figuur 2.7 toont het type slachtofferschap tussen herhaalde slachtoffers en eenmalige slachtoffers.



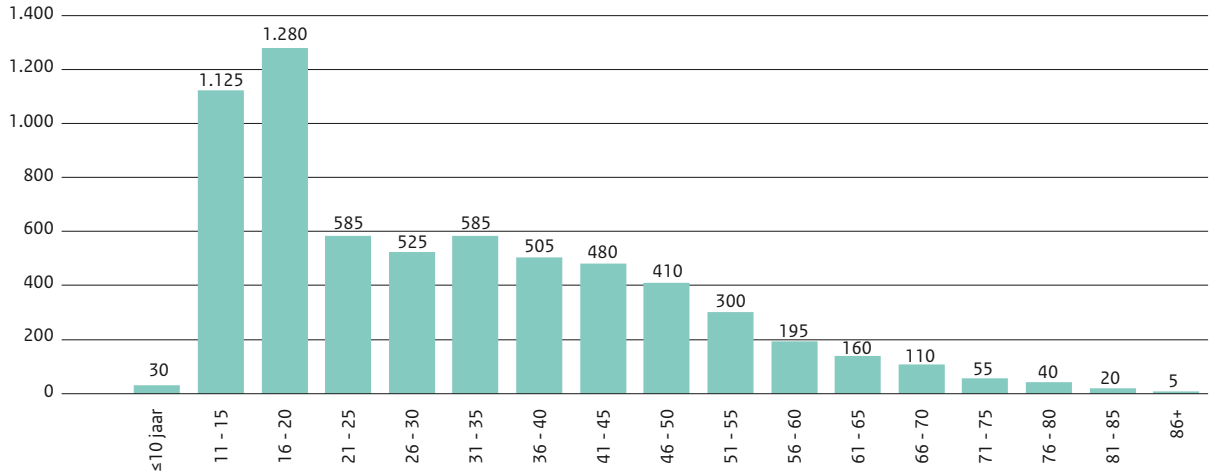
Figuur 2.7 Slachtofferschap (categorie uit het politiesysteem) uitgesplitst naar eenmalige en herhaalde slachtoffers, op feitniveau 2018-2022 (N=17.870).

Bron: data Nationale Politie

De figuur laat zien dat de verschillen weliswaar niet groot zijn, maar dat herhaalde slachtoffers relatief ernstiger seksueel geweld meemaken. Herhaalde slachtoffers blijken vaker dan eenmalige slachtoffers verkrachting te hebben meegemaakt. Ook is hun slachtofferschap vaker gecategoriseerd als 'seksueel misbruik kinderen'. Daarentegen komt openbare schennis en aanranding vaker voor bij eenmalige slachtoffers.

Vrijwel alle verdachten man en gemiddeld 31 jaar

Van de 6.410 geregistreerde verdachten is 96% man. De gemiddelde leeftijd is 31 jaar. Figuur 2.8 laat de leeftijdsverdeling zien van de verdachten die geregistreerd zijn bij de politiemeldingen.



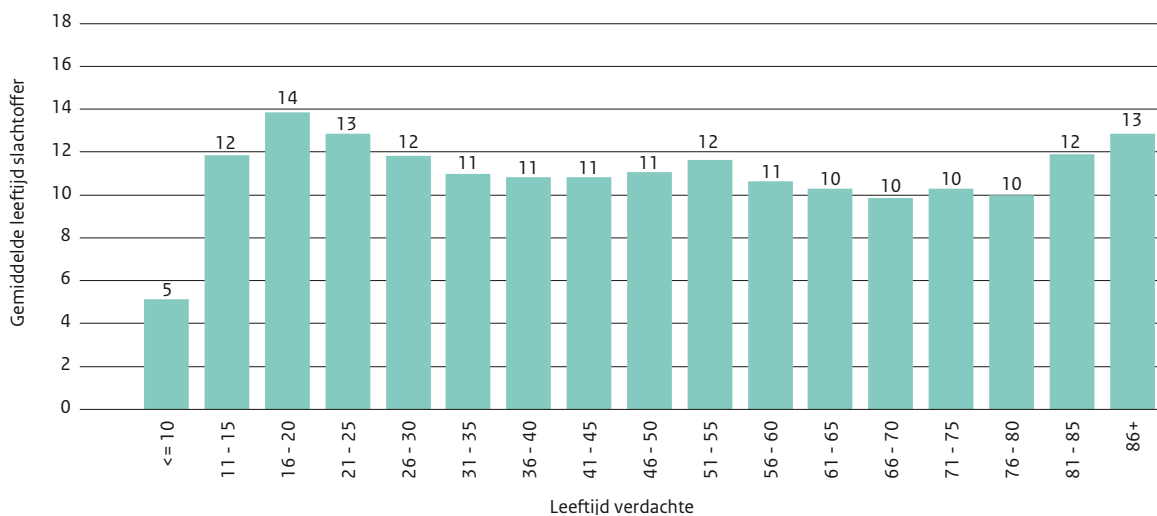
Figuur 2.8 Leeftijdsverdeling verdachten van seksueel geweld tegen kinderen geregistreerd bij politiemeldingen, in de periode 2018-2022 (N=6.410).

Bron: data Nationale Politie

Opvallend is dat de gemiddelde leeftijd van de verdachten weliswaar 31 jaar is, maar dat relatief veel verdachten tussen de 11 en 20 jaar zijn. Daarnaast valt op dat een deel van de verdachten 10 jaar of jonger is. Nadere analyse laat zien dat deze groep vooral verdacht wordt van 'seksueel misbruik kinderen' (48%) en incest (32%).

Jonge verdachten maken leeftijdsgenoten als slachtoffer

De vorige figuren lieten de leeftijden zien van zowel verdachten als slachtoffers. Deze leeftijden kunnen worden vergeleken. Figuur 2.9 laat per leeftijdsgroep van de verdachten zien hoe oud hun slachtoffers gemiddeld zijn.



Figuur 2.9 Leeftijden verdachten en slachtoffers geregistreerd bij politiemeldingen vergeleken, in de periode 2018-2022.

Bron: data Nationale Politie

Het valt allereerst op dat bij meldingen van seksueel geweld door hele jonge verdachten (< 10 jaar), ook hele jonge slachtoffers geregistreerd zijn. Daarnaast valt op dat de slachtoffers van 11- tot 15-jarige verdachten gemiddeld 12 jaar zijn. En die van 16- tot 20-jarige verdachten gemiddeld 14 jaar zijn, iets ouder dan gemiddeld. Hiermee lijken verdachten en slachtoffers in deze groepen min of meer leeftijdsgenoten. Bij delicten met verdachten die jonger zijn dan 21 jaar en minder dan 5 jaar met hun slachtoffers schelen, komt verkrachting het meeste voor, gevolgd door sexting en aanranding.

BARRIÈREMODELLEN ONLINE EN TRANSNATIONAAL SEKSUEEL KINDERMISBRUIK

Het afgelopen jaar is een barrièremodel ontwikkeld, in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid, onder leiding van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Dit model is toegespitst op de aanpak van downloaders (oftewel bezitters en verspreiders) van beeldmateriaal van online seksueel kindermisbruik. Een barrièremodel is een instrument waarmee het proces van criminele handelingen in kaart wordt gebracht. Het laat in één oogopslag zien welke stappen criminelen moeten zetten om een delict te kunnen plegen en welke partijen en gelegenheden het delict mogelijk maken. Hierdoor wordt duidelijk welke barrières kunnen worden opgeworpen om de activiteiten van criminelen te verstoren.⁸

Het model voor de aanpak van downloaders biedt concrete handvatten op zowel preventief als repressief terrein. Ook is aandacht besteed aan alternatieve afdoeningen.⁹ In combinatie met het recente onderzoek van de Nationaal Rapporteur “Maak het bespreekbaar” geeft het barrièremodel invulling aan de momenten en wijzen waarop kan worden geïntervenieerd in het leven van daders van online seksueel kindermisbruik.¹⁰ Het bureau van de Nationaal Rapporteur is betrokken geweest bij het opstellen van dit barrièremodel en blijft met de andere betrokken partijen in gesprek om de barrières uit het barrièremodel te vertalen naar concrete acties, deze waar nodig te prioriteren en de voortgang te bespreken.

Daarnaast wordt een barrièremodel ontwikkeld voor transnationaal seksueel kindermisbruik. Bij de ontwikkeling van dit model zijn verschillende ketenpartners betrokken, maar ook partijen uit de reissector en kinderrechtenorganisaties. Ook het bureau van de Nationaal Rapporteur is hierbij betrokken. De verwachting is dat dit model in 2023 wordt opgeleverd.

2.1.4 Meldingen van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik bij de politie

Meldingen van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik¹¹ en kindersekstoerisme komen in het algemeen binnen bij het politieonderdeel TBKK. De TBKK's zijn voornamelijk gericht op het identificeren van nog niet bekende slachtoffers en hen onttrekken uit acute misbruiksituaties.

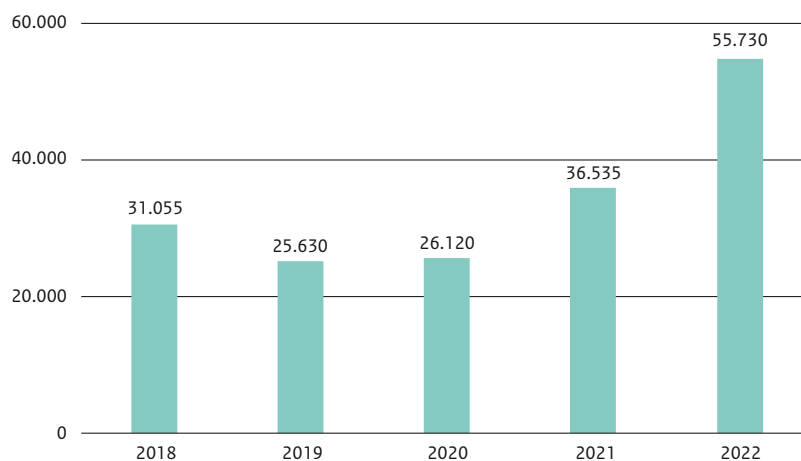
⁸ Meer informatie is te vinden op: www.barrieremodellen.nl (geraadpleegd 19 september 2023).

⁹ Voortgangsbrief aanpak online seksueel kindermisbruik en zeden, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving, juni 2023.

¹⁰ Nationaal Rapporteur, 2023 (Maak het bespreekbaar, onderzoek naar jonge (potentiële) daders van seksueel kindermisbruik); zie ook Hoofdstuk 6.

¹¹ De Nationale Politie spreekt hierbij over kinderpornografie. In lijn met de terminologiegids over seksueel kindermisbruik (ECPAT, 2022) spreekt de Nationaal Rapporteur echter liever over ‘materiaal van seksueel misbruik van kinderen’.

Maar ook op de opsporing van de meest risicovolle daders, zoals makers van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik of daders met een centrale functie in een netwerk of op het darkweb. De meeste meldingen komen uit het buitenland via de Amerikaanse organisatie National Center for Missing en Exploited Children (NCMEC).¹² Meldingen van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik die iemand met een ogenschijnlijk Nederlands IP-adres heeft geplaatst op een Amerikaanse website of social media platform, worden doorgestuurd naar het TBKK van de Landelijke Eenheid (LE). Na weging en prioritering worden deze meldingen vervolgens doorgestuurd naar de regionale eenheden om ze verder te onderzoeken. Figuur 2.10 geeft weer hoeveel meldingen de TBKK's hebben ontvangen in de periode 2018 tot en met 2022.



Figuur 2.10 Jaarlijkse meldingen van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik bij TBKK, per jaar in de periode 2018-2022 (N=175.065)

Bron: Nationale Politie

Na enkele jaren van stagnatie is het aantal meldingen van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik bij TBKK sinds 2021 sterk toegenomen. In 2022 zijn er ruim 55 duizend meldingen. Dat is meer dan een verdubbeling ten opzichte van twee jaar eerder. Ten opzichte van 2015 is het zelfs een vertienvoudiging.¹³ Bovendien is er per melding ook een toename van de hoeveelheid materiaal dat gemeld wordt.¹⁴ Overigens betekent dit niet dat de stijging van het aantal op het internet aanwezige beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik net zo sterk is. Door verbeterde technieken en algoritmen wordt er meer aanwezig beeldmateriaal gevonden en gemeld.

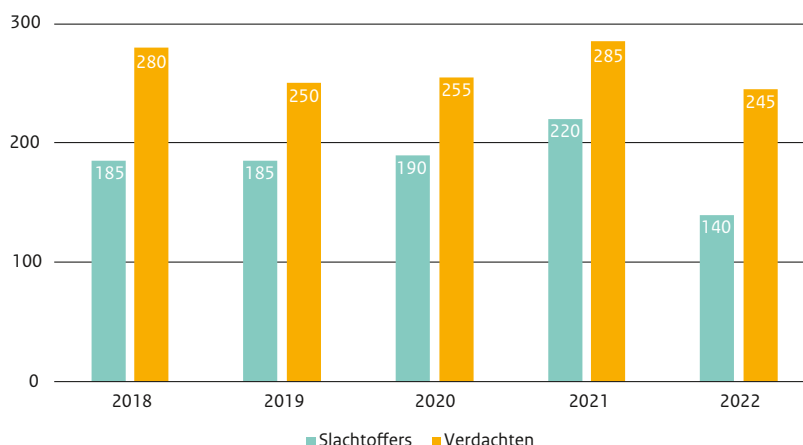
Slachtoffers en verdachten

Het landelijke TBKK prioriteert, analyseert en bewerkt de meldingen tot startdossiers voor onderzoeken die de landelijke TBKK zelf of de regionale TBKK's oppakken. Meldingen die bij de regionale eenheden worden gedaan, weegt de regionale eenheid zelf op basis van dezelfde voorwaarden. Opsporingsonderzoeken van kinderpornografie worden doorgestuurd naar de TBKK in de regionale eenheid waar de verdachte woont. Figuur 2.11 toont hoeveel slachtoffers en verdachten er zijn geïdentificeerd.

¹² Kamerstukken II, 2022/23, 26643, nr. 908.

¹³ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019).

¹⁴ Schriftelijke communicatie Landelijke Politie, d.d. 2 oktober 2023.



Figuur 2.11 Aantal geïdentificeerde slachtoffers (N=925) en verdachten (N=1.310) bij TBKK, per jaar in de periode 2018-2022

Bron: Nationale Politie

Van 2018 tot en met 2020 zijn er jaarlijks ongeveer 185 slachtoffers geïdentificeerd. Het jaar daarna vindt er een stijging plaats, om in 2022 weer af te nemen naar 140 slachtoffers. Deze daling is opmerkelijk, gelet op de zeer sterke stijging in meldingen dat jaar (zie Figuur 2.9). De politie geeft aan dat dit deels komt doordat capaciteit is ingezet op onderzoeken in grootschalige zaken van grooming, ter ondersteuning van zedenafdelingen.¹⁵ Deze inzet kan van jaar tot jaar verschillen. Het aantal verdachten dat in beeld is, is stabiel: tussen de 245 en 285 per jaar. Het is echter ook hierbij zorgwekkend dat in 2022 het minst aantal verdachten in beeld waren terwijl de meldingen zeer sterk toenamen.

EU VERORDENING

Op 11 mei 2022 heeft de Europese Commissie een voorstel gepresenteerd voor een verordening die regels opstelt voor online platformen om seksueel kindermisbruik te bestrijden en te voorkomen. Dit voorstel was aangekondigd in de EU-strategie voor een effectievere aanpak van seksueel kindermisbruik.

Met dit voorstel krijgen een aantal online platformen een uitbreiding van de verplichting die ze onder de *Digital Services Act* (DSA) al hebben. De DSA-verplichting bestaat uit het doen van een risico-assessment naar structurele risico's die voortkomen uit het gebruik en functioneren van het platform, waaronder de negatieve impact op kinderen, het misbruik van het platform om illegale content te verspreiden en de inbreuk op privacy. Dit wordt met de voorgestelde verordening uitgebreid naar een specifiek risico-assessment op seksuele uitbuiting en misbruik van kinderen online. De platformen moeten dan het risico beoordelen dat hun platform wordt gebruikt voor het verspreiden van materiaal van seksueel kindermisbruik en het benaderen van kinderen voor seksuele doeleinden. Lidstaten moeten een coördinerende autoriteit aanwijzen die de risicobeoordeling evalueert. In Nederland is hiervoor de Autoriteit Online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM) opgericht. Ook kunnen platformen worden verplicht om zowel bestaand als nieuw materiaal van seksueel kindermisbruik op te sporen en te verwijderen.

¹⁵ Schriftelijke communicatie Nationale Politie, 2 oktober 2023.

Het voorstel voor de Verordening heeft in Nederland tot veel discussie geleid. Voorstanders van de Verordening wijzen op de positieve bijdrage die de uitvoering daarvan heeft op het bestrijden van seksueel kindermisbruik. Zowel in Nederland als vanuit de EU Commissies en diensten¹⁶ die de Verordening behandelen klinkt er ook kritiek op de Verordening. Het eerste punt van kritiek gaat over de disproportionele schending van het recht op privacy van platformgebruikers. Het ontbreekt aan concrete voorwaarden waaronder platformen bestaand en nieuw materiaal moeten opsporen en verwijderen en moeten onderzoeken of er sprake is van het delen van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik of het benaderen van kinderen voor seksuele doeleinden op hun platform. Daardoor bestaat het risico dat er willekeurig wordt meegekeken en meegeluisterd met de interpersoonlijke communicatie van willekeurige burgers, inclusief kinderen. Het tweede punt van kritiek gaat om het beperkte beoogde effect dat de Verordening volgens sommige partijen heeft op het aanpakken van seksueel kindermisbruik. Zij beargumenteren dat de bestaande software onvoldoende in staat is tot een effectieve opsporing van nieuw beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik en van het benaderen van kinderen voor seksuele doeleinden. Ook bij een relatief laag foutpercentage op een grote bulk data betekent dit een disproportionele aanslag op de capaciteit bij de politie.

In het voorstel voor de Verordening stelt de Commissie ook voor een Europees centrum op te richten voor de preventie en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen. Het EU Centrum gaat dienen als expertisecentrum. Ook gaat het meldingen van materiaal van seksueel kindermisbruik ontvangen en beoordelen en relevante meldingen doorsturen naar de politie.

Er wordt op dit moment onderhandeld over het voorstel voor een EU Verordening tussen de EU Commissie die de Verordening heeft voorgesteld, het Europees Parlement en de Europese Raad. De Verordening zou in augustus 2024 in werking moeten treden.

2.2 Meldingen bij Veilig Thuis

Veilig Thuis is het wettelijk ingestelde advies- en meldpunt voor vermoedens van huiselijk geweld en/of kindermishandeling, waaronder seksueel geweld tegen kinderen.¹⁷ Veilig Thuis geeft advies, onderzoekt binnengekomen meldingen en draagt deze waar nodig over aan bijvoorbeeld een wijkteam, een gecertificeerde instelling, jeugdhulpaanbieder, een GGZ-instelling of

¹⁶ LIBE Committee EU Parliament (April 2023), DRAFT REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council Laying down rules to prevent and combat child sexual abuse (COM(2022)0209 - C9-0174/2022 - 2022/0155(COD)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-746811_EN.html (geraadpleegd 6 september 2023); European Parliamentary Research Service (EPRS) (2023), Complementary Impact Assessment, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740248/EPRS_STU\(2023\)740248_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740248/EPRS_STU(2023)740248_EN.pdf) (geraadpleegd 6 september 2023); LIMITE Legal Service EU Council (April 2023), Written opinion Proposal for a Regulation laying down rules to prevent and combat child sexual abuse, <https://aeur.eu/f/6q1> (geraadpleegd 6 september 2023).

¹⁷ Art. 4.1.1 WMO 2015; Website Veilig Thuis, www.veiligthuis.nl/hoe-werkt-veilig-thuis/ (geraadpleegd 22 juni 2022).

de Raad voor de Kinderbescherming. Er zijn verspreid over het land 26 Veilig Thuis-organisaties.¹⁸ Deze organisaties vallen onder verantwoordelijkheid van de gemeenten.

2.2.1 Achtergrond van de cijfers

Om data over Veilig Thuis te presenteren, is gebruikgemaakt van cijfers uit de Beleidsinformatie Veilig Thuis van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Elk half jaar publiceert het CBS gegevens over het aantal gegeven adviezen, het aantal ontvangen meldingen en het aantal uitgevoerde diensten (waaronder onderzoeken) over kindermishandeling en huiselijk geweld bij de Veilig Thuis-organisaties. Bij deze gegevens gaat het bijvoorbeeld over het aantal meldingen, de aard ervan, de melders en over het vervolg van de melding. Voor deze monitor zijn de meldingen die Veilig Thuis heeft geregistreerd als 'kindermishandeling, seksueel misbruik' door het CBS gefilterd uit de data.

Gehanteerde definitie seksueel geweld tegen kinderen

Veilig Thuis richt zich op kindermishandeling en huiselijk geweld. Hieronder valt ook seksueel geweld tegen kinderen, maar dit is een klein aandeel van de totale doelgroep waar Veilig Thuis mee te maken krijgt. Op het gebied van seksueel geweld ziet Veilig Thuis vooral het seksueel geweld binnen afhankelijkheidsrelaties.

Beperkingen aan de data

Door verschillen in de werkwijze en registratie tussen de Veilig Thuis-organisaties, kon er voor 2019 geen betrouwbaar en vergelijkbaar landelijk beeld worden geschetst van de cijfers van Veilig Thuis. Met een nieuw handelings- en informatieprotocol zijn stappen gezet om dit te verbeteren. Hiermee zijn de cijfers van alle Veilig Thuis-organisaties vanaf 2019 consistent (meer informatie over dit traject staat beschreven in §B1 van de onderzoeksverantwoording). Dit betekent echter dat in deze monitor alleen de cijfers over de periode 2019-2022 gepresenteerd kunnen worden. Voor 2022 gaat het om de voorlopige cijfers.

Geen cijfers over achtergrondkenmerken slachtoffers

Daarnaast is het momenteel niet mogelijk om cijfers te presenteren over achtergrondkenmerken van kinderen over wie bij Veilig Thuis een melding is gedaan. Dat komt doordat Veilig Thuis wettelijk gezien geen persoonsgegevens aan het CBS mag verstrekken. Dit betekent ook dat de Veilig Thuis-data van het CBS niet gekoppeld kunnen worden aan andere datasets. Bijvoorbeeld om te zien of slachtoffers in beeld bij Veilig Thuis ook in beeld zijn bij de politie of bij jeugdhulpinstanties. Om het koppelen van datasets wel mogelijk te maken is een traject gestart om de Wmo 2015, die de wettelijke basis voor Veilig Thuis bevat, aan te passen. Naar verwachting treedt de wetwijziging in 2025 in werking, en is het in de toekomst wel mogelijk om uitgebreider over achtergrondkenmerken van slachtoffers te rapporteren.¹⁹

2.2.2 Aantal meldingen bij Veilig Thuis

Figuur 2.12 toont het aantal 'meldingen', 'diensten Voorwaarden en Vervolg' en 'dienst Onderzoeken' bij Veilig Thuis in de periode 2019-2022. De dienst Voorwaarden en Vervolg bestaat sinds 2019. Deze wordt ingezet wanneer al snel na een melding blijkt dat Veilig Thuis en de betrokkenen uit het gezin of het huishouden het eens zijn over de gemelde zorgen en over wat

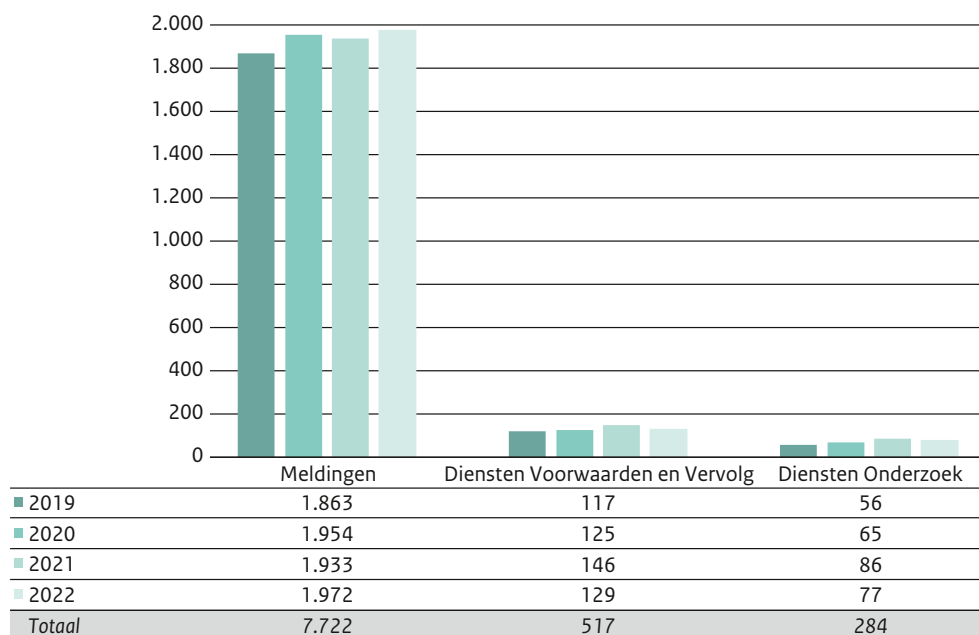
¹⁸ Door de fusie van Veilig Thuis Noordoost en Veilig Thuis Zuidoost-Brabant, zijn er vanaf 2023 25 Veilig Thuis regio's.

¹⁹ Mondelinge informatie Veilig Thuis, d.d. 4 oktober 2023.

er moet gebeuren om die zorgen weg te nemen. Veilig Thuis werkt dan met het gezin of huishouden en met ketenpartners samen aan verdere hulp en behandeling. Veilig Thuis spreekt met de gezinsleden af wat ten minste moet gebeuren om ervoor te zorgen dat het direct veilig wordt (de zogenaamde veiligheidsvoorwaarden). De veiligheidsvoorwaarden worden door Veilig Thuis overgedragen aan de ketenpartners. Zij maken op basis hiervan veiligheids- en herstelplannen die moeten leiden tot stabiele veiligheid. Het onderzoek wordt ingezet als er nog geen antwoord is op de vraag of er sprake is van seksueel misbruik of als de leden van het gezin of huishouden niet willen meewerken met Veilig Thuis. Als uit het onderzoek blijkt dat er sprake is van seksueel misbruik volgt een traject vergelijkbaar met de dienst Voorwaarden en Vervolg. Veilig Thuis spreekt met de gezinsleden de veiligheidsvoorwaarden af en draagt deze over aan de ketenpartners die veiligheids- en herstelplannen maken.

Verskil tussen meldingen en aantal diensten en onderzoeken groot

Naast het behandelen van meldingen en het uitvoeren van de diensten Voorwaarden en Vervolg en Onderzoeken geeft Veilig Thuis ook advies en informatie over seksueel geweld tegen kinderen aan professionals. Maar ook aan burgers, bijvoorbeeld voorafgaand aan het doen van een melding. Dit gebeurde 2.952 keer in 2019, 3.317 keer in 2020, 3.433 keer in 2021 en 3.610 keer in 2022.²⁰



Figuur 2.12 Aantal meldingen, diensten en onderzoeken over seksueel misbruik bij Veilig Thuis 2019-2022 (N=8.523)

Bron: CBS-databestanden

De figuur laat allereerst zien dat het verschil tussen het aantal meldingen enerzijds en het aantal diensten Voorwaarden en Vervolg en diensten Onderzoek anderzijds groot is. Dit komt doordat veel meldingen na een veiligheidstaxatie al snel worden overgedragen aan (bestaande) hulpverlening. Verdere betrokkenheid door Veilig Thuis zelf is dan dus niet nodig. Ook komt het voor dat er meerde-

²⁰ Omdat adviezen lang niet altijd betrekking hebben op een concreet incident van seksueel geweld, zijn deze niet in Figuur 2.12 opgenomen.

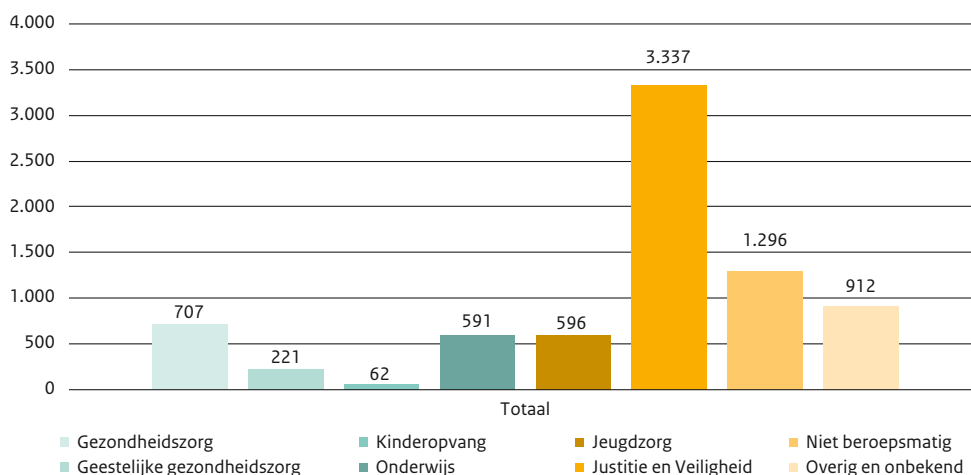
re meldingen zijn gedaan over eenzelfde casus waar het onderzoek op gericht is.²¹ Verder is te zien dat er geen grote schommelingen zijn in het aantal meldingen van seksueel misbruik in de periode 2019-2022. Dit is een verschil met het aantal incidenten dat bij de politie in beeld is. Dat aantal is de afgelopen twee jaar sterk gestegen (zie ook §2.1.3). Dit verschil is waarschijnlijk te verklaren doordat het bij de meldingen bij Veilig Thuis voornamelijk gaat om seksueel geweld binnen afhankelijkheidsrelaties, terwijl de politie alle soorten seksueel geweld ziet. Een ander verschil is dat seksueel geweld dat in het verleden heeft plaats gevonden wel bij de politie gemeld wordt uit strafvorderlijk oogpunt en niet bij Veilig Thuis, als er geen sprake meer is van onveiligheid.

Meldingen seksueel geweld tegen kinderen in 2022 licht gestegen, afname diensten Voorwaarden en Vervolg en Onderzoek

Het aantal meldingen van seksueel misbruik is in 2022 licht gestegen, terwijl het aantal diensten Voorwaarden en Vervolg en Onderzoek afneemt. Veilig Thuis geeft aan dat dit komt door een verbeterde samenwerking tussen de ketenpartners en samenwerking in het lokale veld. Hierdoor kan een snelle overdracht plaatsvinden naar de benodigde hulpverlening en hoeft Veilig Thuis dus minder vaak over te gaan op een dienst en/of onderzoek.²² Bij een onderzoek naar een melding van seksueel misbruik zijn de volgende uitkomsten mogelijk: 'vermoeden weerlegd', 'vermoeden niet bevestigd', 'vermoeden bevestigd', 'type mishandeling niet onderzocht', 'uitkomsten onderzoek niet bekend'. In de periode 2019-2022 is in bijna alle onderzoeken het vermoeden bevestigd.

Grootste deel van de meldingen afkomstig van Justitie en Veiligheid

Vanaf hier richt de tekst zich alleen op de in totaal 7.722 meldingen van seksueel geweld die in de periode 2019-2022 zijn gedaan bij Veilig Thuis, zie ook Figuur 2.9. Het gaat hierbij dus alleen om de meldingen en niet om de diensten Voorwaarden en Vervolg en Onderzoek. Figuur 2.13 geeft een overzicht van de organisatie die de melding bij Veilig Thuis heeft gedaan over deze periode.



Figuur 2.13 Aantal meldingen van seksueel misbruik bij Veilig Thuis, uitgesplitst naar meldende organisatie 2019-2022 (N=7.722)

Bron: CBS-databestanden

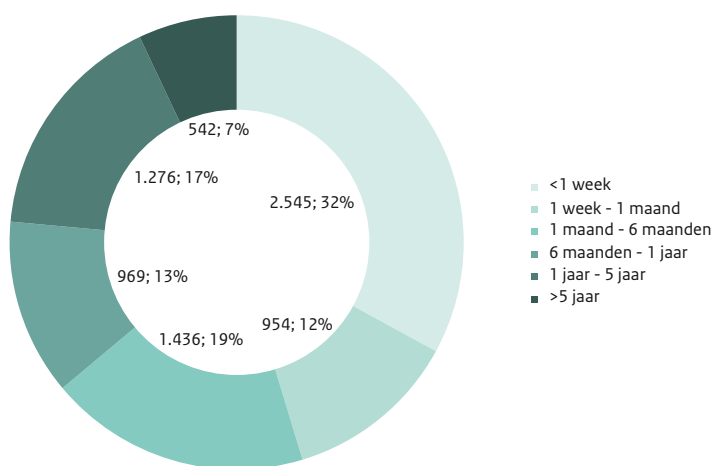
21 Mondelinge informatie Veilig Thuis, d.d. 24 augustus 2023.

22 Mondelinge informatie Veilig Thuis, d.d. 24 augustus 2023.

De figuur laat zien dat veruit de meeste meldingen van seksueel misbruik worden gedaan door Justitie en Veiligheid. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om een melding door de politie, maar een melding kan ook afkomstig zijn van bijvoorbeeld de Raad voor de Kinderbescherming of de reclassering. Na Justitie en Veiligheid is 'niet beroepsmatig' de grootste categorie. Hierbij gaat het om burgers die een melding doen bij Veilig Thuis, zoals familie, burens of vrijwilligers. Zij melden dus niet vanuit hun beroepsmatige functie. Ook de categorie gezondheidszorg bevat veel meldingen. Dit zijn onder andere meldingen gedaan door jeugdartsen, consultatiebureau-medewerkers, of door een andere zorgverlener, zoals een huisarts.

Seksueel misbruik in veel gevallen aan het licht als het al geruime tijd plaatsvindt

De duur van het misbruik gemeld bij Veilig Thuis verschilt van eenmalige incidenten tot structureel, langdurig misbruik. Figuur 2.14 toont de duur van het geweld in de meldingen van seksueel misbruik gedaan bij Veilig Thuis over de periode 2019-2022.



Figuur 2.14 Meldingen van seksueel misbruik bij Veilig Thuis, uitgesplitst naar duur van het geweld 2019-2022 (N=7.722)

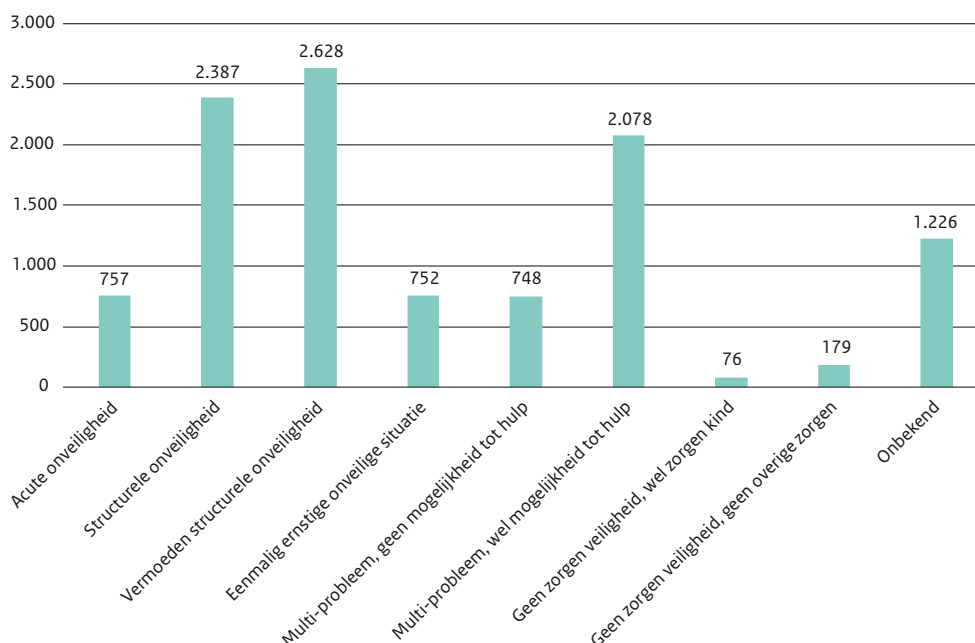
Bron: CBS-databestanden

Uit deze figuur blijkt dat het bij ongeveer een derde van de meldingen gaat om kortdurend seksueel misbruik van minder dan een week. Ook wanneer niet bekend is hoe lang het seksueel geweld al gaande is, wordt het geregistreerd in deze categorie. Hierdoor is de categorie minder dan een week het grootste. Het gaat echter in ruim de helft van de gevallen om seksueel misbruik dat minstens een maand heeft geduurd (56%). 37% van het misbruik komt pas aan het licht nadat het een half jaar of langer heeft geduurd. Het is zorgelijk dat in veel gevallen het seksueel misbruik pas aan het licht komt als het al geruime tijd aan de gang is en dus een structureel karakter heeft.

Meeste meldingen over (een vermoeden van) structurele onveiligheid

Bij het beoordelen van de meldingen voert Veilig Thuis een veiligheidstaxatie uit. Veilig Thuis onderzoekt en beoordeelt de veiligheid in het gezin door te kijken naar de gebeurtenissen die in het verleden zorgden voor onveiligheid en de feiten die hieraan bijdroegen. De conclusie van

deze veiligheidstaxatie dient als basis voor het besluit over een passend vervolg.²³ Figuur 2.15 toont de geregistreerde conclusies van de veiligheidstaxaties bij de meldingen van seksueel misbruik bij Veilig Thuis.



Figuur 2.15 Aantallen geregistreerde veiligheidstaxaties in meldingen van seksueel misbruik bij Veilig Thuis, uitgesplitst naar conclusie 2019-2022 (N=10.831)²⁴

Bron: CBS-databestanden

De figuur toont dat in bijna de helft van de meldingen (46%) sprake is van (een vermoeden van) structurele onveiligheid. Dit betekent een herhaling of het voortduren van geweld in de relatie, bijvoorbeeld bij een voorgeschiedenis van huiselijk geweld en/of kindermishandeling. Daarnaast gaat het vaak om multiproblematiek: een complexe situatie in een gezin met verschillende soorten problematiek, zoals verslaving, schulden en de aanwezigheid van meerdere vormen van huiselijk geweld.²⁵ Zorgelijk is dat in 748 gevallen (7%) sprake is van multiproblematiek, waarbij er geen mogelijkheid is tot hulp. In deze gevallen is het niet mogelijk om hulp te organiseren, bijvoorbeeld doordat de veiligheid van medewerkers van Veilig Thuis niet gegarandeerd kan worden. In deze gevallen wordt opgeschaald door het inschakelen van extra hulp van bijvoorbeeld politie.²⁶ Ook kan het zo zijn dat de hulp onvoldoende effect heeft, of dat het gezin geen hulpvraag heeft. Slechts in een klein aantal gevallen is de uitkomst van de veiligheidstaxatie dat er geen zorgen zijn over de veiligheid van het kind.

23 Website Veilig Thuis, www.veiligthuis.nl/wp-content/uploads/2019/01/VWS-QA-beroepsgroepen-nieuwe-werkwijze-VT-Landelijk-Netwerk-Veilig-Thuis....pdf (geraadpleegd 2 augustus 2023).

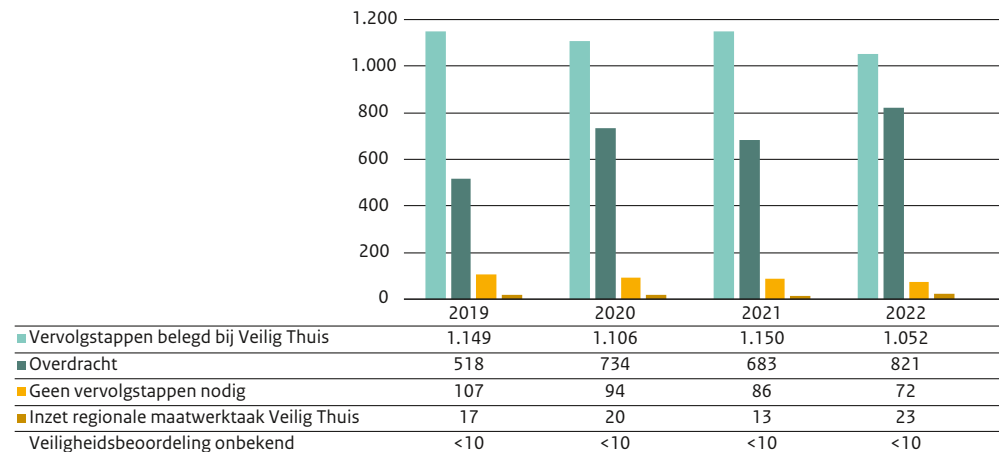
24 Omdat een melding gescoord kan worden bij meerdere veiligheidstaxaties, wijkt het totale aantal in deze figuur af van het eerder gerapporteerde totale aantal meldingen bij Veilig Thuis.

25 Mondelinge informatie Veilig Thuis, d.d. 24 augustus 2023.

26 Mondelinge informatie Veilig Thuis, d.d. 24 augustus 2023.

In 2022 vaker overdracht naar andere organisaties

Op basis van bovengenoemde veiligheidstaxatie bepaalt Veilig Thuis de vervolgstappen, deze staan weergegeven in Figuur 2.16.



Figuur 2.16 Meldingen van seksueel misbruik bij Veilig Thuis, uitgesplitst naar vervolgstappen 2019-2022 (N=7.722)

Bron: CBS-databestanden

Zoals in de figuur is te zien, worden de vervolgstappen na een melding van seksueel misbruik in de meeste gevallen belegd bij Veilig Thuis zelf. In deze gevallen kan een dienst Voorwaarden en Vervolg of Onderzoek worden gestart. In 2022 is echter een stijging zichtbaar in het aantal meldingen waarbij vervolgstappen worden belegd bij andere organisaties, zoals hulpverleningsinstanties. Volgens Veilig Thuis komt dit mogelijk door de verbeterde regionale samenwerking tussen de ketenpartners en samenwerkingspartners in het lokale veld, waardoor het zicht op de veiligheid beter is en de relevante organisaties de juiste hulp kunnen inzetten.²⁷

METHODISCH INTERVIEW

Bij instanties met een taak in de bescherming en veiligheid van kinderen is de afgelopen jaren het besef gegroeid van de noodzaak van een kwalitatief goed feitenonderzoek. Momenteel wordt binnen de keten een slag gemaakt. Als er vermoedens bestaan van misbruik, maar er nog te weinig is voor een strafrechtelijk onderzoek, nemen onderzoekers -vooral van Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming – interviews af met de betrokken kinderen volgens een vaste methodiek. Dit wordt het Methodisch Interview genoemd. Daarbij wordt ook bekeken hoe het beste kan worden aangesloten op een eventuele strafrechtelijke inzet.²⁸

²⁷ Mondelinge informatie Veilig Thuis, d.d. 24 augustus 2023.

²⁸ Schriftelijke communicatie OM, d.d. 17 augustus 2023.

2.3 Meldingen Centrum Seksueel Geweld

Het CSG is een gespecialiseerd en multidisciplinair centrum waar slachtoffers van seksueel geweld forensische, medische en psychische hulp krijgen. Het CSG is daarmee gericht op het bieden van hulp aan slachtoffers van recent seksueel geweld én van langer geleden. Het CSG is laagdrempelig en voor iedereen toegankelijk en kent een landelijk dekkend netwerk. Het CSG is de afgelopen jaren flink gegroeid en telt momenteel zestien locaties verspreid over het land.

2.3.1 Achtergrond van de cijfers

Om de cijfers van het CSG te presenteren, is gebruikgemaakt van de jaarverslagen van 2018 tot en met 2022. Onder seksueel geweld verstaat het CSG: alle seksuele handelingen die iemand gedwongen moet uitvoeren, ondergaan of zien. Het kan gaan om aanranding, verkrachting, seksueel misbruik of online seksueel geweld.²⁹ Hierbij maakt het CSG onderscheid tussen acuut seksueel geweld (≤ 7 dagen geleden) en seksueel geweld dat langer geleden plaatsvond (> 7 dagen³⁰). Het aantal > 7 dagen-meldingen van seksueel geweld tegen kinderen is bij benadering. Van het totaal aantal > 7 dagen-meldingen is namelijk niet precies bekend hoeveel van deze slachtoffers minderjarig of meerderjarig zijn. Over de acute meldingen is wel bekend hoeveel procent daarvan een minderjarig slachtoffer betrof. Ditzelfde percentage is toegepast op de > 7 dagen-meldingen om tot een schatting te komen van het aantal minderjarige slachtoffers binnen deze meldingen.

MULTIDISCIPLINAIRE SAMENWERKING

Al langere tijd wordt gekeken naar de mogelijkheden om de zorg voor slachtoffers van seksueel geweld te verbeteren en beter te organiseren. Zo hebben de Nationaal Rapporteur, Rutgers en het CSG in september 2021 in een gezamenlijke brief al aangegeven dat het instellen van één landelijke entree voor hulp bij kindermisbruik en seksueel geweld een belangrijke stap kan zijn in het verbeteren van de zorg voor slachtoffers.³¹ Ook vanuit de politiek is hier aandacht voor, bijvoorbeeld door de aangenomen motie van Van der Werf³². Daarin wordt eveneens één centrale entree als oplossing geopperd voor effectieve en laagdrempelige hulp bij seksueel misbruik en seksueel geweld. In het in 2023 uitgekomen onderzoeksrapport “Laagdrempelige hulp voor slachtoffers en plegers van geweld in afhankelijkheidsrelaties”³³ wordt eveneens geconcludeerd dat hulp beter vindbaar, toegankelijker en laagdrempeliger moet zijn om te voorkomen dat slachtoffers geen of de verkeerde hulp krijgen.

Het CSG, de politie, het OM, Veilig Thuis, Slachtofferhulp Nederland en Perspectief Herstelbemiddeling zijn gezamenlijk aan de slag gegaan met een dergelijke centrale entree. Er is inmiddels gestart met een verkenning van de visie en de doelstelling van een dergelijke multidisciplinaire samenwerking waar zowel wordt ingezet op zorg en hulp als op veiligheid en strafrechterlijke belangen.³⁴

29 Website CSG, www.centrumseksueelgeweld.nl/hulp-binnen-7-dagen/ (geraadpleegd 4 augustus 2023).

30 Hierbij sprak het CSG voorheen over “niet-acute meldingen”.

31 Website Nationaal Rapporteur, geraadpleegd via www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/brief-2021/09/16/brief-algemeen-overleg-kindermisbruik-en-seksueel-geweld.

32 Zie www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/kamerstukken/2021/11/03/motie-van-der-werf-een-entree-slachtoffers-seksueel-geweld, geraadpleegd op 25 augustus 2023.

33 De Wildt et al., 2023.

34 Schriftelijke communicatie OM, d.d. 17 augustus 2023.

Een belangrijke waarde bij een centrale entree is de mogelijkheid om direct hulp te bieden die makkelijk te bereiken is voor het slachtoffer. Het slachtoffer heeft recht op professionele en multidisciplinaire triage, waarbij er voldoende ruimte moet zijn voor maatwerk. Bij deze entree kan een inschatting gemaakt worden van de mogelijkheden tot herstel en is er aandacht voor het voorkomen van revictimisatie.

De betrokken organisaties vinden het belangrijk dat de huidige ingangen voor zorg blijven bestaan, maar dat zorg aan slachtoffers van seksueel geweld op een eenduidige wijze kan worden geboden. Dat moet nog verder uitgewerkt worden. In de uitwerking is er aandacht voor de inhoud en vorm van multidisciplinaire triage, de taken en bevoegdheden van de verschillende organisaties, de kwaliteit van de geleverde hulp en de (on)mogelijkheden rondom het delen van informatie. Ook wordt gekeken naar een mogelijke overlap met samenhangende (beleids)thema's, zoals huiselijk geweld en kindermishandeling.

De Nationaal Rapporteur juicht het toe dat de partijen die een belangrijke rol spelen in de aanpak van seksueel geweld en/of het bieden van passende zorg aan slachtoffers, uitgangspunten voor een landelijke entree gaan formuleren. Hierbij is een goede triage die op eenduidige wijze plaatsvindt belangrijk. Maar ook, zeker in het licht van de aanbeveling of passende hulp die de Nationaal Rapporteur eerder deed³⁵, een laagdrempelige toegang tot zorg. De Nationaal Rapporteur hoopt dat er snel concrete vervolgstappen worden genomen en moedigt de regering aan om, waar nodig, deze partijen te ondersteunen in hun inzet om de zorg voor (minderjarige) slachtoffers van seksueel geweld te verbeteren.

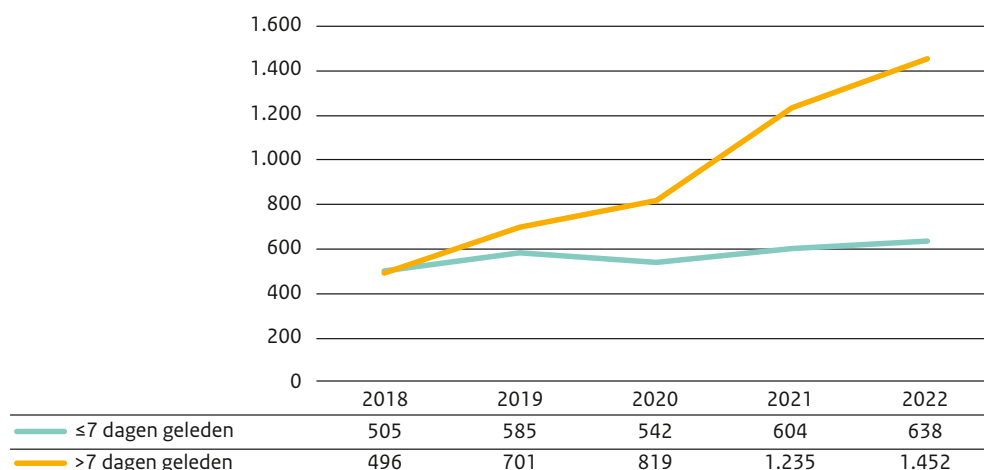
2.3.2 Aantal meldingen bij het CSG

Figuur 2.18 toont het aantal acute meldingen en (bij benadering) het aantal >7 dagen-meldingen van minderjarige slachtoffers bij het CSG in de periode van 2018-2022.³⁶ Bij een acute melding wordt het slachtoffer door de landelijke meldkamer direct doorverbonden met het dichtstbijzijnde regionale CSG. Als een slachtoffer langer dan 7 dagen geleden is misbruikt, neemt de casemanager van een regionaal CSG in de buurt van het slachtoffer de eerstvolgende werkdag contact op.³⁷

³⁵ Nationaal Rapporteur, 2022 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen).

³⁶ Sinds 2020 rapporteert het CSG ook 'acute consulten'. Dit betekent dat het slachtoffer wel is gemeld bij een CSG voor zorg en/of onderzoek binnen een week na het meemaken van seksueel geweld, maar dat het niet is gekomen tot een fysieke afspraak vanwege verschillende redenen. Deze cijfers zijn in deze monitor niet meegenomen.

³⁷ CSG, 2023, p.7.



Figuur 2.17 Aantal acute en >7 dagen-meldingen (bij benadering) over seksueel misbruik van minderjarigen bij het CSG 2018-2022 (N=7577).

Bron: CSG-jaarverslagen

Toenemende trend in het aantal minderjarige slachtoffers dat contact opneemt met het CSG

De figuur laat een toename zien van zowel het aantal acute als het aantal >7 dagen-meldingen van minderjarige slachtoffers bij het CSG. De toenemende trend, die al geconstateerd werd in de vorige twee slachtoffermonitors³⁸, zet zich daarmee voort. Alleen in 2020 neemt het aantal acute meldingen niet toe. Dit is naar alle waarschijnlijkheid te verklaren door de COVID-19-pandemie.³⁹

Contact via telefoon en chat neemt verder toe

Het CSG is bereikbaar via het landelijke telefoonnummer. Daarnaast kunnen slachtoffers, sinds 2019, laagdrempelig en anoniem via een online chatfunctie contact opnemen.⁴⁰ Voor deze chatfunctie werkt het CSG samen met Chat met Fier. Volgens een onderzoek van Fier, Centrum Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) en CSG sluit de chat met name goed aan bij jonge slachtoffers, mogelijk door het anonieme en online karakter van de chat.⁴¹ Het aantal telefonische contacten en chatcontacten neemt in grote mate toe in de periode 2018-2022. In 2022 neemt het aantal telefoongesprekken toe met 37% en het aantal chatgesprekken met 62%.⁴² De meeste chatters zijn adolescenten. In Figuur 2.18 is te zien dat het aantal chatgesprekken met een minderjarig slachtoffer toeneemt vanaf de pubertijd. In januari 2022 zag de chat een grote piek. Dit hangt volgens het CSG waarschijnlijk samen met de onthullingen van seksueel geweld bij The Voice of Holland door BOOS en de toegenomen maatschappelijke aandacht voor het onderwerp.⁴³

38 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen, 2017-2018); Nationaal Rapporteur, 2022 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen, 2017-2021).

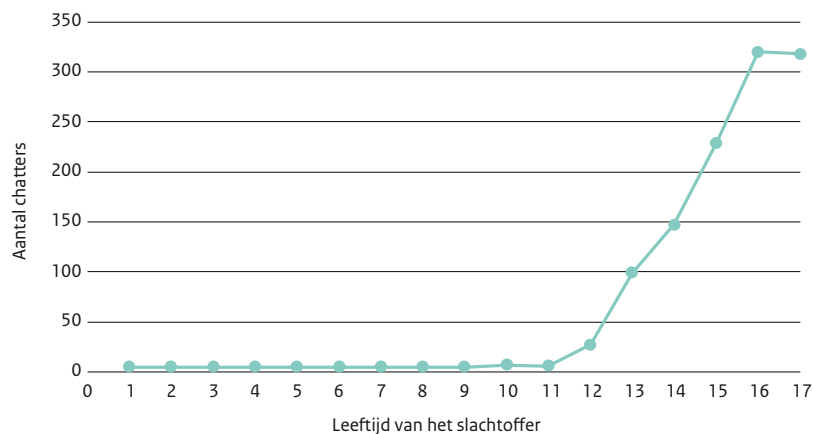
39 Nationaal Rapporteur, 2022 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen, 2017-2021).

40 Slachtoffers die via de chat contact opnemen met het CSG zijn niet meegenomen in Figuur 2.14.

41 Covers et al., 2022.

42 CSG, 2023.

43 CSG, 2023.



Figuur 2.18 Leeftijdsverdeling Chat met CSG in 2022 voor minderjarige slachtoffers (N=1172)

Bron: Schriftelijke informatie CSG en Fier

Steeds meer slachtoffers weten CSG te vinden

Dat steeds meer mensen de weg naar het CSG weten te vinden, blijkt ook uit de significante stijging in het totale aantal geholpen meerderjarige en minderjarige slachtoffers in 2022. In 2022 heeft het CSG hulp of advies geboden aan 15.241 mensen. Dat is een stijging van 54% ten opzichte van 2021, toen het CSG 9.874 slachtoffers hielp. Dit is waarschijnlijk voor een belangrijk deel te verklaren door de grotere bekendheid van het CSG onder burgers en professionals. En door de toegenomen maatschappelijke aandacht voor het thema seksueel geweld, mede door de onthullingen van seksueel geweld bij The Voice of Holland. Het is een goede ontwikkeling dat steeds meer mensen de weg naar het CSG weten te vinden.

VERGELIJKING NEDERLANDSE CENTRA VOOR SEKSUEEL GEWELD EN BELGISCHE ZORGCENTRA NA SEKSUEEL GEWELD

In meerdere Europese lidstaten bestaat inmiddels een multidisciplinair hulpaanbod onder één dak voor slachtoffers van seksueel geweld. In de opbouw daarvan is er veel naar elkaar gekeken. Zo hebben de Deense *rape centers* gediend als inspiratie voor de Nederlandse CSG's, terwijl de Nederlandse CSG's op hun beurt weer zijn gebruikt als inspiratie voor de Belgische Zorgcentra na Seksueel Geweld (ZSG). Ondanks veel overeenkomsten zijn er ook belangrijke verschillen tussen de diverse Europese equivalenten. In deze kadertekst wordt ingezoomd op de verschillen tussen de Nederlandse CSG's en de Belgische ZSG's.

In de beleidsreactie op een drietal onderzoeken rondom de Centra Seksueel Geweld maakte de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport recentelijk een vergelijking tussen beide centra.⁴⁴ Volgens de staatssecretaris vertonen de equivalenten duidelijke overeenkomsten. Zowel de Nederlandse CSG's als de Belgische ZSG's bieden een multidisciplinair hulpaanbod, waarbij medische, forensische en psychologische hulp beschikbaar is onder één dak voor slachtoffers van seksueel geweld. Het verschil zit volgens de staatssecretaris voornamelijk in de organisatiestructuur. Terwijl de Nederlandse regionale CSG's

44 Kamerstukken II 2022/2023, 34843, 72.

decentraal georganiseerd en gefinancierd zijn, worden de Belgische ZSG's centraal gecoördineerd en gefinancierd door de federale regering. In Nederland zijn de centra meestal verbonden aan afdelingen spoedeisende hulp in ziekenhuizen of GGD-locaties. Slachtoffers maken een telefonische afspraak om het CSG te bezoeken. Een persoonlijk begeleider (casemanager) van het CSG helpt het slachtoffer met eventuele afspraken met politie en artsen en begeleidt daarbij. De Belgische centra zijn fysieke locaties in of naast ziekenhuizen. Deze locaties kennen een inloofunctie en zijn 24 uur per dag geopend. Daarnaast beschikken zij onder andere over een verhoorkamer voor de politie en een consultatieruimte voor een psycholoog. Forensisch en medisch onderzoek wordt ter plaatse uitgevoerd. België telde in 2022 zeven actieve ZSG's tegenover zestien actieve CSG's in Nederland.

Ondanks deze verschillen benadrukt de staatssecretaris dat de kwaliteit en het aanbod van de geboden hulp aan slachtoffers van seksueel geweld in de praktijk overeenkomt, en dat niet geconcludeerd kan worden dat de centra in België betere hulp leveren dan die in Nederland. De staatssecretaris ziet dan ook geen reden tot herziening van de hulp. Toch zou het misschien lonend zijn om nader te onderzoeken wat Nederland kan leren van het Belgische model. De verschillende opzetten kennen namelijk wel degelijk verschillende uitkomsten.

In tabel 2.1 zijn de jaarrapporten van het CSG Nederland en het ZSG België voor 2022 naast elkaar gelegd.⁴⁵ Uit de tabel wordt duidelijk dat het aantal aanmeldingen bij het Nederlandse CSG een stuk hoger lag dan bij het Belgische ZSG. Het aantal aanmeldingen in de acute fase in beide landen – de fase waarin de centra het meest kunnen betekenen voor het slachtoffer – lag echter een stuk dicht bij elkaar. Naar verhouding zagen de Belgische Zorgcentra meer acute slachtoffers dan de Nederlandse regionale CSG's. Ook lag het aantal acute slachtoffers dat medische zorg heeft ontvangen, dat forensisch medisch onderzoek heeft ondergaan⁴⁶, en dat aangifte heeft gedaan bij de politie⁴⁷ (aanzienlijk) hoger in België dan in Nederland. Dit is opmerkelijk gezien het verschil in inwoneraantal en het aantal centra. In het geval van het aantal forensisch medisch onderzoeken zou het verschil mede kunnen worden verklaard door het feit dat er bij de Belgische ZSG's forensisch verpleegkundigen beschikbaar zijn om sporenonderzoek uit te voeren zonder dat de politie daarbij betrokken hoeft te zijn. In Nederland daarentegen, is er altijd de betrokkenheid van een gecertificeerde zedenrechercheur nodig voor een forensisch medisch onderzoek.⁴⁸ Tevens relevant om te benoemen is dat de Belgische ZSG's procentueel meer minderjarigen zagen dan de Nederlandse CSG's.

Volgens de Nationaal Rapporteur zou het dan ook lonen om nader te kijken naar de oorzaken voor deze verschillen en te onderzoeken wat Nederland kan leren van het Belgische model.

⁴⁵ CSG, 2023; Hahaut et al, 2023.

⁴⁶ Dit zou kunnen worden verklaard door het feit dat er bij de Belgische ZSG's forensisch verpleegkundigen beschikbaar zijn om sporenonderzoek uit te voeren zonder dat de politie daarbij betrokken hoeft te zijn. In Nederland daarentegen, is er altijd de betrokkenheid van een gecertificeerde zedenrechercheur nodig voor een forensisch medisch onderzoek.

⁴⁷ In het geval van de CSG's is dit een schatting, niet iedereen is hierop bevraagd.

⁴⁸ Kamerstukken II 2022/2023, 34843, 72.

Tabel 2.1. Aantallen en percentages slachtoffers, naar ZSG België en CSG Nederland, voor 2022

	ZSG België (11,6 miljoen inwoners, 1 januari 2022)	CSG Nederland (17,6 miljoen inwoners, 1 januari 2022)
Aantal meldingen	3.287 (283/miljoen)	9.168 ⁴⁹ (520/miljoen)
Aanmeldingen binnen de acute fase die leiden tot bezoek	2.449 ⁵⁰ (211/miljoen)	2.442 ⁵¹ (139/miljoen)
Medische zorg in de acute fase	1.708 ⁵² (147/miljoen)	1.498 (85/miljoen)
Forensisch medische onderzoeken	2.166 ⁵³ (187/miljoen)	976 (55/miljoen)
Aangifte bij de politie	2.123 ⁵⁴ (183/miljoen)	658 ⁵⁵ (37/miljoen)
Minderjarigen	35% (van het totale aantal meldingen)	26% (van het aantal slachtoffers in de acute fase dat zich fysiek gemeld heeft bij een CSG)

2.4 Conclusie

Meldingen van seksueel geweld tegen kinderen komen binnen bij verschillende organisaties: de politie, Veilig Thuis en het Centrum Seksueel Geweld. Bij de meeste organisaties neemt het aantal meldingen toe. Opvallend is dat de meldingen vaker gaan over seksueel geweld dat al langer aan de gang is of langer geleden gebeurd is.

Meer meldingen ernstig seksueel geweld bij de politie

Bij de politie zijn er in de afgelopen vijf jaar meer meldingen van seksueel geweld tegen kinderen binnengekomen. Het grootste deel van deze stijging vond plaats in de laatste twee jaar. Hierbij is ook een stijging zichtbaar van meldingen van verkrachting en aanranding. Bovendien wordt steeds vaker melding gemaakt van seksueel geweld dat langer dan een jaar geleden heeft plaatsgevonden. Hoewel de meeste meldingen nog steeds binnen een dag of een week worden gemaakt, gaat in 2022 twee op de tien meldingen over iets dat langer dan een jaar geleden is gebeurd. Mogelijk hebben geruchtmakende zaken zoals die bij de The Voice of Holland eraan bijgedragen dat slachtoffers zich zijn gaan herkennen als slachtoffer en/of hierdoor de moed hebben gevonden naar de politie te stappen.

Bijna zes op de tien meldingen die bij de politie binnenkomen gaat over seksueel geweld tegen kinderen dat in een woning plaatsvond. Het laat de noodzaak zien om ook vooral aandacht te

49 2442 (<7 dagen geleden) + 5564 (>7 dagen geleden) + 1162 (telefonisch consult <7 dagen geleden).

50 61,7% (<72 uur) +12,8% (>72 uur - week) van 3287 meldingen.

51 Bij 1162 slachtoffers werd het CSG telefonisch geconsulteerd in de acute fase (≤ 7 dagen), maar kwam het uiteindelijk niet tot bezoek aan het CSG.

52 Dit is bij benadering. In 2022 ontving 66,8% van het totale aantal slachtoffers medische zorg. Dit komt op 2196 slachtoffers. In de periode 2017-2022 ontving 77,8% van de slachtoffers in de acute fase medische zorg. 77,8% van 2196 is 1708 slachtoffers.

53 65,9% van de 3287 meldingen.

54 64,6% van 3287 meldingen; Dit aantal ligt waarschijnlijk nog iets hoger aangezien het hier enkel slachtoffers betreft die op, of voorafgaand aan, de dag van melding besloten een klacht in te dienen. Slachtoffers die later besloten een klacht in te dienen zijn niet meegenomen.

55 Schatting, niet iedereen is hierover bevraagd.

hebben voor het seksuele geweld achter de voordeur. Zeker gezien de ingewikkeldheid van deze problematiek die grotendeels buiten het zicht plaats kan vinden, met kinderen in een moeilijke situatie en daders die mogelijk naasten van het slachtoffer zijn. Deze aandacht is grotendeels afwezig in het Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (zie Hoofdstuk 1). Dit werpt de vraag op of er genoeg integrale aandacht is voor dit probleem.

Slachtoffers bij de politiemeldingen zijn overwegend vrouw, en gemiddeld 12 jaar. De verdachten daarentegen zijn vrijwel allemaal man. Zij zijn gemiddeld 31 jaar, maar er zijn ook hele jonge verdachten. Het valt echter op dat de jonge verdachten vaak leeftijdsgenoten als slachtoffer maken. Daarmee vormen zij waarschijnlijk een ander soort dadergroep dan de oudere daders. Ruim 5% van de slachtoffers maakt herhaald slachtofferschap mee in hetzelfde jaar. Bovendien is dit slachtofferschap relatief ernstig. Het is belangrijk deze slachtoffers goed in beeld te krijgen en hen de gewenste hulp en begeleiding te bieden.

Ongeveer 2.000 meldingen van seksueel geweld per jaar bij Veilig Thuis

Het aantal meldingen van seksueel geweld tegen kinderen bij Veilig Thuis over de periode 2019-2022 is stabiel. Per jaar krijgt Veilig Thuis ongeveer 2.000 meldingen van seksueel geweld tegen kinderen. In bijna de helft van de meldingen gaat het om een (vermoeden van) structurele onveiligheid. Het grootste aantal meldingen is afkomstig van Justitie en Veiligheid. In de meeste gevallen gaat het dan om meldingen door de politie. Ook burgers en professionals uit de gezondheidszorg maken regelmatig een melding van seksueel geweld tegen kinderen bij Veilig Thuis. Veilig Thuis kan na een melding een dienst Voorwaarden en Vervolg of dienst Onderzoek inzetten. Dit gebeurt in verhouding tot het aantal meldingen weinig. Dat komt doordat over één casus meerdere meldingen kunnen worden gedaan. Maar ook worden veel meldingen na een veiligheidsstaxatie al snel overgedragen aan (bestaande) hulpverlening.

Seksueel geweld bij een Veilig Thuis-melding vaak al minstens een maand aan de gang

In 2022 stijgt het aantal meldingen waarbij Veilig Thuis vervolgstappen belegt bij andere organisaties, zoals hulpverleningsinstanties. Een mogelijke reden hiervoor is een verbeterde regionale samenwerking tussen de partijen, waardoor het zicht op de veiligheid beter is en de relevante organisaties de juiste hulp kunnen inzetten. Zorgelijk is dat in veel gevallen het seksueel misbruik pas aan het licht komt als het al geruime tijd aan de gang is. In de helft van de gevallen bij een Veilig Thuis-melding gaat het om seksueel misbruik dat minstens een maand heeft geduurd. 37% van het misbruik wordt pas ontdekt nadat het een half jaar of langer heeft geduurd.

Aanzienlijke toename in het aantal >7 dagen-meldingen bij het CSG

De opwaartse trend in het aantal meldingen van seksueel geweld tegen kinderen bij het CSG zet zich voort in de periode 2018-2022. Met name het aantal meldingen waarbij het seksueel geweld langer dan 7 dagen geleden heeft plaatsgevonden, neemt aanzienlijk toe. Daarnaast valt op dat een aanzienlijk aantal minderjarigen, met name jongeren, gebruikmaakt van de chatdienst van het CSG. Door de groeiende bekendheid van het CSG bij publiek en professionals, en door de toenemende maatschappelijke aandacht voor het onderwerp seksueel geweld, is het zeer aannemelijk dat het aantal (minderjarige) slachtoffers dat zich bij het CSG meldt, de komende tijd blijft toenemen. De vergelijking tussen de Nederlandse CSG's en de Belgische Zorgcentra na Seksueel Geweld (ZSG's), beschreven in de laatste kadertekst van dit hoofdstuk, wijst op de potentie van verdere ontwikkeling in het bereiken van slachtoffers tijdens de acute fase. Dit is de fase waarin de CSG's het meest voor de slachtoffers kunnen betekenen. Het benadrukt tevens het belang van nader onderzoek naar de lessen die uit het Belgische model kunnen worden getrokken.

3 Onderzoeken

Nadat een melding van seksueel geweld tegen kinderen is binnengekomen bij de Nationale Politie, voert de politie een opsporingsonderzoek uit naar de melding of het signaal. Dat onderzoek richt zich op het vinden van een verdachte en het verzamelen van bewijs op basis waarvan deze verdachte mogelijk door het Openbaar Ministerie (OM) vervolgd kan worden (Hoofdstuk 4).¹

Dit hoofdstuk begint met informatie over de achtergrond van de cijfers (§3.1). In §3.2 wordt het informatief gesprek met de melder behandeld. Vervolgens komt aan bod hoe vaak en voor welke delicten er aangifte wordt gedaan. De laatste stap voor de politie is een zaak wel of niet insturen naar het OM. Hierover gaat §3.4. Vervolgens worden de stappen van een melding bij de politie tot het insturen naar het OM kort onder elkaar gezet in §3.5. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie over de bevindingen.

3.1 Achtergrond van de cijfers

Dit hoofdstuk beschrijft de data die afkomstig zijn uit het registratiesysteem ‘Basisvoorziening Handhaving’ (BVH) van de Nationale Politie. In dit systeem wordt bij een melding van seksueel geweld tegen kinderen onder andere bijgehouden of er een informatief gesprek met de melder heeft plaatsgevonden, of er aangifte is gedaan en of een zaak naar het OM is gestuurd. Zie voor een uitgebreide toelichting §2.1.1 en de onderzoeksverantwoording (§B1.2).

Gehanteerde definitie seksueel geweld tegen kinderen

Incidenten in het registratiesysteem BVH worden ingedeeld in beleidscodes (zie ook §2.1.1). Zedendelicten kunnen worden geregistreerd onder een tiental classificaties. Incidenten met classificaties waarbij een minderjarig slachtoffer betrokken is, zijn geselecteerd en staan in dit hoofdstuk centraal.

3.1.1 Beperkingen aan de data

Deze wijze van selecteren zorgt voor een onderschatting van het daadwerkelijke aantal incidenten dat in de systemen geregistreerd staat (zie ook §2.1.1). Wanneer het slachtoffer onbekend is of niet geregistreerd is, kan immers niet worden vastgesteld of deze minderjarig is. Zo’n zaak is dan ook niet geselecteerd voor dit onderzoek. Deze beperking is in dit hoofdstuk echter minder groot dan in het hoofdstuk over meldingen. Wanneer een opsporingsonderzoek wordt gestart, is er namelijk meestal een slachtoffer in beeld.

¹ Ook Veilig Thuis kan onderzoeken uitvoeren naar de meldingen die zij krijgen. Veilig Thuis kijkt daarbij naar de veiligheid van de slachtoffers. Omdat de informatie uit deze onderzoeken moeilijk te onderscheiden is van de informatie uit de meldingen, is deze meegenomen in het vorige hoofdstuk over meldingen.

3.2 Passend informeren (voormalig informatief gesprek)

Begin 2023 is de werkwijze rondom het informatief gesprek aangepast.² Tot die tijd kreeg een slachtoffer na een melding van een vermoedelijk strafbaar feit zo spoedig mogelijk een informatief gesprek aangeboden.³ In het gesprek gaf de melder informatie over het delict aan de politie. De politie informeerde de melder over het proces van het opsporingsonderzoek, mogelijke hulpverlening, slachtofferrechten en juridische bijstand.⁴ Na het informatief gesprek werd het slachtoffer bedenktijd aangeboden. Het slachtoffer kon dan overwegen om wel of geen aangifte te doen.

In de nieuwe werkwijze is het informatief gesprek niet meer standaard.⁵ Informatie wordt nu aangeboden op een manier die passend is bij de situatie en de behoeften van de melder. Dit kan bijvoorbeeld door het wijzen op informatie op een website of in een brochure. Een persoonlijk informatief gesprek is mogelijk als de melder daar behoefte aan heeft. Of indien de zedenrechercheur meer informatie nodig heeft om in te schatten of het een strafbaar feit betreft. Dit gesprek kan dan telefonisch plaatsvinden, via beeldbellen of fysiek. De nieuwe werkwijze benadrukt dat dit gesprek niet verplicht is en dat ook aangifte kan worden gedaan zonder dit gesprek. Tijdens het gesprek vraagt de politie in principe niet naar details, deze komen pas bij een eventuele aangifte aan bod. Wanneer de melder dat wenst kan er gebruik worden gemaakt van een bedenktijd. De werkwijze vermeldt nadrukkelijk dat dit een recht is en geen plicht. De duur van een eventuele bedenktijd is maatwerk, maar in principe niet langer dan twee weken. De politie noemt de werkwijze een belangrijke verandering die bijdraagt aan een betere bejegening van slachtoffers en het verkorten van de doorlooptijden.⁶

In de afgelopen vijf jaar is het aantal informatieve gesprekken na een melding licht gestegen. In 2018 werd een informatief gesprek gevoerd bij net iets meer dan 50% van de meldingen. En in 2021 bij net iets minder dan 60% van de meldingen. Het jaar daarop zakte dat percentage weer. Figuur 3.1 laat deze ontwikkeling zien per type delict (zoals beschreven in de politiesystemen) in de periode 2018-2022.

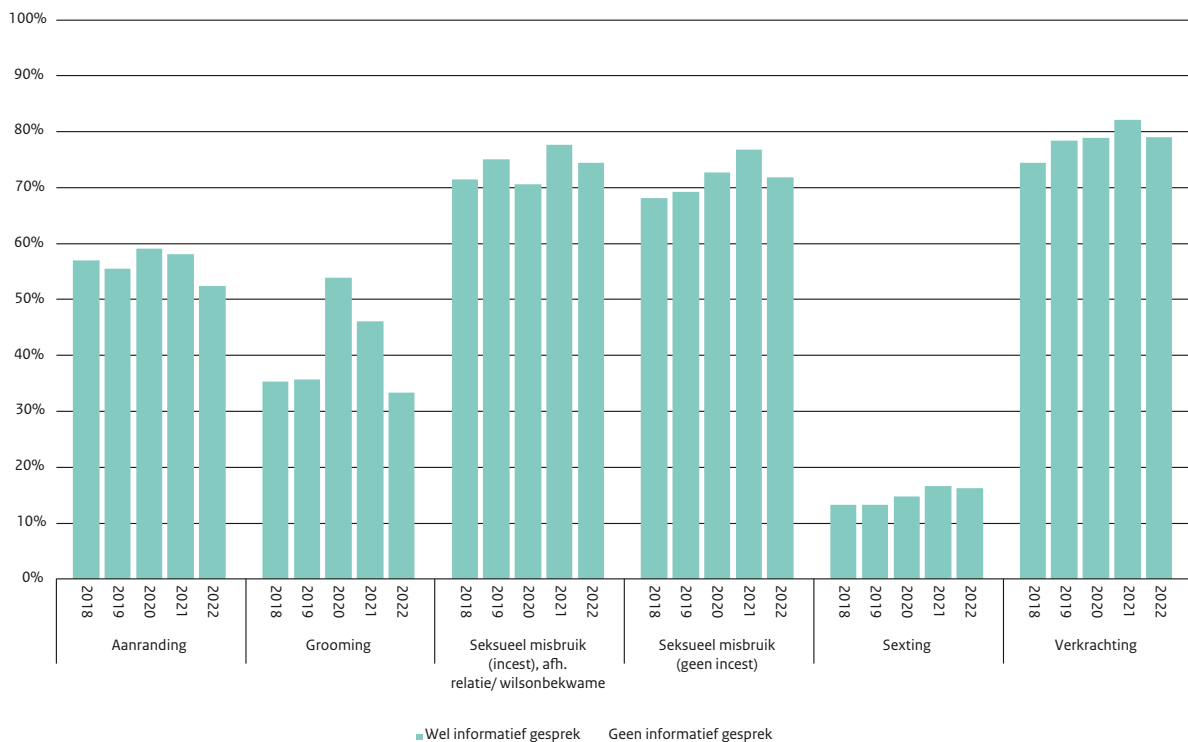
2 Landelijk Programma Zeden Kinderpornografie en Kindersekstoerisme (2023).

3 Een informatief gesprek werd aangeboden in alle zedenzaken behalve in zaken waarbij er sprake is van zedenmisdrijven genoemd in de artt. 239 (schennis van de eerbaarheid), 240 (pornografie), 240a (bescherming van jeugdigen beneden zestien jaar), 254 (ontucht met dieren) en 254a (pornografie met dieren) Sr.

4 Landelijk Programma Zeden Kinderpornografie en Kindersekstoerisme (2016, p. 8); Art. 51ab, eerste lid, Sv.

5 Landelijk Programma Zeden Kinderpornografie en Kindersekstoerisme (2023).

6 Schriftelijke communicatie Nationale Politie, d.d. 9 oktober 2023.



Figuur 3.1 Aantal informatieve gesprekken na een melding bij de politie van seksueel geweld tegen kinderen, per type delict in de periode 2018-2022 (N=16.310)

Bron: data Nationale Politie

Bij meldingen van verkrachting volgt het vaakst een informatief gesprek, namelijk in ongeveer acht van de tien gevallen. Daarna volgen de verwante categorieën seksueel misbruik (waaronder incest) en seksueel misbruik (geen incest). Hierbij volgt bij respectievelijk 74% en 72% een informatief gesprek. Bij meldingen van sexting vindt een informatief gesprek nauwelijks plaats.

BEJEGENING VAN ZEDENSLACHTOFFERS

In de laatste dadermonitor⁷ is aandacht besteed aan het onderzoek van de Inspectie van Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) over de bejegening van *volwassen* zedenslachtoffers door de politie.⁸

Uit dit onderzoek blijkt dat slachtoffers over het algemeen positief terugkijken op het contact met de zedenrechercheurs. Maar er kwamen ook aandachtspunten naar voren. Zo voerden de negatieve consequenties van aangifte doen vaak de boventoon bij het informatief gesprek, zoals het mogelijk niet slagen van een strafzaak. Hierdoor voelden slachtoffers zich gestuurd om geen aangifte te doen. En hoewel in de politie-instructie stond vermeld dat een bedenktijd niet verplicht is, werd deze wel standaard aan slachtoffers gegeven. Dit leidde tot frictie bij slachtoffers die direct aangifte wilden doen. Bovendien namen zedenrechercheurs na de bedenktijd niet altijd contact op

7 Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019).

8 Inspectie Justitie en Veiligheid, 2020.

met het slachtoffer, terwijl dit volgens de instructie wel moet. Daarnaast was de informatievoorziening vanuit de zedenrechercheurs niet altijd voldoende in de beleving van de slachtoffers.

In reactie op het rapport kwam de politie met een verbeterplan.⁹ Dit moet leiden tot een betere opvolging van meldingen, een betere samenwerking met het OM en meer ruimte voor maatwerk. Een nieuwe politie-instructie seksuele misdrijven is in 2023 van kracht gegaan (zie §3.2). De Inspectie JenV doet een vervolgonderzoek naar de huidige situatie. De inspectie wil weten of en hoe de politie de werkwijze heeft aangepast om de bejegening van zedenslachtoffers te verbeteren, wat zedenslachtoffers daarvan merken en vinden en wat de ervaringen van zedenrechercheurs hiermee zijn.¹⁰ Een dergelijk onderzoek naar de bejegening van minderjarige slachtoffers bestaat momenteel niet. Dit is echter wel belangrijk, mede gezien de kwetsbaarheid van deze slachtoffers.

3.3 Aangifte

Iedereen mag bij de politie aangifte doen van een misdrijf. Bij minderjarigen onder de 13 jaar neemt de politie meestal contact op met de ouders of verzorgers.¹¹ Stelt de politie na de melding of het informatief gesprek vast dat het om een strafbaar feit lijkt te gaan, dan kan de melder aangifte doen en start de politie met het opsporingsonderzoek. De melder kan er ook voor kiezen om geen aangifte te doen en het bij een melding te laten. Een mogelijke reden om geen aangifte te doen is dat de melder of het slachtoffer een bestraffing van de dader niet vindt opwegen tegen de impact of duur van het strafproces. Of bijvoorbeeld dat de verdachte een naaste is en het slachtoffer het lastig vindt als deze bestraft wordt.¹² Dit kan zijn uit gevoel van medeleven, uit loyaliteit of uit angst.

Lang niet alle geregistreerde meldingen bij de politie leiden dus tot een aangifte. Als de melder geen aangifte doet, vraagt de politie naar de reden van dit besluit en legt dit vast in het politie-registratiesysteem. Vervolgens wegen politie en OM af of een onderzoek op eigen initiatief (ambtshalve) mogelijk en wenselijk is.¹³ Alleen als er geen aangifte is gedaan en de politie geen reden ziet om de zaak amtsshalve op te pakken, volgt er geen onderzoek.¹⁴ De melding wordt dan afgerond omdat een strafrechtelijke interventie niet effectief wordt gevonden of omdat de zaak niet vervolgbaar is.

Van iets meer dan de helft van alle geregistreerde meldingen van seksueel geweld tegen kinderen in 2018-2022 is aangifte gedaan. Figuur 3.2 laat het aandeel aangiften zien over deze periode.

9 *Kamerstukken II 2020/21, 34843, nr. 42.*

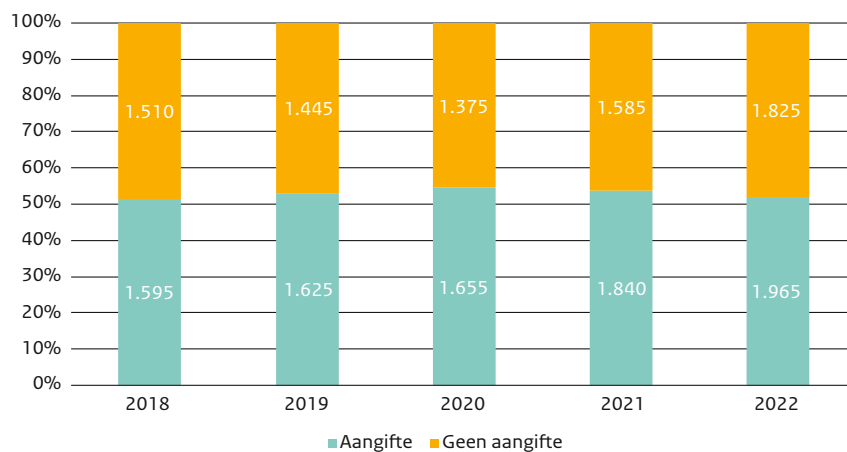
10 Website Inspectie JenV, www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2022/09/15/vervolgonderzoek-naar-benadering-van-zedenslachtoffers-door-politie (geraadpleegd 19 september 2023).

11 Website politie, www.vraaghetdepolitie.nl/politiewerk-en-boetes/aangifte-of-melding/wie-kan-aangifte-doen.html (geraadpleegd 15 augustus 2023).

12 Website OM, www.om.nl/onderwerpen/zeden-en-seksueel-misbruik/vraag-en-antwoord/waarom-ziet-een-slachtoffer-soms-af-van-aangifte-van-een-zedendelict (geraadpleegd 17 augustus 2023).

13 Landelijk Programma Zeden Kinderpornografie en Kindersekstoerisme (2023).

14 Schriftelijk communicatie Nationale Politie d.d. 18 september 2023.



Figuur 3.2 Aantal aangiften na een melding bij de politie van seksueel geweld tegen kinderen, per jaar in de periode 2018-2022 (N=16.420)

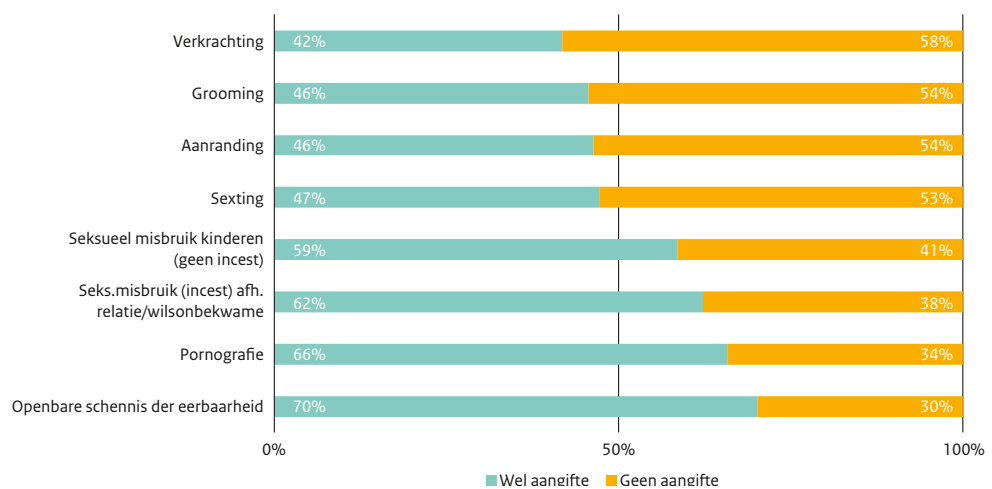
Bron: data Nationale Politie

Tot 2020 neemt het aandeel aangiften langzaam toe. In de jaren daarop neemt dit aandeel weer iets af. Doordat het aantal meldingen bij de politie flink is toegenomen in de laatste jaren (zie §2.1), is er in absolute aantallen wel een continue stijging te zien in aangiften.

Interessant is dat hoe meer tijd er tussen het slachtofferschap en de melding zit, hoe groter de bereidheid is tot het doen van aangifte. Wanneer hier slechts 1 dag tussen zit, doet 44% van de slachtoffers aangifte. Na een melding van slachtofferschap dat meer dan een jaar geleden plaatsvond doet 68% aangifte.

Minst vaak aangifte bij verkrachting

Niet van alle soorten seksueel misbruik tegen kinderen wordt even vaak aangifte gedaan. Figuur 3.3 laat het aandeel aangiften zien per geregistreerde categorie.



Figuur 3.3 Aantal aangiften na een melding van seksueel geweld tegen kinderen in de periode 2018-2022, naar categorie in het registratiesysteem van de politie (N=16.420)

Bron: data Nationale Politie

Opvallend is dat van verkrachting het minst vaak aangifte wordt gedaan, namelijk in ongeveer vier op de tien gevallen. Ook bij aanranding ligt dit aandeel relatief laag. Van openbare schennis der eerbaarheid, een hands-off delict waarbij een dader bijvoorbeeld het geslachtsdeel aan voorbijgangers toont, wordt het vaakst aangifte gedaan. Dit gebeurt namelijk na zeven van de tien meldingen.

ONDERZOEK NAAR GEORGANISEERD SEKSUEEL MISBRUIK

In 2019 en 2020 heeft Argos, een platform voor onderzoeksjournalistiek, onderzoek gedaan naar slachtoffers van georganiseerd seksueel misbruik en hier onder meer een radio-uitzending over gemaakt. Daarin zijn schokkende verhalen van slachtoffers te horen over onder meer martelingen en ritueel offeren. Ook komen in deze uitzending analyses van onderzoekers en therapeuten aan bod.

Mede naar aanleiding van dit onderzoek heeft de minister van Justitie en Veiligheid de Tijdelijke Onderzoekscommissie Georganiseerd Sadistisch Misbruik Minderjarigen ingesteld onder leiding van prof. dr. Jan Hendriks (hierna: commissie Hendriks). Deze commissie kreeg de opdracht om inzicht te verkrijgen in de aard en de omvang van georganiseerd sadistisch misbruik van minderjarigen. In december 2022 heeft de commissie het onderzoeksrapport afgerond.¹⁵ Daarin stelt de commissie vast dat slachtofferverklaringen de enige directe bron voor meldingen van georganiseerd sadistisch misbruik met rituele kenmerken vormen. Vanuit andere bronnen is daarvoor geen ondersteuning gevonden. De commissie Hendriks constateert wel dat het onomstreden is dat georganiseerd en gewelddadig misbruik van minderjarigen bestaat.

Daarnaast heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) een onderzoek laten uitvoeren naar de visie, doelstellingen, rol en taakopvatting, werkwijze en resultaten van de Landelijke Expertisegroep Bijzondere Zedenzaken (LEBZ).¹⁶ De LEBZ is een expertisecentrum dat in opdracht van de officier van justitie adviseert in complexe zedenzaken en op dit vlak kennis vergaart en deelt. Het gaat bijvoorbeeld om zaken waar hervonden herinneringen spelen en zaken met aspecten van ritueel misbruik. Dit onderzoek is in februari 2023 afgerond.

Het onderzoek naar de LEBZ¹⁷ concludeert dat de LEBZ voldoende kennis en expertise in huis heeft om hun werk gedegen te kunnen doen. De onderzoekers zien echter ook de noodzaak om een aantal verbeteringen aan te brengen. Zo doen zij de aanbeveling om de LEBZ vierjaarlijks te laten evalueren door een begeleidingscommissie, iets wat sinds de oprichting in 1999 nauwelijks is gebeurd. Daarnaast pleiten de onderzoekers voor meer transparantie over de werkwijze van de LEBZ richting het slachtoffer alsook het algemene publiek. De Nationaal Rapporteur vindt het belangrijk dat het LEBZ deze aanbevelingen ter harte neemt. Daarbij wil de Nationaal Rapporteur erop wijzen dat het delen van de adviezen van het LEBZ met het slachtoffer ook onderdeel zou moeten zijn van meer transparantie. Zeker wanneer dit advies aanleiding is voor het OM om vervolging niet voort te zetten. Dit om de rechten van slachtoffers zoals die zijn vast-

¹⁵ Hendriks et al., 2023.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35349 nr. 16.

¹⁷ Roodbeen et al., 2023.

gelegd in onder meer art. 6 van de Europese richtlijn 2012/29/EU over het recht op informatie over de zaak, en zoals vertaald in art. 51ac Wetboek van Strafvordering, te waarborgen.

Het kabinet heeft aangegeven de aanbeveling over meer transparantie en kennisdeling over te nemen maar geeft daarbij niet aan op welke manier dat dient te gebeuren en wie daarvoor moet zorgen.¹⁸

Meerdere belangenorganisaties voor slachtoffers van seksueel misbruik hebben gereageerd op het rapport van de commissie Hendriks. In hun reacties plaatsen zij kritische kanttekeningen bij het onderzoek. Zo wordt aangegeven dat de rol en de deskundigheid van de LEBZ te rooskleurig wordt beschreven. Ook vinden de belangenorganisaties dat het onderzoek diepgang mist, waardoor er geen duidelijk beeld ontstaat van het onderzochte fenomeen.¹⁹

De Nationaal Rapporteur vindt het positief dat beide onderzoeken zijn uitgevoerd en hebben geleid tot meer duidelijkheid over de rol en de positie van de LEBZ in mogelijke opsporingsonderzoeken naar deze vorm van seksueel geweld. De conclusies over het bestaan van georganiseerd en gewelddadig seksueel misbruik acht de Nationaal Rapporteur schokkend. Tegelijkertijd ziet de Nationaal Rapporteur dat deze rapporten een aanzet zijn, en dat meer aandacht en verdieping noodzakelijk is. Nu uit het onderzoek van de commissie Hendriks onomstotelijk is gebleken dat georganiseerd seksueel misbruik in Nederland bestaat, acht de Nationaal Rapporteur het dan ook van groot belang dat hier nader onderzoek naar wordt gedaan.

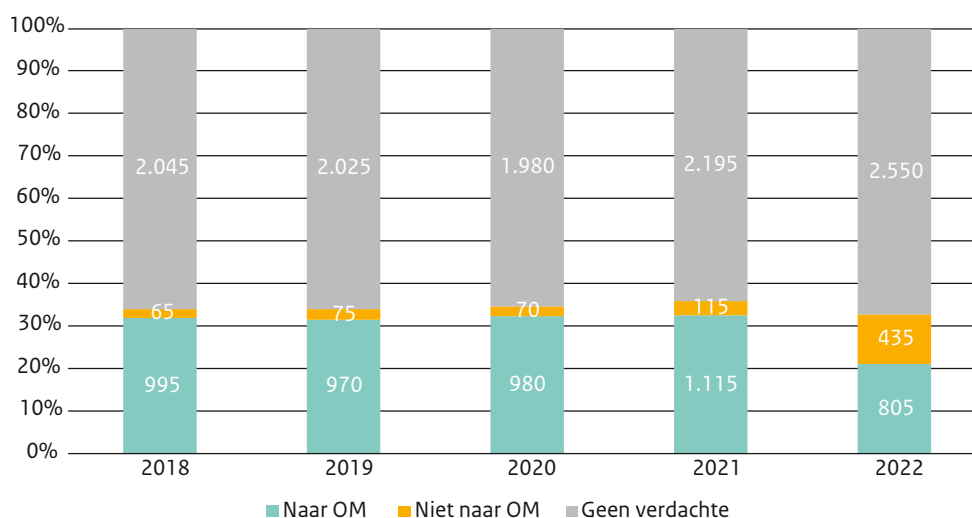
3.4 Zaken naar het OM

Een derde van de zaken doorgestuurd naar het OM

Aan het einde van het opsporingsonderzoek stuurt de politie een zaak al dan niet naar het OM. Hierover vindt vrijwel altijd overleg plaats met het OM. Als een zaak niet tot vervolging leidt wordt deze ‘voortijdig beëindigd’. Figuur 3.4 toont bij hoeveel meldingen, waarvan aangifte is gedaan, de zaak naar het OM is gestuurd.

¹⁸ Zie ook de reactie van de minister op beide rapporten: *Kamerstukken II 2022/23*, 31015 nr. 272.

¹⁹ Freriks & Dettmeijer-Vermeulen, 2022.



Figuur 3.4 Aandeel van meldingen van seksueel geweld tegen kinderen dat, na aangifte, naar het OM is gestuurd, per jaar in de periode 2018-2022 (N=16.420)

Bron: data Nationale Politie

In ongeveer 32% van de meldingen wordt een zaak naar het OM gestuurd. Dit aandeel is in de onderzoeksperiode behoorlijk stabiel, met uitzondering van 2022 (21%). Dit heeft vermoedelijk te maken met de relatief korte tijd tussen het opsporingsonderzoek en het moment van data-verzameling. In de *Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019* is een vergelijkbaar laag percentage gevonden voor 2019.²⁰ Nu, drie jaar later, blijkt dat percentage duidelijk ingehaald en is het jaar vergelijkbaar met de overige jaren. Of dit ook geldt voor het percentage van 2022 kan pas bij de volgende monitor worden gezien. Wanneer een zaak niet naar het OM wordt gestuurd, heeft dit vrijwel altijd te maken met het feit dat de politie geen verdachte in beeld heeft gekregen. Overigens worden zaken die zijn onderzocht, na een aangifte of ambtshalve, altijd besproken met het OM.²¹ In dit overleg kan worden besloten tot een zogenoemde ‘voortijdige beëindiging’, waarbij een zaak dus niet wordt ingezonden naar het OM. Dit kan zijn als er geen verdachte bekend is, als er onvoldoende steunbewijs is, of als een niet strafrechtelijke interventie effectiever wordt gevonden.²²

3% van de zaken naar het OM gestuurd zonder aangifte

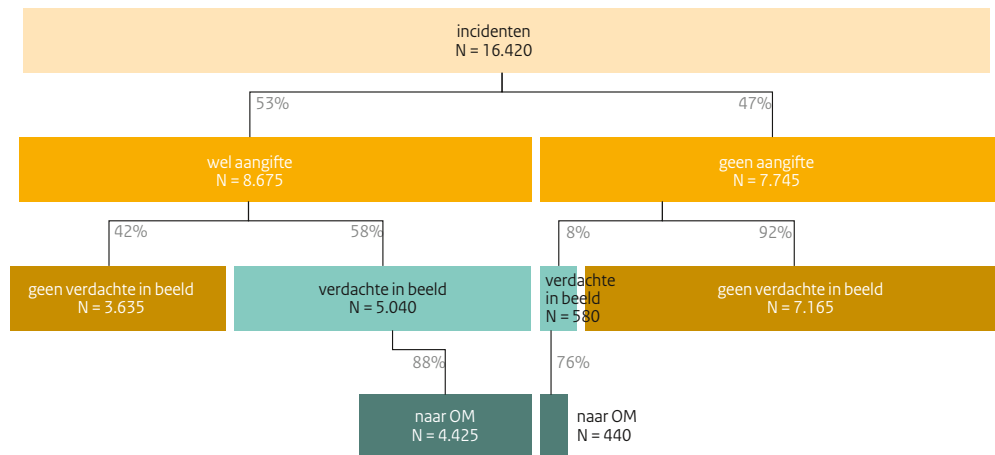
Als er geen aangifte wordt gedaan, maar het slachtoffer of anderen in gevaar worden gebracht door de verdachte, kan het OM besluiten ambtshalve onderzoek te starten. Dit kan ook leiden tot strafrechtelijke vervolging. Ambtshalve vervolging wordt in elk geval overwogen als het slachtoffer zich duidelijk in een afhankelijkheidspositie bevindt, zoals binnen een ouder-kindrelatie.²³ In de periode 2018-2022 zijn er bij 440 incidenten (3%) zaken naar het OM gestuurd zonder dat er een aangifte is gedaan.

20 Nationaal Rapporteur, 2021 (*Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019*).

21 Schriftelijke communicatie Landelijke Politie, d.d. 18 september 2023.

22 Ibid.

23 Zie onder 3 Aanwijzing zeden (*Strt.* 2016, 19414).



Figuur 3.5 Routes van melding bij de politie tot zaak naar het OM 2018-2022 (N=16.420)

Het percentage naast de pijl geeft het aandeel weer ten opzichte van de bovenliggende stap.

Afgerond op vijftallen.

Bron: data Nationale Politie

3.5 Van melding bij politie naar inzending OM

Figuur 3.5 laat voor de periode 2018-2022 de routes zien die zaken van seksueel geweld tegen kinderen kunnen doorlopen vanaf de melding bij de politie tot aan het moment dat de politie een zaak naar het OM stuurt.

Ruim de helft van de meldingen van seksueel geweld tegen kinderen leidt dus tot een aangifte. Hierbij is of komt in 58% van de gevallen een verdachte in beeld. Wanneer deze verdachte in beeld is, wordt de zaak vrijwel altijd ingestuurd naar het OM. Als er geen aangifte gedaan wordt, komt er ook vrijwel nooit een verdachte in beeld (8%). Als dit wel het geval is, wordt deze ook vaak, maar minder vaak dan bij zaken waar aangifte is gedaan, naar het OM gestuurd (76%).

Al met al wordt ruim de helft van de zaken waarin aangifte is gedaan naar het OM gestuurd (51%). Bij zaken waarin geen aangifte is gedaan is dit 6%. Dit betekent overigens niet dat de politie alleen in die zaken ambtshalve onderzoek heeft verricht. Veel van de ambtshalve opsporingsonderzoeken leveren namelijk geen verdachte op. Bijvoorbeeld omdat het slachtoffer, dat geen aangifte wilde doen, niet wil meewerken aan het onderzoek. Of omdat de informatie van het slachtoffer of de melder niet voldoende is om tot de identificatie van een verdachte te komen. Dan kan de zaak dus niet naar het OM gestuurd worden.

3.6 Conclusie

Nadat een melding van seksueel geweld tegen kinderen binnenkomt bij de politie, voert deze onderzoek uit. Het informatief gesprek dat de politie tot en met 2022 standaard aan de melder aanbood, was tot die tijd voor veel onderzoeken een belangrijk startpunt. Deze werkwijze is aangepast om meer maatwerk te leveren.

Bij aangiften komt vaker een verdachte in beeld

Bij ongeveer de helft van de meldingen volgt een aangifte. Dit aandeel lijkt relatief stabiel. Een aangifte is belangrijk voor het opsporingsonderzoek. Dat blijkt ook uit de cijfers. Na zes van de tien aangiften komt een verdachte in beeld. Zonder aangifte is dit in slechts 8% van de zaken het geval.

Slachtoffers moeten weloverwogen kunnen kiezen voor wel of geen aangifte doen

Het is belangrijk dat slachtoffers een weloverwogen keuze kunnen maken om aangifte te doen. Er kunnen goede redenen zijn om geen aangifte te doen. Bijvoorbeeld vanwege de mentale belasting door de gemiddeld lange duur van het proces (zie ook Hoofdstuk 5). Een goed informatief gesprek kan een slachtoffer helpen om daarover een keuze te maken. De Inspectie JenV heeft echter geconstateerd dat de negatieve consequenties van aangifte doen vaak de bovenaanvoeren bij het informatief gesprek. Het is dan ook een goede zaak dat de politie met een verbeterplan is gekomen voor de bejegening van zedenslachtoffers. Ook de aangepaste werkwijze omtrent het informatief gesprek is positief, omdat met het beoogde maatwerk meer recht kan worden gedaan aan de wensen van slachtoffers. De Nationaal Rapporteur kijkt daarom uit naar het vervolgonderzoek van de Inspectie JenV naar dit onderwerp.

Het aantal zaken waarin een verdachte naar het OM is gestuurd, zonder dat er een aangifte ligt is laag, maar wel licht gestegen ten opzichte van eerdere monitors. Dat is een positieve ontwikkeling, omdat zodoende meer daders bestraft kunnen worden. Tegelijkertijd acht de Nationaal Rapporteur aanvullend onderzoek specifiek gericht op minderjarigen van groot belang. Mede om te zien op welke manier aangifte door slachtoffers minder belastend gemaakt kan worden.

Slachtoffers die geen aangifte doen, blijven slachtoffers

Voor de meeste slachtoffers die geen aangifte doen eindigt de strafrechtelijke route. Zij blijven echter wel slachtoffer. De Nationaal Rapporteur kan dan ook niet genoeg benadrukken dat ook deze slachtoffers hulp en begeleiding nodig hebben.

Onderzoek georganiseerd seksueel misbruik

Weliswaar bleek uit het onderzoek van de commissie Hendriks dat er geen aanwijzingen zijn voor het bestaan van georganiseerd misbruik met rituele kenmerken, wel is gebleken dat georganiseerd en gewelddadig misbruik van minderjarigen seksueel in Nederland bestaat. De Nationaal Rapporteur vindt dit schokkend en acht het dan ook van groot belang dat hier nader onderzoek naar wordt gedaan. Het onderwerp is dan ook opgenomen in de onderzoeksagenda van de Nationaal Rapporteur.

4 Vervolgen

Wanneer de politie het opsporingsonderzoek afrondt (Hoofdstuk 3) en daaruit blijkt dat er strafbare feiten zijn gepleegd, wordt de zaak in principe doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie (OM). Welke gedragingen strafbaar zijn staat in de zedenwet. Het OM kan besluiten om een verdachte wel of niet te vervolgen. Daarbij kan het OM ervoor kiezen om de zaak voor te leggen aan de rechter ter berechting (Hoofdstuk 5) of om de zaak op een andere wijze af te doen. Dat laatste leidt meestal tot het seponeren van de zaak.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vervolging door het OM van seksueel geweld tegen kinderen. In de volgende paragraaf wordt kort stilgestaan bij de aanwijzingen en richtlijnen op het gebied van vervolging. Daarna wordt er een overzicht gegeven van de achtergrond van de cijfers (§4.2). Vervolgens wordt in §4.3 ingegaan op de zaken van seksueel geweld tegen kinderen die zijn ingeschreven bij het OM en in §4.4 op de zaken die het OM heeft afgehandeld. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie waarin wordt teruggekeken op de belangrijkste bevindingen. In een Uitgelicht wordt vervolgens aandacht besteed aan het voorstel tot modernisering van de zedenwet dat nu bij de Eerste Kamer ligt.

4.1 Aanwijzingen en richtlijnen vervolging

Voor de opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging van strafzaken gelden de beleidsregels uit zogenaamde aanwijzingen.¹ In de Aanwijzing zeden² en de Aanwijzing kinderpornografie³ staan regels voor de strafrechtelijke aanpak van zaken op het gebied van zeden en kinderpornografie. Voor de strafrechtelijke afdoening van sextingzaken met minderjarigen zijn beleidsregels opgesteld in de Leidraad sexting.⁴

In het Wetboek van Strafrecht staat welke handelingen strafbaar zijn (artikelen 239 tot en met 251). Aanwijzingen over het vaststellen van de strafmaat voor het plegen van deze strafbare feiten worden richtlijnen voor strafvordering genoemd. Dit zijn regels en voorschriften die moeten worden toegepast.⁵ Zo bestaat er de Richtlijn voor strafvordering verkrachting⁶, de Richtlijn voor strafvordering aanranding der eerbaarheid⁷ en de Richtlijn voor strafvordering seksueel misbruik van minderjarigen.⁸ Daarnaast is er de Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten (inclusief strafmaten Halt).⁹

1 Dit zijn aanwijzingen die zien op de taken en bevoegdheden van het OM. Deze worden gegeven door het College van procureurs-generaal. De aanwijzingen bevatten voorschriften en regels die algemeen gelden en moeten worden toegepast, en waar burgers dus rechten aan kunnen ontlelen. Zie ook art. 130 Wet op de rechterlijke organisatie.

2 Website OM, www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/jeugd---gezin---zeden/aanwijzing-zeden-2016a004 (geraadpleegd 18 augustus 2023).

3 Website OM, www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/jeugd---gezin---zeden/aanwijzing-kinderpornografie-2016a005 (geraadpleegd 18 augustus 2023).

4 Website OM, www.om.nl/documenten/publicaties/jeugd/spiegels-en-vensters/map/pubers-in-beeld-sexting (geraadpleegd 18 augustus 2023).

5 Website OM, www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels (geraadpleegd 18 augustus 2023).

6 Website OM, www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering-resultaten/richtlijn-voor-strafvordering-verkrachting-art.-242-sr-2012r012 (geraadpleegd 18 augustus 2023).

7 Website OM, www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering-resultaten/richtlijn-voor-strafvordering-aanranding-der-eerbaarheid-2022r006 (geraadpleegd 18 augustus 2023).

8 Website OM, www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering-resultaten/richtlijn-voor-strafvordering-aanranding-der-eerbaarheid-2022r006 (geraadpleegd 18 augustus 2023).

9 Website OM, www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering-resultaten/richtlijn-en-kader-voor-strafvordering-jeugd (geraadpleegd 17 augustus 2023).

STRAFMAATOVERWEGINGEN BIJ BEELDMATERIAAL VAN SEKSUEEL KINDERMISBRUIK (ARTIKEL 240b): VERSCHILLEN TUSSEN WET EN PRAKTIJK

De Nationaal Rapporteur constateert al langere tijd dat er bij hands-off delicten, en dan met name bij beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik (artikel 240b Sr), zeer vaak een taakstraf wordt opgelegd (zie ook in Hoofdstuk 5). Het taakstrafverbod (artikel 22b Sr) verbiedt het opleggen van alleen een taakstraf voor seksueel geweld tegen kinderen. De taakstraf gaat daarom vaak samen met een (korte) onvoorwaardelijke gevangenisstraf.¹⁰ Dit werpt de vraag op hoe het OM en de rechtspraak met dit verbod omgaan.

Om straffen en strafeisen zo consistent mogelijk te maken kent het OM strafvorderingsrichtlijnen. Om diezelfde reden kent de rechtspraak oriëntatiepunten voor straf-toemeting. Uit de strafvorderingsrichtlijnen van het OM blijkt dat het opleggen van een taakstraf als mogelijkheid wordt gezien bij de lichtere vormen van artikel 240b Sr.¹¹ Bijvoorbeeld bij het bezit van een geringe hoeveelheid afbeeldingen en als er geen sprake is van opzet. De richtlijn geeft - in lijn met het taakstrafverbod - aan dat de taakstraf alleen kan worden geëist in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. De landelijke oriëntatiepunten voor straftoemeting voor de rechtspraak sluiten hier grotendeels bij aan. Daarin wordt aangegeven dat de gevangenisstraf grotendeels voorwaardelijk kan zijn.¹² Het beleid bij vervolging en berechting van de lichtere vormen van artikel 240b Sr lijkt dus op elkaar afgestemd en blijft binnen de breedte van het taakstrafverbod.

In de praktijk valt op dat de eis en de opgelegde straf vaak afwijken van het beleid, bijvoorbeeld een lichtere eis of straf dan voorgeschreven. Zo wordt er regelmatig 1 dag gevangenisstraf met een taakstraf geëist, ook wanneer er bijvoorbeeld sprake is van opzet.¹³ Recent speelde een mediagevoelige zaak, waarbij er naast het vervaardigen, verwerven en in het bezit hebben van beeldmateriaal van seksuele gedragingen van minderjarigen ook sprake was van andere zedenfeiten. Daarin werd eveneens een taakstraf met 1 dag onvoorwaardelijke gevangenisstraf geëist. Een eis waar de rechter overigens niet in mee ging.¹⁴

Ook als er geen taakstraf is geëist, kan deze door de rechter wel worden opgelegd. Daarbij worden regelmatig grote verschillen gezien tussen de eis van het OM en de uiteindelijke straf die de rechter oplegt.¹⁵ Ook valt op dat de rechter zich in vonnissen expliciet uitlaat over het taakstrafverbod. Zo spreekt de rechter in een vonnis van april 2023: "Omdat het taakstrafverbod [...] van toepassing is, zal nog een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van

10 Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019).

11 Zie Richtlijn voor strafvordering kinderpornografie 2021R002. Volgens de richtlijn moet er dan sprake zijn van een first offender die slechts een beperkt aantal bestanden in zijn bezit heeft of heeft verworven of zich daartoe toegang heeft verschaft, waarbij er sprake is van voorwaardelijke opzet (met andere woorden: er is sprake van onbewust handelen of van nalatigheid).

12 Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken, www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Oriëntatiepunten-en-afspraken-LOVS.pdf (geraadpleegd op 7 september 2023).

13 Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBZWB:2023:5090, maar ook Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019).

14 ECLI:NL:RBNNE:2023:3313.

15 Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBZWB:2023:5500, waar 8 maanden gevangenisstraf werd geëist en door de rechter 180 dagen gevangenisstraf, waarvan 179 dagen voorwaardelijk, en een taakstraf van 240 uur werd opgelegd.

1 dag worden opgelegd.”¹⁶ Soms gaat de rechter nog verder door aan te geven dat er 1 dag gevangenisstraf wordt opgelegd omwille van het “omzeilen van het taakstrafverbod”.¹⁷

De Nationaal Rapporteur vindt het opvallend dat er een behoorlijk verschil lijkt te bestaan tussen wat wettelijk is vastgelegd, wat het beleid is en wat er in de praktijk aan straf wordt geëist en opgelegd. Hiermee bestaat het risico dat de rechtszekerheid in het geding komt. De Nationaal Rapporteur vindt nader onderzoek naar de effectiviteit van straftoemeting en van het taakstrafverbod in het bijzonder dan ook van groot belang. Bij dit onderzoek kan ook worden gezien of bepaalde zaken zich lenen voor een alternatieve afdoening. Hierbij kan lering worden getrokken uit het onderzoek dat heeft plaatsgevonden naar de INDIGO-afdoening.¹⁸ (zie ook de kadertekst in 4.4.)

4.2 Achtergrond van de cijfers

De cijfers in dit hoofdstuk komen uit het landelijk databestand OM-data. Dit bestand bevat informatie van de arrondissementsparketten over de vervolging en berechting in eerste aanleg van verdachten en veroordeelden. OM-data is gebaseerd op de registratie van het OM en bevat gegevens uit de systemen COMPAS en GPS. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft de data aan de Nationaal Rapporteur geleverd.

Dit hoofdstuk behandelt de bij het OM ingeschreven zaken. Dit zijn alle zaken tegen individuele verdachten die voor vervolging bij het OM zijn binnengekomen en een registratienummer (parketnummer) hebben gekregen. Door het OM afgehandelde zaken zijn alle zaken waarin het OM een vervolgingsbeslissing heeft genomen.¹⁹

4.2.1 Gehanteerde definitie seksueel geweld tegen kinderen

Zaken worden bij het OM ingeschreven op basis van het wetsartikel dat overtreden zou zijn (zie bijlage B2). Het kan daarbij gaan om één gebeurtenis waarop meerdere wetsartikelen van toepassing zijn of om meerdere feiten met verschillende wetsartikelen. Deze zijn allemaal in de data meegenomen. Niet bij alle wetsartikelen over seksueel geweld is echter na te gaan of er sprake is van een minderjarig slachtoffer. Dat geldt met name voor verkrachting (artikel 242 Sr), aanranding (artikel 246 Sr) en ontucht met iemand die in staat van bewusteloosheid of onmacht verkeert of met een kind onder de 16 jaar (artikel 247 Sr). Uit een eerder uitgevoerd steekproefonderzoek van de Nationaal Rapporteur blijkt dat wanneer een minderjarige dader deze delicten pleegt, het slachtoffer in meer dan 80% van de gevallen ook minderjarig is.²⁰ Daarom zijn de delicten gepleegd door een minderjarige ook meegenomen als seksueel geweld tegen kinderen.

In 2015 heeft het OM de categorieën van registratie (maatschappelijke classificaties) herzien en zijn er categorieën toegevoegd voor de registratie van minderjarige slachtoffers. Deze classifi-

¹⁶ ECLI:NL:RBAMS:2023:2959, r.o. 9.3.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBOBR:2021:6829.

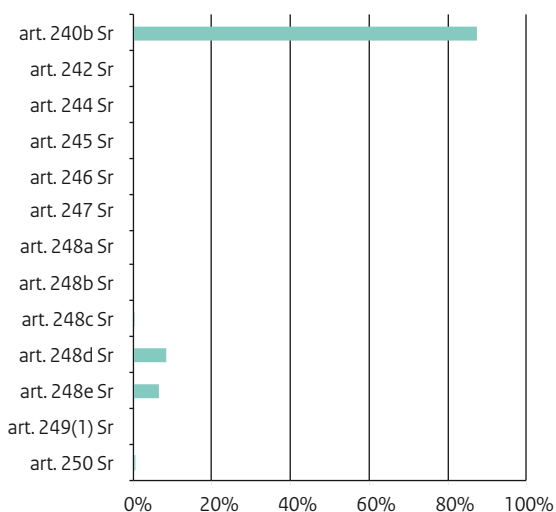
¹⁸ Van Wijk et. al., 2019.

¹⁹ Zie §B1.4 voor een uitgebreidere onderzoeksverantwoording.

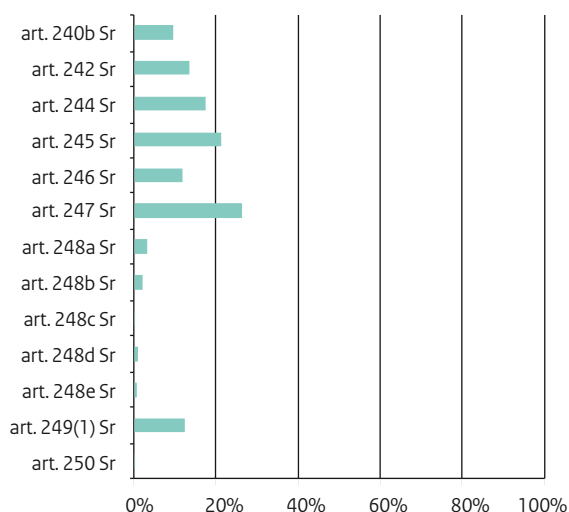
²⁰ Voor een beschrijving van dit onderzoek zie Nationaal Rapporteur, 2014 (Op goede grond), p. 200.

caties worden steeds vaker gebruikt. In deze monitor wordt voor het eerst op basis van die classificaties bepaald of er sprake is van een minderjarig slachtoffer. Zaken van bijvoorbeeld verkrachting (artikel 242 Sr) in combinatie met de maatschappelijke classificatie ‘minderjarig slachtoffer’ kunnen daarom nu ook worden meegenomen in de analyse voor deze monitor. Hierdoor namen de geïdentificeerde zaken van seksueel geweld tegen kinderen met 5% toe.

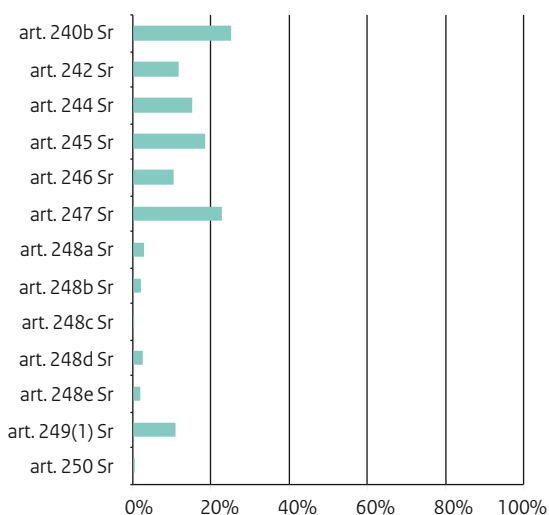
De delicten zijn ingedeeld in twee categorieën: hands-off, wanneer het seksueel geweld zonder fysiek contact betreft, en hands-on, wanneer er wel sprake is van fysiek contact (zie §1.2). Welke zaken onder welke categorieën vallen, is te zien in de Figuren 4.1 tot en met 4.3.



Figuur 4.1 Hands-off (N=1.354)



Figuur 4.2 Hands-on (N=5.669)



Figuur 4.3 Totaal (N=7.023)

art. 240b Sr: kinderpornografie
 art. 242 Sr: verkrachting
 art. 244 Sr: seksueel binnendringen 12-
 art. 245 Sr: seksueel binnendringen 12 tot 16
 art. 246 Sr: aanranding
 art. 247 Sr: ontucht met onmachtige, wilsonbekwame of 16-
 art. 248a Sr: verleiding 18-
 art. 248b Sr: ontucht met prostituee 16 tot 18
 art. 248c Sr: aanwezigheid bij ontucht 18-
 art. 248d Sr: corrumpering 16-
 art. 248e Sr: grooming 16-
 art. 249 lid 1 Sr: ontucht met misbruik van gezag 18-
 art. 250 Sr: koppelarij 18-

Figuren 4.1 – 4.3 Delicten per misbruikcategorie bij inschrijving OM 2018-2022

Bron: data OM (peildatum april 2023)

Wanneer het in een zaak om zowel een hands-off als een hands-on zedendelict tegen kinderen gaat, is de zaak ingedeeld als een hands-on delict (zie ook §1.3). Bijvoorbeeld wanneer iemand verdacht wordt van ontucht en kinderpornografie. Daarom is in bovenstaande figuren te zien dat ook in de hands-on categorie feiten zitten als kinderpornografie en grooming.

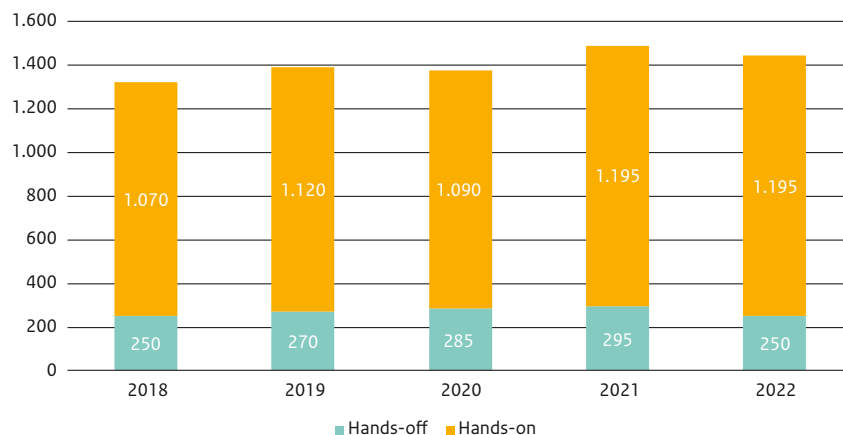
4.2.2 Beperkingen aan de data

Minderjarigheid slachtoffer moeilijk te herleiden

De hierboven beschreven aanpak om tot een selectie te komen van zaken van seksueel geweld tegen kinderen, brengt een aantal beperkingen met zich mee. Zo zijn meerderjarige verdachten ondervertegenwoordigd in deze data. De aanname dat minderjarige daders minderjarige slachtoffers maken, zorgt er namelijk voor dat alle minderjarige verdachten van seksueel geweld worden meegenomen. Terwijl dat voor meerderjarige verdachten alleen zo is wanneer er andere redenen zijn om te vermoeden dat het slachtoffer minderjarig is, bijvoorbeeld als een wetsartikel ten laste is gelegd dat specifiek betrekking heeft op een minderjarig slachtoffer. Of als er een maatschappelijke classificatie is geregistreerd die daar op wijst. Volwassen verdachten van seksueel geweld tegen een minderjarige ontbreken vooral in de gevallen waarbij het ten laste gelegde wetsartikel zowel betrekking kan hebben op een meerderjarig als een minderjarig slachtoffer, zoals verkrachting of aanranding. Nu voor het eerst ook de maatschappelijke classificatie wordt gebruikt om de minderjarigheid van slachtoffers te herleiden, is dit probleem weliswaar verkleind, maar nog steeds aanwezig. Een nauwkeurige classificatie ontbreekt namelijk in veel gevallen.

4.3 Ingeschreven zaken bij het OM

In de periode 2018 tot en met 2022 zijn er 7.025 zaken van seksueel geweld tegen kinderen ingeschreven bij het OM. Figuur 4.4 toont het aantal ingeschreven zaken bij het OM per jaar.



Figuur 4.4 Aantal ingeschreven zaken bij het OM in de periode 2018-2022, per vorm van seksueel geweld tegen kinderen (N=7.025)

Bron: WODC (peildatum april 2023)

Over de periode 2015-2019 rapporteerde de Nationaal Rapporteur dat een jarenlange daling in het aantal ingeschreven zaken in 2019 leek gekeerd.²¹ De figuur laat zien dat er van een dalende

²¹ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019).

trend inderdaad niet langer sprake is. Van 2018 naar 2022 is er zelfs een licht stijgende ontwikkeling van ingeschreven zaken, al is het aantal in 2022 weer iets gedaald.

Amsterdam kent minste zaken, Parket Oost-Nederland de meeste

Zaken worden ingeschreven bij een van de lokale afdelingen van het OM, zogenoemde arrondissementsparketten. Bij welk arrondissement een zaak terecht komt, hangt grotendeels af van bij welke politieregio de aanvankelijke melding is binnengekomen. Nederland kent tien arrondissementparketten. Zaken kunnen ook behandeld worden door het Landelijk Parket. Overigens gebeurt dat relatief weinig, omdat dit parket vooral grote, langlopende onderzoeken doet. Figuur 4.5 laat zien hoeveel zaken er bij de verschillende parketten zijn ingeschreven in de periode 2018-2022.



Figuur 4.5 Aantal ingeschreven zaken bij het OM per arrondissement in de periode 2018-2022 (N=7.025)

Bron: WODC (peildatum april 2023)

Parket Oost-Nederland is het grootste parket van Nederland.²² Dit parket kent dan ook de meeste zaken. Vanwege de grootte is dit parket opgedeeld in twee regio's: Gelderland en Overijssel. Beide zijn los van elkaar in de figuur terug te zien. Met Oost-Nederland in twee regio's verdeeld, is Rotterdam het arrondissement met de meeste ingeschreven zaken. In dit arrondissement zijn duizend zaken ingeschreven in de periode 2018-2022. De regio Overijssel kent het minst aantal zaken.

4.4 Afgehandelde zaken door het OM

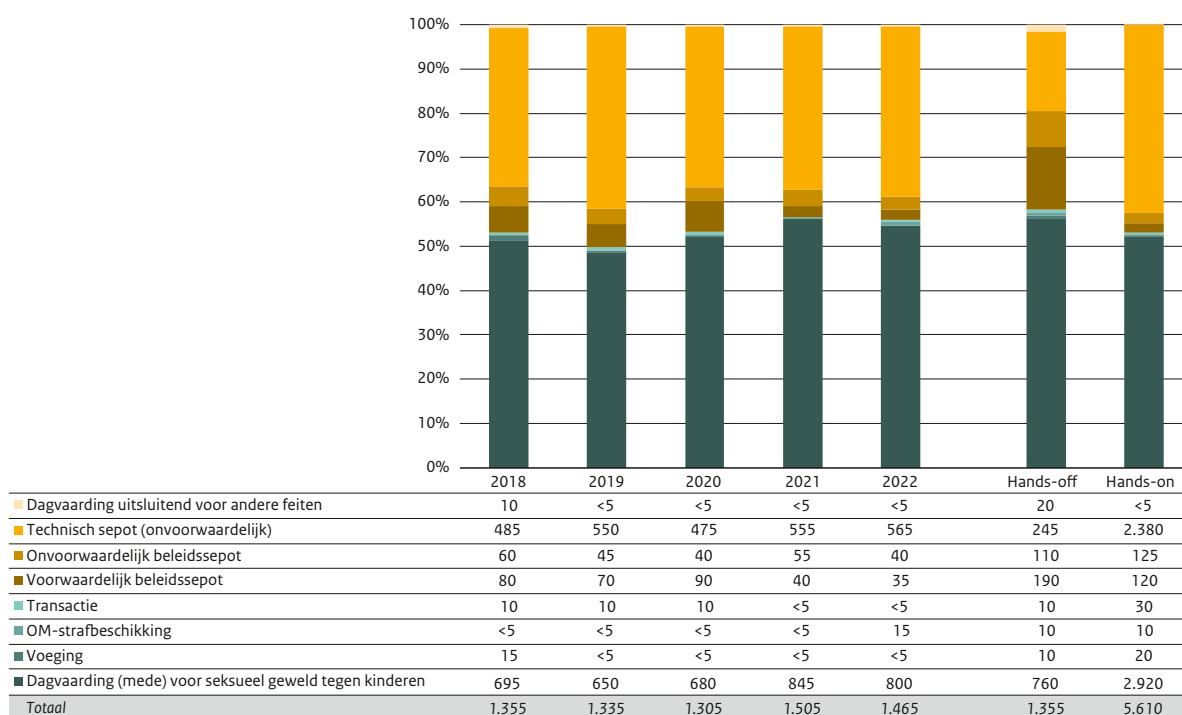
Wanneer een zaak is ingeschreven bij het OM, beslist de officier van justitie over de vervolgstappen.²³ Een klein aantal zaken wordt administratief afgedaan. Dat wil zeggen dat een zaak niet wordt behandeld, maar dat de registratie bij het OM wordt gesloten. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een zaak dubbel is geregistreerd. In de periode 2018-2022 is dit in 201 zaken gebeurd, oftewel in een kleine 3% van de 7.165 zaken die het OM heeft afgehandeld. Dat is dus meer dan de 7.025 zaken die in dezelfde periode zijn ingeschreven bij het OM. Dat deze aantallen niet gelijk zijn, komt doordat er ook zaken in deze periode zijn afgedaan die al voor 2018 waren ingeschreven. Omgekeerd worden niet alle ingeschreven zaken in 2018-2022 ook in die jaren afgehandeld.

Helpt van de zaken leidt tot een dagvaarding

In de meeste gevallen (6.965 zaken in 2018-2022) wordt een zaak dus inhoudelijk door het OM afgehandeld. In dat geval beoordeelt het OM de zaak en beslist het OM op welke wijze het de zaak wil afdoen. De verschillende inhoudelijke afhandelingen en de ontwikkelingen daarvan over de afgelopen vijf jaar zijn weergegeven in Figuur 4.6. Ook vergelijkt de figuur de afhandelingen voor hands-off en hands-on zaken.

²² Website OM, www.om.nl/organisatie/arrondissementsparket-oost-nederland (geraadpleegd 18 augustus 2023).

²³ Zie §5.5 voor de doorlooptijden van zaken bij het OM.



Figuur 4.6 Type inhoudelijke afhandelingen door het OM, per jaar 2018-2022 (N=6.965)

Bron: WODC (peildatum april 2023)

In ongeveer de helft van de afgehandelde zaken die zijn ingeschreven voor (onder andere) seksueel geweld tegen kinderen, is gedagvaard voor een dergelijk feit. Dit aandeel lijkt licht toe te nemen in de laatste twee jaar ten opzichte van de jaren daarvoor. In een heel klein deel van de zaken is uiteindelijk gedagvaard voor een ander feit dan het zedenfeit tegen kinderen. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer een zaak wordt ingeschreven bij het OM voor mishandeling en ontucht, en het OM vervolgens alleen voldoende bewijs vindt voor de mishandeling.

Voorwaardelijk sepot met gedragsbeïnvloedende behandeling vervallen

Het aandeel zaken dat wordt geseponneerd is nog steeds hoog, maar neemt wel iets af. Dit terwijl het aandeel technische sepots in 2022 (39%) hoger ligt dan in 2018 (36%). Het OM ziet dan af van het vervolgen van de verdachte, omdat het van mening is dat de zaak niet tot een veroordeling zal leiden. Het aandeel onvoorwaardelijke beleidssepots is slechts licht afgenomen van 4% in 2018 naar 3% in 2022. In deze gevallen is vervolging wel mogelijk, maar acht de OM dit niet wenselijk op basis van het algemeen belang. De daling in sepots lijkt dan ook vooral te komen door een relatief sterke afname in voorwaardelijke beleidssepots (van 6% in 2018 naar 2% in 2022).

Het OM heeft als verklaring voor de daling in voorwaardelijke beleidssepots gegeven dat er een beleidswijziging heeft plaatsgevonden.²⁴ Hierdoor kunnen bij het opleggen van een voorwaardelijk sepot, alleen nog algemene voorwaarden worden opgelegd. Tot 2021 kon het OM een voorwaardelijk sepot opleggen met bijzondere voorwaarden, waaronder een intensieve gedragsbeïnvloedende

24 Mondelinge informatie OM, d.d. 3 juli 2023 en website OM, www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/executie/aanwijzing-sepot-en-gebruik-sepotgronden-2022a004, geraadpleegd op 20 september 2023.

behandeling. Deze afdoening stond bekend onder de naam INDIGO (Initiatief Niets Doen Is Geen Optie). Voor deze afdoening kon bijvoorbeeld worden gekozen als er sprake was van een first offender met een beperkt aantal afbeeldingen in zijn bezit, die geen werk of hobby had en waarbij mogelijk sprake was van risicovol contact met minderjarigen. Het idee achter deze afdoening was dat er omstandigheden kunnen zijn waarbij een afdoening buiten de zittingszaal een meer passende reactie is dan het langer durende, volledige strafrechtelijke onderzoek, inclusief het traject naar de rechtbank. Bijvoorbeeld als het belangrijk is dat een verdachte snel begint aan zijn behandeling. Als voor deze afdoening werd gekozen, werd de verdachte onaangekondigd thuis bezocht en werden alle digitale middelen en voorwerpen waarop kinderporno voorkwam of waarmee de strafbare feiten waren gepleegd, in beslag genomen. De officier van justitie kon altijd alsnog besluiten de verdachte voor de rechter te brengen. Bijvoorbeeld als deze de gestelde voorwaarden niet nakwam of als uit het toezicht door de reclassering, de doorzoeking, het in beslag genomen materiaal of andere omstandigheden andere of zwaardere strafbare feiten bleken. Nu een voorwaardelijk sepot alleen nog met algemene voorwaarden kan worden opgelegd, is deze afdoening komen te vervallen. Daardoor kiest het OM nu vaker voor een andere afhandeling, bijvoorbeeld een strafbeschikking. Daarbij kan alleen een jaar proeftijd en een beperkte ambulante behandeling worden opgelegd.²⁵

KENMERKEN DIE SAMENHANGEN MET SEPONERING

Bijna de helft van de afgehandelde zaken wordt geseponeerd, meestal met een technisch sepot (zie Figuur 4.6). Hoewel deze bevinding ook in eerdere monitors is gedaan, is er nog weinig bekend over wat typerend is voor deze zaken. Daarom heeft de Nationaal Rapporteur nu een verkennende analyse uitgevoerd naar de sepots in de periode 2018-2022. Gekeken is of bepaalde persoonskenmerken of typen delicten samenhangen met seponering.

Vaker sepot bij vrouwelijke verdachten

Allereerst blijkt dat zaken met een vrouwelijke verdachte in 70% van de gevallen worden geseponeerd. Bij zaken met een mannelijke verdachte is dit slechts 46%. Ten tweede lijkt het geboorteland een rol te spelen. Van verdachten die zijn geboren in Marokko of Suriname wordt de zaak vaker geseponeerd dan van verdachten die in Nederland zijn geboren. Zaken van verdachten die zijn geboren in Marokko worden het vaakst geseponeerd (57%) en zaken van verdachten die zijn geboren op de Antillen worden het minst vaak geseponeerd (42%). Ten derde is gekeken naar samenhang tussen de leeftijd van verdachten en de sepotbeslissing. Verdachten waarvan de zaak is geseponeerd pleegden hun delict op iets jongere leeftijd, namelijk gemiddeld 33 jaar, dan verdachten waarvan de zaak niet is geseponeerd, namelijk gemiddeld 34 jaar.

Minst vaak sepot bij jonge slachtoffers

Het type delict speelt mee bij de afdoening van de zaak. Het sepotpercentage is het hoogst bij de groep verdachten van ontucht met misbruik van gezag/vertrouwen (71%). Zaken die het minst vaak worden geseponeerd, zijn zaken waarin de verdachte wordt verdacht van seksueel binnendringen van iemand tussen de 12 en 16 jaar (34%) en seksueel binnendringen van iemand beneden de 12 jaar (38%). Zaken waarvan de

²⁵ Website OM, www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/executie/aanwijzing-om-strafbeschikking-2022a003, geraadpleegd op 20 september 2023.

verdachte in voorlopige hechtenis heeft gezeten, worden bijna niet geseponeerd (6%). Als dat wel gebeurt, gaat het meestal om de sepotgrond 'onvoldoende bewijs' (52%).

Soort sepot

De percentages technische sepots en beleidssepots verschillen erg per delict. Zaken over ontucht met misbruik van gezag/vertrouwen (94%), seksueel binnendringen van een bewusteloze, onmachtige of gestoorde (91%) en seksueel binnendringen van iemand beneden de 12 jaar (89%) eindigen, als ze worden geseponeerd, het meest in een technisch sepot. Een beleidssepot wordt opvallend vaak gebruikt voor het seponeren van zaken waarbij de verdachte wordt verdacht van kinderpornografie (57%).

De sepotgrond 'ten onrechte als verdachte aangemerkt' wordt het vaakst gebruikt wanneer de verdachte van verkrachting verdacht wordt (11%). De zaak seponeren op grond van 'onvoldoende bewijs' gebeurt het vaakst bij zaken over ontucht met misbruik van gezag/vertrouwen (82%) en het minst vaak bij kinderpornografie (23%).

4.5 Conclusie

Het aantal ingeschreven zaken bij het OM is in de periode 2018-2022 licht toegenomen, al is er in 2022 weer een kleine daling te zien. Het is positief dat hiermee de jarenlange dalende trend die de Nationaal Rapporteur waarnam daadwerkelijk is gekeerd. Ongeveer de helft van deze zaken leidt tot een dagvaarding, waarbij een zaak voor de rechter wordt gebracht. Dit aandeel lijkt ook toe te nemen. Een positieve ontwikkeling, al blijft het aandeel sepots hoog. Dat er verhoudingsgewijs minder sepots worden opgelegd lijkt vooral te komen doordat het OM behoudender omgaat met het voorwaardelijk sepot.

Meer inzicht nodig in kenmerken technische sepots

Het aantal technische sepots blijft hoog en neemt helaas toe. Dat er veel geseponeerd wordt, constateert de Nationaal Rapporteur al langer. Meer inzicht in de achtergronden van de daders, de slachtoffers en het delict is belangrijk om plannen te kunnen ontwikkelen om dit aandeel omlaag te krijgen. De verkennende analyses van de rapporteur in dit hoofdstuk geven daar een eerste aanzet toe, maar laten vooral de toegevoegde waarde van een dergelijk onderzoek zien.

Inconsistenties bij uitvoering taakstrafverbod

Meer inzicht is ook nodig in het verschil tussen beleid en praktijk bij zowel de strafeis van het OM als de daadwerkelijke strafoplegging door de rechter. Hoewel de beleidsregels bij het OM en de rechtspraak niet erg van elkaar verschillen, lijken er in de praktijk wel opvallende verschillen te zitten. Met name op het gebied van het taakstrafverbod zijn er inconsistenties. De Nationaal Rapporteur vindt nader onderzoek naar de effectiviteit van straftoemeting, en van het taakstrafverbod in het bijzonder, van groot belang.

Uitgelicht

Wet seksuele misdrijven



Momenteel ligt de Wet seksuele misdrijven (WSM) ter goedkeuring bij de Eerste Kamer. De wetgever wil met deze wet slachtoffers van zedenmisdrijven beter beschermen en de wet beter laten aansluiten bij hedendaagse normen. In de nieuwe wet wordt duidelijker omschreven welk seksueel gedrag strafbaar is. Daarbij worden meer vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag strafbaar, ook als dit op internet plaatsvindt. In dit onderdeel van het rapport worden de voorgestelde wijzigingen toegelicht en de achtergrond hiervan besproken. Daarnaast komen enige reflecties bij het voorstel aan bod en worden suggesties gedaan die van belang kunnen zijn bij de implementatie van de wet.

Achtergrond van de wetswijziging

De basis voor de huidige titel van het Wetboek van Strafrecht waarin de zedendelicten staan beschreven, is bijna 150 jaar geleden gelegd. Door de jaren heen zijn er veel aanpassingen gedaan, onder meer om te voldoen aan internationale verdragen, zoals het Verdrag van Lanzarote en het Verdrag van Istanbul. Daarnaast heeft de afgelopen decennia de online component bij deze strafbare feiten een ongekennde vlucht genomen. Ook zijn de opvattingen in onze samenleving over seksuele grensoverschrijding strikter geworden en zijn de grenzen van welk gedrag strafwaardig is verschoven. Er is dan ook geconstateerd dat de huidige wetgeving onduidelijkheid geeft over wat wel en niet strafbaar is, onvoldoende aansluit bij de huidige maatschappelijke ontwikkelingen en tekortschiet in de strafrechtelijke bescherming tegen (online) seksueel geweld. Een wijziging van de wet werd daarmee noodzakelijk.

In 2020 is een voorontwerp van de nieuwe zedenwet ter consultatie aangeboden. Hierna zijn enkele substantiële wijzigingen doorgevoerd en heeft een nieuwe consultatieronde plaatsgevonden. Op 4 juli 2023 is het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen. Momenteel ligt het wetsvoorstel bij de Eerste Kamer. De minister van Justitie en Veiligheid sprak eerder de verwachting uit dat de wet in 2024 in werking treedt.

De gewijzigde wet

Uitgangspunten

In het wetsvoorstel wordt beschreven welk gedrag onder welke omstandigheden strafbaar is. Er wordt niet langer gesproken van zedendelicten, maar van seksuele misdrijven. Met deze meer neutrale terminologie wordt uitdrukking gegeven aan het uitgangspunt dat er sprake is van strafbaar gedrag als de seksuele autonomie wordt geschonden.¹ Verschillende gedragingen waarbij sprake is van onvrijwillig, ongelijkwaardig of ongewenst seksueel contact worden in de nieuwe wet aangemerkt als seksuele misdrijven. Gedragingen in de offline wereld en online wereld die op soortgelijke wijze een aantasting vormen van de lichamelijke en seksuele integriteit van een slachtoffer zijn even strafwaardig.

Verder is het uitgangspunt dat seksueel contact tegen de wil strafbaar is als je weet of had moeten weten dat de ander het niet wil. Hiermee wordt invulling gegeven aan de verplichting om seksuele contacten die niet berusten op wederzijdse toestemming strafbaar te stellen. Dat is

¹ Kool, 2023, p. 2.

bepaald in artikel 36 van het Verdrag van Istanbul.² Iemand is strafbaar voor verkrachting of aanranding als duidelijk is dat de ander geen seks wilde, maar deze persoon toch heeft doorgezet. Het is niet meer noodzakelijk om te bewijzen dat er sprake was van dwang, geweld of bedreiging. Nederland kiest daarmee voor een consentmodel in plaats van het dwangmodel.

Bij de seksuele misdrijven tegen minderjarigen is er sprake van een verruiming vergeleken met de huidige zedenwet. Het uitgangspunt is dat seksuele handelingen met iemand onder de 16 jaar in beginsel strafbaar zijn, ook als je niet wist dat de persoon jonger is dan 16 jaar. Volgens de huidige wetgeving moet de rechter toetsen of er sprake is van ontucht of een ontuchtige handeling.³

Systematiek van de wet inclusief nieuwe strafbepalingen

Dit wetsvoorstel vervangt in het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht de huidige Titel XIV “Misdrijven tegen de zeden” door een nieuwe Titel XIV “Seksuele misdrijven”. De eerste artikelen gaan over de verschillende strafbaarstellingen van aanranding en verkrachting en vormen van onvrijwillig contact tussen seksueel meerderjarigen (artt. 240 tot en met 243 WSM). De wetgever gaat uit van een seksuele meerderjarigheid bij de leeftijd van 16 jaar. De artikelen die daarop volgen gaan over seksuele misdrijven tegen minderjarigen, personen onder de 18 jaar. Daarbij worden minderjarigen in drie leeftijdscategorieën verdeeld: de 16- en 17-jarigen, minderjarigen tussen 12 en 16 jaar en minderjarigen jonger dan 12 jaar.

Aanranding en verkrachting

Een uitzondering op het uitgangspunt van de seksuele meerderjarigheid is het seksueel contact met personen tussen de 16 en 18 binnen een afhankelijkheidsrelatie (artt. 245 en 246 WSM). Zoals uit het eerste lid van beide artikelen blijkt, gaat het hierbij om omstandigheden waarin sprake is van een positie van afhankelijkheid of kwetsbaarheid, uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht, gebruikmaking van giften of beloften van geld of goed, misleiding of omstandigheden waarin sprake is van het aanbieden van seksuele diensten tegen betaling. Wanneer deze gedragingen gepaard gaan met dwang, geweld of bedreiging spreken we van gekwalificeerde aanranding (art. 245 lid 2 WSM) of gekwalificeerde verkrachting (art. 246 lid 2 WSM). In deze bepalingen is het ontbreken van de wil geen vereiste. De afhankelijkheid of kwetsbaarheid maakt dat de wil niet in vrijheid gegeven kan zijn. Na deze artikelen volgen strafbepalingen voor seksueel contact met minderjarigen in de leeftijd van 12 tot 16 jaar (artt. 247 en 248 WSM). Het uitgangspunt daarbij is dat zij niet als seksueel autonoom worden beschouwd en dan ook bescherming van het strafrecht nodig hebben. In lid 3 van beide artikelen

² Dit artikel luidt als volgt:

- 1 De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat de volgende opzettelijke gedragingen strafbaar worden gesteld:
 - a het zonder wederzijds goedvinden op seksuele wijze vaginaal, anaal of oraal met een lichaamsdeel of object binnendringen van het lichaam van een ander;
 - b het zonder wederzijds goedvinden plegen van andere seksuele handelingen met een persoon;
 - c het zonder wederzijds goedvinden een ander er toe bewegen seksuele handelingen te plegen met een derde.
- 2 De toestemming dient vrijwillig te zijn gegeven en voort te vloeien uit de vrije wil van de betrokken persoon hetgeen wordt vastgesteld in het licht van de omstandigheden.
- 3 De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat de bepalingen van het eerste lid tevens van toepassing zijn op gedragingen gericht tegen voormalige of huidige echtgenoten of partners erkend volgens het nationale recht.

³ Kool, 2023, p. 5.

is een strafuitsluitingsgrond opgenomen. Dat betekent dat seksueel contact tussen minderjarigen in deze leeftijdscategorie niet strafbaar is, als er sprake is van een gelijkwaardige relatie tussen beide personen. Ten slotte is in de artikelen 249 en 250 WSM een absoluut verbod op seksueel contact met kinderen onder de 12 jaar neergelegd.⁴ In art. 249 WSM gaat het om (gekwalificeerde) aanranding en in 250 WSM om (gekwalificeerde) verkrachting.

De Memorie van Toelichting geeft een duidelijk overzicht van de verschillende strafmaxima van aanranding en verkrachting per leeftijdscategorie⁵:

	Volwassenen	16 tot 18 jaar	12 tot 16 jaar	12-minner
Aanranding	6 jaar	6 jaar	8 jaar	10 jaar
Gekwalificeerde aanranding	8 jaar	8 jaar	10 jaar en 8 maanden	13 jaar en 4 maanden
Verkrachting	9 jaar	9 jaar	12 jaar	15 jaar
Gekwalificeerde verkrachting	12 jaar	12 jaar	15 jaar	18 jaar

Seksueel corrumperen, grooming en sex chatting

In artikel 251 zijn verschillende vormen van online seksueel misbruik strafbaar gesteld, waaronder de al bestaande strafbare gedragingen seksueel corrumperen⁶ en grooming.⁷ Ook is een nieuwe strafbaarstelling opgenomen, namelijk sex chatting. Dat is het sturen van seksueel getinte berichten naar kinderen onder de 16 jaar. Voor het delict grooming is een strafuitsluitingsgrond opgenomen wanneer er sprake is van een gelijkwaardige relatie. Voor de andere twee delicten is deze strafuitsluitingsgrond niet noodzakelijk, omdat deze impliciet al deel uitmaakt van de delictomschrijving. Er moet namelijk sprake zijn van schadelijkheid om tot strafbaarheid te kunnen komen.

Een aangenomen amendement van lid Bikker c.s. heeft ervoor gezorgd dat ook 16- en 17-jarigen binnen een afhankelijkheidsrelatie onder de bescherming van artikel 251 vallen. Dat betekent dat in die situaties seksuele handelingen met 16- en 17-jarigen strafbaar zijn zonder dat daarvoor hoeft te worden vastgesteld dat daartoe bij de jeugdige de wil heeft ontbroken.⁸ Hierbij is aangesloten bij de gronden die staan vermeld in artikel 245, eerste lid, en artikel 246, eerste lid. Voor de artikelen 245 tot en met 248 en 251 WSM geldt het artikel 167a Wetboek van Strafvordering. Dat regelt het recht van minderjarige slachtoffers van 12 jaar of ouder om te worden gehoord over het gepleegde misdrijf. De zienswijze van de minderjarige op de gebeurtenissen en, eventueel, over de wenselijkheid van een strafvervolgning wordt betrokken bij de vervolgingsbeslissing die de officier van justitie dient te nemen.⁹ Juist in het geval van een gelijkwaardige relatie waar mogelijk de strafuitsluitingsgrond gaat meespelen, kan dit recht van grote betekenis zijn.

4 Kool, 2023, p. 5.

5 Kamerstukken II 2022/23, 36222 nr. 3.

6 Het verplicht getuige laten zijn van een handeling of een visuele weergave van seksuele aard.

7 Een ontmoeting voorstellen voor seksuele doeleinden en enige handeling ondernemen tot het verwezenlijken van die ontmoeting.

8 Kamerstukken II 2022/23, 36222, nr. 15.

9 Kamerstukken II 2022/23, 36222 nr. 3.

Kinderpornografie

In artikel 252 WSM is de strafbaarstelling van kinderpornografie geplaatst. Daarvoor is het huidige artikel 240b Sr op onderdelen aangepast en verduidelijkt om beter aan te sluiten bij moderne verschijningsvormen van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik. Zo is de term afbeelding vervangen door de techniekonafhankelijker term visuele weergave; een definitie hiervan wordt gegeven in artikel 239 WSM. Aan de term seksuele gedraging wordt in dit artikel een ruime invulling gegeven, in lijn met de jurisprudentie van de Hoge Raad. Hieronder vallen ook virtuele afbeeldingen, waarmee digitaal gecreëerde afbeeldingen worden bedoeld die niet te onderscheiden zijn van afbeeldingen van een echt kind. Vereist is dat het een realistische weergave van seksuele aard is of een afbeelding met een onmiskenbaar seksuele strekking.¹⁰

Overige wijzigingen

Per 1 juli 2023 is artikel 240c aan het huidige Wetboek van Strafrecht toegevoegd (zie ook Hoofdstuk 1). In dit artikel worden voorbereidingshandelingen met het oog op het plegen van seksueel misbruik met kinderen zelfstandig strafbaar. In het huidige wetsvoorstel is aangegeven dat dit artikel zijn plek zal vinden in artikel 250a WSM.

Bij nota van wijziging van 9 maart 2023 is er een nieuw artikel aan de Wet seksuele misdrijven toegevoegd, namelijk artikel 253a. Daarin is het verbod neergelegd op het bezit en het verspreiden van seksattributen die de uiterlijke verschijningsvorm van een kind hebben, kort gezegd kindersekspoppen. Deze strafbaarstelling zorgt ervoor dat een dergelijk voorwerp in beslag kan worden genomen en kan worden vernietigd.¹¹

Ook seksuele intimidatie is als delict toegevoegd in de Wet seksuele misdrijven en wel in artikel 429ter. Het artikel is bedoeld om opdringerige seksuele benadering in het openbaar waarvan een intimiderend effect uitgaat te bestrijden. Dit betreft zowel online als offline situaties. Het delict is in een andere titel van het Wetboek van Strafrecht geplaatst, omdat hierbij sprake is van een overtreding tegen de openbare orde. Daardoor is de inzet van opsporingsbevoegdheden beperkt. Heterdaadsituaties zullen onder andere om die reden waarschijnlijk het meest kansrijk zijn om tot een vervolging te komen van dit delict.¹²

De strafbaarstelling van het misbruik maken van seksueel beeldmateriaal, zogenoemde wraakporno, is nu opgenomen in artikel 139h Sr. Dit artikel wordt van de titel openbare orde naar de titel seksuele misdrijven verplaatst, door een aangenomen amendement van lid van der Werf c.s. Deze verplaatsing zorgt ervoor dat slachtoffers toegang krijgen tot de juiste hulp en recht hebben op bijstand van een gespecialiseerde advocaat.¹³

Strafverzwaringen en aanpassing taakstrafverbod bij jeugdige daders

In artikel 254 WSM (dat art. 248 Sr vervangt) zijn algemene strafverzwarende omstandigheden opgenomen. Deze zijn:

- De strafbare gedraging wordt begaan door meerdere personen.

¹⁰ HR 8 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3483.

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 36222 nr. 8.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 36222 nr. 3.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 36222, nr. 25.

- De strafbare gedraging wordt gepleegd door een ambtenaar, medewerker van een gevangenis of zorginstelling.
- Indien van de strafbare gedraging een beroep of gewoonte is gemaakt.
- Indien de gedraging plaatsvindt binnen het gezin of ten aanzien van een kind in een bijzondere kwetsbare positie.
- Indien de gedraging wordt begaan met een kind dat zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling.
- Indien de strafbare gedraging leidt tot zwaar lichamelijk letsel.
- Indien de strafbare gedraging de dood tot gevolg heeft.¹⁴

Per grond is bepaald op welke delicten deze van toepassing kunnen zijn. Dit om zoveel mogelijk overlap te voorkomen met strafverzwarringsgronden in de betreffende delictsbepaling. Zo is bij aanranding de verzwarringsgrond dat het is gepleegd met een kind niet van toepassing omdat de specifieke artikelen over aanranding (evenals verkrachting, gekwalificeerde aanranding en gekwalificeerde verkrachting) altijd over een kind gaan (art. 245 tot en met 250 WSM). Bij een strafverzwarringsgrond kan de straf maximaal met 3 jaar worden verhoogd, ook als er meerdere gronden aanwezig zijn.¹⁵ Een eerste uitzondering hierop geldt wanneer er sprake is van zwaar lichamelijk letsel of levensgevaar (art. 254 lid 2). Dan kan er nogmaals 3 jaar extra worden opgelegd. Een tweede uitzondering is het geval wanneer er sprake is van overlijden van het slachtoffer. Dan geldt een maximumstraf van een levenslange gevangenisstraf of een gevangenisstraf van ten hoogste 30 jaar (art. 254 lid 3).

In art. 254 lid 1 sub e is als strafverzwarringsgrond opgenomen: ‘indien een in de artikelen 247 tot en met 250 omschreven feit wordt begaan met een kind dat zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling.’ Het betreft hier slachtoffers beneden de 16 jaar. Voor slachtoffers in de leeftijd van 16 tot 18 jaar is dit strafbaar gesteld in de artikelen 245 en 246 WSM. Hier tekent zich een overlap af met het delict mensenhandel. In veel gevallen waar sprake is van seksuele handelingen door een minderjarige tegen betaling zal namelijk eveneens sprake zijn van mensenhandel. Degene die zich daarmee bevoordeeld is strafbaar voor mensenhandel, art. 273f Sr. Degene die gebruik maakt van de seksuele diensten is niet alleen strafbaar binnen de Wet seksuele misdrijven maar ook onder art. 273 g lid 2 Sr. Die bepaling stelt strafbaar degene die seksuele handelingen verricht met een slachtoffer van mensenhandel terwijl die persoon wist of ernstige reden heeft te vermoeden dat de persoon slachtoffer is van mensenhandel, terwijl die persoon jonger is dan 18 jaar. De strafbedreiging is 6 jaar. De strafbedreiging in de Wet seksuele misdrijven is daarmee aanzienlijk hoger. Hierdoor kan het ten laste leggen van enkel mensenhandel resulteren in een wezenlijk andere straf dan wanneer er voor een seksueel misdrijf ten laste wordt gelegd.

Op advies van onder meer de Raad voor de rechtspraak is artikel 77ma Sr gewijzigd. Dat betekent dat het taakstrafverbod voor jeugdige daders bij kinderpornografische delicten is geschrapt. Hiermee krijgt de rechter de mogelijkheid om voor deze delicten uitsluitend een taakstraf op te leggen in situaties waarin sprake is van experimenteelgedrag tussen jongeren. In dergelijke zaken staat het voorkomen van recidive voorop en niet het strafdoel van vergelding.

¹⁴ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 36222, nr. 10, p. 20.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2022/23, 36222, nr. 12, p. 5.

Mandaat Nationaal Rapporteur

In 2012 is het mandaat van de Nationaal Rapporteur aangevuld met seksueel geweld tegen kinderen. Aangezien de definitie niet wettelijk is vastgesteld, diende de Nationaal Rapporteur deze zelf te bepalen. In de eerste rapportage over dit onderwerp is de juridische invalshoek gekozen om deze thematiek te definiëren. Dat wil zeggen: gedrag zoals omschreven in de zedentitel van het Wetboek van Strafrecht, gepleegd tegen een minderjarige.¹⁶ Sindsdien heeft de Nationaal Rapporteur deze lijn aangehouden, in ieder geval als de absolute ondergrens van wat seksueel geweld tegen kinderen betekent. Daarbij zijn de actuele ontwikkelingen steeds meegenomen in het werk van de rapporteur.

Met het continueren van deze lijn betekent de uitbreiding van de strafbaarstelling van seksuele misdrijven dat het mandaat van de Nationaal Rapporteur zich verbreedt. Nieuwe vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag worden strafbaar, maar ook de strafrechtelijke aansprakelijkheid krijgt een andere invulling, doordat de wil van de ander, dan wel het ontbreken daarvan, centraal komt te staan.

Reflectie Nationaal Rapporteur

Bij de strafbaarstelling van schadelijke seksuele gedragingen tegen minderjarigen is het van belang om een goede balans te vinden. Aan de ene kant een stevige normstelling van gedragingen waartegen kinderen beschermd dienen te worden. En aan de andere kant ruimte om te experimenteren zoals dat hoort bij een gezonde seksuele ontwikkeling. Deze balans heeft de wetgever weten te vinden met de formulering, de inhoud en de systematiek van de Wet seksuele misdrijven. Ondanks de handhaving van seksuele meerderjarigheid op 16 jaar, heeft de wetgever oog gehad voor de kwetsbare positie waarin 16- en 17-jarigen zich kunnen bevinden. Deze kwetsbaarheid komt onder meer expliciet terug in de artikelen 245 en 246 WSM.

Sommige terminologie en formuleringen aangepast

Door de jaren heen heeft de Nationaal Rapporteur aandacht gevraagd voor verschillende aspecten in het wetsvoorstel, waaronder de gebruikte terminologie, de formulering en de positie van bepaalde wetsartikelen. Maar ook voor ruimte voor een positieve benadering van seksualiteit en voor de ruimte die jongeren nodig hebben om te kunnen experimenteren als onderdeel van een gezonde seksuele ontwikkeling. De wetgever heeft deze punten in meer of mindere mate meegenomen. Zo is de aparte strafbaarstelling voor seksueel binnendringen tegen de wil geschrapt. Deze is opgenomen in de wetsartikelen over verkrachting, zoals de Nationaal Rapporteur en een groot aantal andere partijen hebben geadviseerd. De Nationaal Rapporteur verzocht daarnaast om de term kinderpornografie te vervangen. Dit heeft de wetgever echter niet overgenomen, omdat alternatieven de reikwijdte van de Nederlandse strafbaarstelling van kinderpornografie niet volledig dekken, aldus de wetgever.

Pleidooi om alle kinderen te beschermen is deels overgenomen

Bepaalde principiële punten zijn volgens de Nationaal Rapporteur onvoldoende teruggekomen in het wetsvoorstel. Zo blijft de Nationaal Rapporteur het belang van de mogelijkheid tot experimenteren benadrukken. Ook blijft de Nationaal Rapporteur pleiten voor het verruimen van de leeftijdsgrens voor het online seksualiserend benaderen van kinderen. Uit de verschillende

¹⁶ Nationaal Rapporteur, 2014 (Op Goede Grond), p. 25.

monitors die de Nationaal Rapporteur heeft gepubliceerd blijkt dat met name kinderen tussen de 15 en 18 jaar kwetsbaar zijn voor seksueel misbruik.¹⁷ Het is belangrijk dat alle kinderen onder de beschermingsreikwijdte van deze delicten vallen en niet alleen kinderen tot 16 jaar. Het gaat hier immers om delicten die kunnen leiden tot fysiek misbruik. Via een amendement is het betreffende artikel 251 WSM inmiddels aangepast en vallen 16- en 17-jarigen in een afhankelijkheidsrelatie ook onder de reikwijdte van het artikel.¹⁸ Hiermee is deels tegemoet gekomen aan het door de Nationaal Rapporteur gedane pleidooi.

Verder onderzoek nodig naar (strafbaarstelling) sekspoppen

Ook heeft de Nationaal Rapporteur aandacht gevraagd voor de nieuwe strafbaarstelling van zogenaamde kindersekspoppen. Zij ondersteunt de normatieve gedachte achter deze strafbaarstelling. Deze poppen zouden namelijk kunnen bijdragen aan de instandhouding of zelfs het bevorderen van een subcultuur die seksueel misbruik van kinderen als normaal afspiegelt. Tegelijkertijd is, onder meer uit de quickscan, gebleken dat er geen wetenschappelijk bewijs is voor ofwel de schadelijkheid ofwel de preventieve werking van kindersekspoppen. Het is daarom belangrijk dat hier verder onderzoek naar wordt gedaan. Ook is het van belang dat de toepassing van deze nieuwe strafbaarstelling en de toegevoegde waarde ervan wordt gemonitord.

Aandacht voor overlap met mensenhandel

Daarnaast vraagt de Nationaal Rapporteur vanuit het dubbele mandaat dat zij heeft, aandacht voor de overlap met mensenhandel. Zij stelt voor om te borgen dat er in iedere zaak die zich daarvoor leent, wordt afgewogen of er mogelijk ook sprake is van mensenhandel. In het bijzonder dient hierbij aandacht te zijn voor de in de Wet seksuele misdrijven opgenomen strafverzwarringsgrond voor het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling en voor aanranding of verkrachting van 16- en 17-jarigen waarbij sprake is van seksuele handelingen tegen betaling. In deze gevallen is er vaak ook een derde die hiervan profiteert, en is er sprake van mensenhandel (artikel 273f Sr.). Degene die in deze omstandigheden gebruik maakt van de seksuele diensten van de minderjarige is ook strafbaar onder 273g Sr. Opmerkelijk hierbij is dat de strafbedreiging in de Wet seksuele misdrijven aanzienlijk hoger is dan onder 273g Sr, terwijl het in deze laatste bepaling gaat over het gebruikmaken van seksuele diensten van een minderjarig slachtoffer van mensenhandel.

Een goede afstemming tussen de Afdeling Vreemdelingenpolitie, identificatie en mensenhandel (AVIM) en de zedenpolitie en tussen de officieren van justitie die belast zijn met respectievelijk mensenhandel- en zedenzaken is noodzakelijk om deze zaken op de juiste wijze te behandelen en beoordelen. De keuze om voor één of meerdere delicten te dagvaarden kan hierbij mede beïnvloed worden door de wezenlijk hogere strafbedreiging onder de Wet seksuele misdrijven.

17 Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor Seksueel geweld tegen kinderen 2016); Nationaal Rapporteur, 2022 (Slachtoffermonitor Seksueel geweld tegen kinderen, 2017-2022).

18 Kamerstukken 2022/23, 36222, nr. 15.

De indieners benoemen in hun amendement expliciet het belang van de uitbreiding van de strafbaarstelling van dit wetsartikel naar 16- en 17-jarigen voor de delicten grooming en sex chatting. De wijziging die zij echter hebben voorgesteld en die is aangenomen betreft ook het derde delict van artikel 251, seksueel corrumpen.

Implementatie in de keten

De Nationaal Rapporteur is verheugd dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen, en pleit voor een zorgvuldige implementatie van deze wet in de keten.

Voldoende capaciteit en specifieke expertise nodig

De verwachting is dat de toevoeging van nieuwe delicten en de invoering van het consentmodel tot meer meldingen en aangiften leiden. Dit terwijl de strafrechtshet keten al langere tijd met capaciteitstekorten kampt, waardoor de doorlooptijden en achterstanden oplopen. Met verschillende maatregelen, zoals meer beschikbare financiële middelen, wordt gewerkt aan dit capaciteitstekort, maar dit zal niet op korte termijn zijn opgelost.¹⁹ Hierbij blijft ook meespelen dat seksuele misdrijven lastig te bewijzen zijn.

De politie en het Openbaar Ministerie geven verder aan dat de gevolgen rondom de strafbaarstelling van het seksualiserend benaderen van kinderen (artikel 251 WSM) onvoldoende lijken te zijn onderkend. Bij dit type delicten lijkt er ook steeds meer sprake te zijn van op het oog eenvoudige zaken, die zich ontpoppen tot grote zaken met meerdere daders, veel slachtoffers en veel beeldmateriaal. Een uitgebreid opsporingsonderzoek is dan noodzakelijk waarvoor specifieke expertise een vereiste is. Deze arbeidsintensieve onderzoeken kunnen ertoe leiden dat mogelijke verwachtingen van slachtoffers lang niet altijd kunnen worden waargemaakt. Ook werken deze onderzoeken door op andere meldingen die mogelijk moeten blijven liggen.²⁰

Het is belangrijk dat er capaciteit met de vereiste expertise beschikbaar is of beschikbaar kan worden gemaakt om de verwachte toename op te vangen.

Alternatieve afdoeningsmogelijkheden

Om ervoor te zorgen dat meldingen en aangiften tijdig en betekenisvol kunnen worden opgepakt, vraagt de Nationaal Rapporteur specifiek aandacht voor het, daar waar mogelijk, alternatief afdoen van (lichtere) zaken op verschillende momenten in de keten. Hierbij kan worden gedacht aan het door de politie aanspreken van de dader op zijn of haar gedrag, zodat het gedrag stopt (stopgesprek). Of aan het opleggen van een strafbeschikking of een voorwaardelijk sepot door het Openbaar Ministerie. Bijvoorbeeld in de vorm van een afdoening waar een gedragsbeïnvloedende behandeling deel uitmaakt van de voorwaarden, zoals besproken in Hoofdstuk 4.

Ook het voeren van herstelbemiddelingsgesprekken of het organiseren van toegankelijke hulpverlening kunnen passende afdoeningsmodaliteiten zijn. Multidisciplinaire samenwerking is hierbij van grote toegevoegde waarde, waarbij iedere partij vanuit zijn eigen expertise en positie kan bezien waar zowel slachtoffer als dader het beste mee geholpen zijn.

¹⁹ Schriftelijke communicatie Nationale Politie d.d. 4 oktober 2023; schriftelijke communicatie Openbaar Ministerie, d.d. 4 oktober 2023.

²⁰ Schriftelijke communicatie Nationale Politie, TBKK, d.d. 4 oktober 2023.



5 Berechten

De berechting van een verdachte vindt plaats nadat het Openbaar Ministerie (OM) overgaat tot een dagvaarding (zie Hoofdstuk 4). De zaak wordt dan voorgelegd aan de rechter. Dit hoofdstuk gaat over de berechting van verdachten van seksueel geweld tegen kinderen in de periode 2018-2022.

In §5.1 worden twee belangrijke ontwikkelingen besproken die relevant zijn voor de berechting. Deze gaan over de controle van gegevensdragers en over het ondervragingsrecht in zedenzaken. Vervolgens wordt in §5.2 achtergrondinformatie gegeven over de cijfers over berechting. In §5.3 tot §5.5 worden deze cijfers beschreven. Achtereenvolgens komen aan bod: het aantal afgedane zaken, de opgelegde straffen en maatregelen en de doorlooptijden. In §5.6 volgt de conclusie over deze bevindingen.

5.1 Ontwikkelingen berechting

Er zullen hier twee ontwikkelingen die van invloed zijn op de berechting van verdachten in zaken van seksueel geweld tegen kinderen worden besproken. De eerste ontwikkeling gaat over de controle van gegevensdragers als een door de rechter opgelegde bijzondere voorwaarde. De andere ontwikkeling gaat over een recente uitspraak van de Hoge Raad over het ondervragingsrecht van verdachten in zedenzaken.

Controle van gegevensdragers: knelpunten bij de formulering en uitvoering

Als onderdeel van een straf kan de rechter bijzondere voorwaarden opleggen aan een dader. Eén van de bijzondere voorwaarden is een voorwaarde die het gedrag van de veroordeelde betreft. Een onderdeel van deze zogenaamde gedragsvoorwaarde kan een controle van de gegevensdragers van de dader zijn, zoals een computer of een mobiele telefoon. Deze voorwaarde wordt vaak opgelegd bij personen die worden veroordeeld voor het bezit en de verspreiding van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik (artikel 240b Sr). De reclassering ziet meestal toe op de naleving van bijzondere voorwaarden. De feitelijke uitvoering van de controle van gegevensdragers wordt echter uitgevoerd door de politie gezien hun expertise en beschikbare hulpmiddelen. De politie maakt hierbij gebruik van verschillende hard- en softwaretoepassingen om waar mogelijk, naast een visuele inspectie, geautomatiseerd afbeeldingen bij een dader te kunnen identificeren. Daarbij wordt op de gegevensdrager naar onder andere de mappenstructuur gekeken en naar mogelijk aanwezige encryptiesoftware of gebruik van clouddiensten. Door de beperkte capaciteit bij de politie en omdat de controle steeds complexer worden, vindt deze controles alleen plaats op het moment dat er voldoende reden is om aan te nemen dat de gedragsvoorwaarde is overtreden.¹

Al in februari 2016 heeft de Hoge Raad voor het eerst vraagtekens geplaatst bij deze bijzondere voorwaarde en de formulering hiervan.² De Hoge Raad overwoog onder meer dat een dergelijk gedragsvoorschrift “overeenkomt met het meewerken aan door de politie uit te oefenen dwangmiddelen op de veelomvattende en ingrijpende wijze zoals in de onderhavige voorwaarde is geformuleerd”. Zo’n bijzondere voorwaarde moet dan ook voldoende precies worden geformuleerd, zodat duidelijk blijkt wat de reikwijdte van de controle is, op welke wijze deze wordt uitgevoerd en welke functionarissen hierbij ondersteuning mogen bieden. Dit alles om te voorkomen dat de persoonlijke levenssfeer van de dader meer dan noodzakelijk wordt beperkt.

1 Van den Hurk & de Vries, 2020, p. 6; Schriftelijke communicatie Nationale Politie, Team Bestrijding Kinderporno en Kindersekstoerisme, d.d. 17 oktober 2023.

2 HR, 23 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:302, r.o. 2.4-2.5.

Om te voldoen aan dit arrest hebben rechters op veel verschillende manieren deze bijzondere voorwaarden geformuleerd. Hierbij kan er soms sprake zijn van praktische onuitvoerbaarheid van de voorwaarde. Bijvoorbeeld als de rechter in de voorwaarde heeft aangegeven dat opsporingsambtenaren deze niet mogen uitvoeren, om te voorkomen dat het toezicht overgaat in opsporing. Ook dient de bijzondere voorwaarde zich op het gedrag van de veroordeelde te richten.³ Elementen in de voorwaarde over het meebrengen van deskundigen en het gebruiken van bepaalde technische hulpmiddelen passen slecht in de huidige controle, omdat deze geen betrekking hebben op het gedrag van de betrokkene.⁴

Naar aanleiding van deze knelpunten heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid een onderzoeksvorstel ingediend bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC). In het voorstel wordt verzocht om nader onderzoek te doen naar het huidige juridische kader voor het opleggen en uitvoeren van deze bijzondere voorwaarde en of een aanpassing van dit kader nodig is. Ook wordt het WODC verzocht om te kijken naar de praktische implicaties bij de uitvoering van de controles en mogelijke oplossingen daarvoor. En naar mogelijkheden om breder te kijken naar risicovol online gedrag en het bredere digitale aspect vanwege de toepassing van deze voorwaarde bij andere (digitale) delicten. De controle gaat momenteel alleen over online seksueel kindermisbruik. Het is nog niet duidelijk aan welke randvoorwaarden moet zijn voldaan bij controles op ander materiaal.

Daarnaast heeft de politie al langere tijd aangegeven dat zij willen stoppen met het uitvoeren van deze controles, gezien hun beperkte capaciteit, de toenemende technische complexiteit, zorgen over de privacy van diegene die gecontroleerd wordt en de discussies rondom de mogelijkheid van het inzetten van opsporingsambtenaren voor deze controle. In het licht van het voorgaande wordt op dit moment onderzocht of de reclassering de controles zelf ter hand kan nemen en of daarbij breder gekeken kan worden naar signalen van risicovol online gedrag.⁵

Het is van belang dat er spoedig een structurele oplossing komt voor het op de juiste wijze inbedden en uitvoeren van deze controle zodat deze voorwaarde ten volle kan worden benut bij de resocialisatie van daders en bij het beschermen van slachtoffers. Het stemt de Nationaal Rapporteur positief dat er momenteel gezien wordt of de reclassering deze controles zelf zou kunnen uitvoeren. Hierbij is het echter wel van groot belang dat de reclassering hiervoor naast voldoende capaciteit, expertise en technische middelen ook de vereiste toestemming beschikbaar krijgt om de controles succesvol en in voldoende mate uit te kunnen voeren.

Het ondervragingsrecht in zedenzaken

De Hoge Raad heeft begin 2023 een arrest gewezen in een zedenzaak met een minderjarige slachtoffer waarin het ondervragingsrecht van de verdediging nader onder de loep is genomen.⁶ Het ging daarbij over de vraag of er sprake is van een schending van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).⁷ En of er voldoende waarborgen zijn geboden voor het niet kunnen uitoefenen van het ondervragingsrecht. Daarbij verwees de

3 Art. 14c lid 2 Sr.

4 HR 29 november 2022, ECLI:NL:HR:2022:1763, r.o. 2.3.3-2.3.4; Schriftelijke communicatie Ministerie van Justitie en Veiligheid, directie DGRR/DRC, d.d. 16 mei 2023 en 12 oktober 2023.

5 Schriftelijke communicatie ministerie van Justitie en Veiligheid, directie DGRR/DRC, d.d. 16 mei 2023 en 12 oktober 2023.

6 HR 24 januari 2023, ECLI:NL:HR:2023:68.

7 Artikel 6 EVRM beschermt het recht op een eerlijk proces.

Hoge Raad onder andere naar het Keskin-arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)⁸ en naar het Post-Keskin-arrest van de Hoge Raad.⁹

In het Keskin-arrest overwoog het EHRM dat de verdachte een belang heeft om een getuige op te roepen en te horen die, bijvoorbeeld bij de politie, belastend heeft verklaard. De verdachte hoeft bij een verzoek om die getuige te horen dat belang dan ook niet nader te onderbouwen. Dit in tegenstelling tot een voor de verdachte ontlastende getuige. In Nederland werd dit vóór het Keskin-arrest in de regel wel van de verdediging verlangd: niet (goed) onderbouwde verzoeken om een belastende getuige te horen werden meestal afgewezen. In het Post-Keskin-arrest overwoog de Hoge Raad dan ook als volgt: “In die gevallen zal indringender dan voorheen de vraag onder ogen moeten worden gezien of een ondervragingsgelegenheid kan en moet worden gerealiseerd.” Dat betekent volgens de Hoge Raad echter niet dat verzoeken tot het oproepen en horen van belastende getuigen altijd moeten worden toegewezen. Zo kan de bescherming van de gezondheid of het welzijn van de getuige redenen zijn om het verzoek af te wijzen.

Verder oordeelde de Hoge Raad in het Post-Keskin-arrest dat de feitenrechter vóór de einduitspraak moet beoordelen of het proces in het geheel nog voldoet aan het recht op een eerlijk proces uit artikel 6 EVRM. Dat is aan de orde als de rechter een verzoek voor het oproepen en horen van een getuige heeft afgewezen, maar de getuigenverklaring wel voor het bewijs gebruikt. In de beoordeling moet de feitenrechter de volgende drie factoren betrekken:

- 1 bestaat er een goede reden voor het niet kunnen uitoefenen van het ondervragingsrecht?
- 2 is de desbetreffende getuigenverklaring van beslissende betekenis voor de bewezenverklaring? en
- 3 zijn er factoren die de verdachte compensatie bieden voor het niet kunnen uitoefenen van het ondervragingsrecht?

In het arrest van de Hoge Raad van 24 januari 2023 wordt uitgebreid aandacht besteed aan de verschillende afwegingen die de rechter moet maken om te komen tot het oordeel of er sprake is van schending van artikel 6 EVRM. Het arrest biedt hiermee een duidelijk overzicht van de verschillende elementen van het afwegingskader, zoals die in de afgelopen jaren door jurisprudentie zijn ontstaan. Op pagina 88 worden de casus en de overwegingen van de Hoge Raad nader uiteen gezet.

5.2 Achtergrond van de cijfers

De cijfers in dit hoofdstuk zijn afkomstig uit het landelijk databestand OM-data. Dit bestand bevat informatie van de arrondissementsparketten over de vervolging en berechting in eerste aanleg van verdachten en veroordeelden. OM-data is gebaseerd op de registratie van het OM en bevat gegevens uit de systemen COMPAS en GPS. Het WODC heeft de data aan de Nationaal Rapporteur geleverd.

8 EHRM 19 januari 2021, nr. 2205/16 (Keskin tegen Nederland).

9 HR 20 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:576.

Het gaat in dit hoofdstuk om zaken in eerste aanleg. Tegen het vonnis van de rechtbank kunnen zowel de verdachte als het OM in hoger beroep gaan. Hogerberoepszaken worden hier echter buiten beschouwing gelaten.¹⁰

5.2.1 Gehanteerde definitie seksueel geweld tegen kinderen

Een zaak wordt voorgelegd aan de rechter op basis van het wetsartikel dat is overtreden. Dat kan verschillen met de wetsartikelen waarmee een zaak is ingeschreven bij het OM. Bijvoorbeeld: een zaak is ingeschreven bij het OM als verkrachting, een vorm van misbruik waarbij sprake is van dwang. Wanneer het OM voor dwang geen bewijs heeft gevonden, kan het de zaak aan de rechter voorleggen als ontucht, een vorm van misbruik waarbij dwang niet vereist is.

Op basis van wetsartikelen zijn de feiten voor seksueel geweld tegen kinderen ingedeeld in de twee categorieën die in deze monitor worden gebruikt: hands-off, wanneer er geen sprake is van fysiek contact, en hands-on, wanneer er wel sprake is van fysiek contact (zie ook §1.3). Zie Figuur 4.1 en Figuur 4.2 voor een overzicht van de delicten in deze groepen op het moment van inschrijving bij het OM. Niet bij alle wetsartikelen over seksueel geweld is na te gaan of er sprake is van een minderjarig slachtoffer. Wanneer deze delicten zijn gepleegd door een minderjarige, wordt aangenomen dat dit gaat om seksueel geweld tegen kinderen (zie §4.2.1).

In aanvulling op bovenstaande procedure is er ook gekeken naar de maatschappelijke classificatie die het OM bij de zaak heeft geregistreerd. Wanneer dit (een variant op) seksueel kindermisbruik is of wanneer blijkt dat er sprake is van een minderjarig slachtoffer, is de zaak ook meegenomen als seksueel geweld tegen kinderen.

5.2.2 Beperkingen aan de data

Minderjarigheid slachtoffer moeilijk te herleiden

De hierboven beschreven aanpak om tot een selectie te komen van zaken van seksueel geweld dat gepleegd is tegen kinderen, brengt een aantal beperkingen met zich mee. Zo zijn meerderjarige verdachten ondervertegenwoordigd in deze data. De aanname dat minderjarige daders minderjarige slachtoffers maken (zie §4.2.1), zorgt er namelijk voor dat alle minderjarige verdachten van seksueel geweld worden meegenomen. Terwijl dat voor meerderjarige verdachten alleen zo is wanneer er andere aanwijzingen zijn dat het slachtoffer minderjarig is. Bijvoorbeeld als een wetsartikel ten laste is gelegd dat specifiek betrekking heeft op een minderjarig slachtoffer of wanneer de geregistreerde maatschappelijke classificatie op een minderjarig slachtoffer duidt. Hierdoor bestaat vooral de categorie hands-on voor een relatief groot deel uit minderjarige verdachten. Door het gebruik van de maatschappelijke classificatie (zie §5.2.1) is dit probleem verkleind ten opzichte van eerdere analyses. Maar doordat deze nog lang niet altijd nauwkeurig worden geregistreerd, blijft het beeld incompleet.

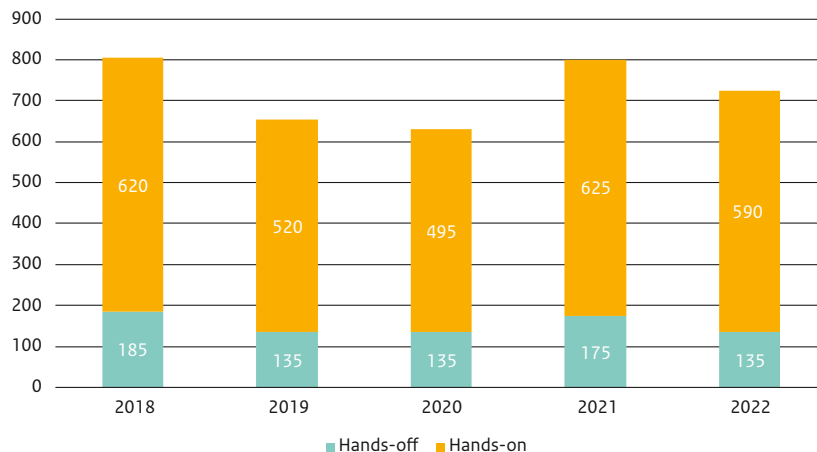
Controleren voor oververtegenwoordiging van minderjarige verdachten in de data

In bepaalde categorieën van seksueel geweld tegen kinderen zitten relatief veel minderjarige verdachten. Het is aannemelijk dat dit van invloed is op de berechtingsbeslissingen. Daarom is in dit hoofdstuk statistisch gecontroleerd voor deze invloed. Dat is het geval bij analyses waarbij de uitkomsten zijn uitgesplitst naar de verschillende categorieën van seksueel geweld. Waar van toepassing staat dit in de figuur vermeld.

¹⁰ Zie §B1.4 voor een uitgebreidere onderzoeksverantwoording.

5.3 In eerste aanleg afgedane zaken

In de periode 2018 tot en met 2022 heeft de rechter in eerste aanleg 3.620 zaken van seksueel geweld tegen kinderen afgedaan. Dit is vrijwel exact hetzelfde aantal als in de periode 2015-2019.¹¹ En enkele zaken minder dan het aantal zaken dat het OM heeft gedagvaard in de periode 2018-2022 (zie §4.4). Deze afwijking is te verklaren doordat niet alle zaken waarin het OM dagvaardt ook in diezelfde periode door de rechter worden afgedaan. De ontwikkeling van het aantal zaken dat door de rechter in eerste aanleg is afgedaan, is te zien in Figuur 5.1.



Figuur 5.1 Aantal door de rechter afgedane zaken in eerste aanleg, naar categorie seksueel geweld tegen kinderen 2018-2022 (N=3.620)

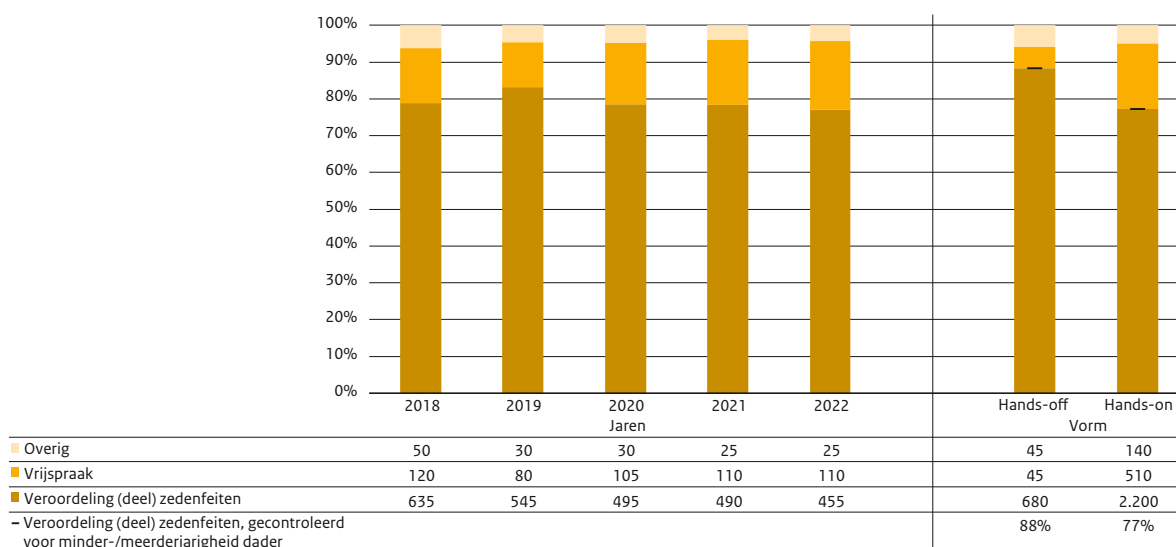
Bron: data WODC (peildatum april 2023)

Het aantal afgedane zaken schommelt over de jaren. Van 2018 tot 2020 neemt het aantal zaken met ruim 20% af, van 805 naar 630. Het jaar daarna is het aantal weer terug op het relatief hoge niveau van 2018, om in 2022 weer wat af te nemen. Het aandeel hands-off zaken lijkt in verhouding met hands-on zaken iets af te nemen over de jaren. Waar in 2018 23% van de door de rechter afgedane zaken hands-off zaken zijn, is dit in 2022 19%.

5.3.1 In eerste aanleg afgedane zaken naar afdoening

Een rechter kan een verdachte veroordelen of vrijspreken. Een andere afdoening is ook mogelijk, zoals het samenvoegen van strafzaken, besluiten dat de zaak niet berecht mag worden (niet-ontvankelijkheid van het OM) of besluiten dat aan de verdachten geen straf mag worden opgelegd (ontslaan van alle rechtsvervolgning). Figuur 5.2 laat zien hoe zaken van seksueel geweld tegen kinderen zijn afgedaan in de periode 2018 tot en met 2022.

¹¹ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019).



Figuur 5.2 Afdoeningen per categorie seksueel geweld tegen kinderen 2018-2022 (N=3.620)

Bron: data WODC (peildatum april 2023)

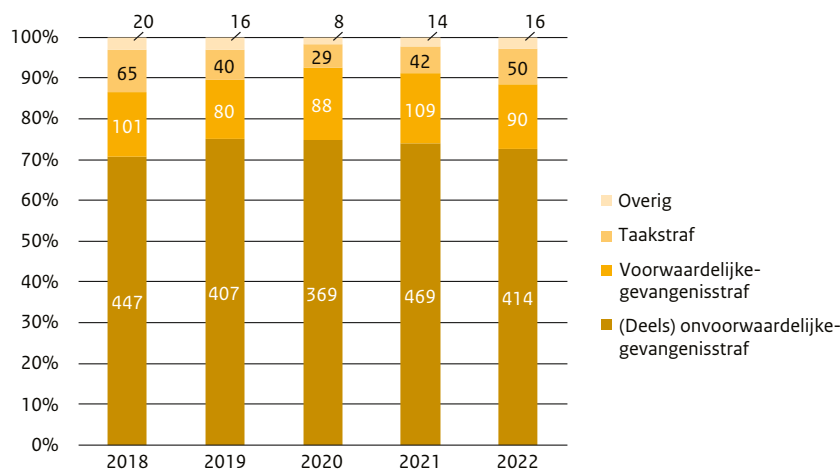
Aantal vrijspraken toegenomen

Hoe de rechter een zaak van seksueel geweld tegen kinderen afdoet, verschilt niet veel over de jaren. Het percentage zaken dat tot een veroordeling leidt, ligt tegen de 80%. Wel eindigen hands-off zaken duidelijk vaker in een veroordeling dan hands-on zaken, namelijk 88% tegenover 77%. Wanneer statistisch gecontroleerd wordt voor minderjarigheid van de dader (zie §5.2.2) verandert het aandeel veroordelingen nauwelijks. Dat is niet verrassend. Minderjarigheid van de dader zou immers niet van invloed moeten zijn op de vraag of een verdachte het delict gepleegd heeft. Het aandeel vrijspraken is toegenomen van 15% in 2018 en 12% in 2019 tot 19% in 2022. Het is belangrijk inzicht te krijgen in de oorzaak hiervan om te voorkomen dat dit percentage verder oploopt.

5.4 Opgelegde straffen en maatregelen

5.4.1 Soort opgelegde hoofdstraffen

Als de rechter het feit bewezen verklaart en de verdachte daaraan schuldig acht, kunnen verschillende straffen worden opgelegd. In Figuur 5.3 zijn de opgelegde hoofdstraffen per jaar weergegeven. Wanneer er meerdere straffen zijn opgelegd in een zaak, dan is de zwaarste straf daarvan weergegeven. Hierbij wordt een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf als zwaarst beschouwd, gevolgd door een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf. Een vrijheidsstraf is een gevangenisstraf of jeugddetentie in het geval van een minderjarige (of adolescente) dader. Overige straffen zijn veelal ‘schuldigverklaringen zonder oplegging van straf’ en een enkele keer een geldboete.



Figuur 5.3 Zwaarst oplegde hoofdstraffen, naar jaar van vonnis 2018-2022 (N=2.874)

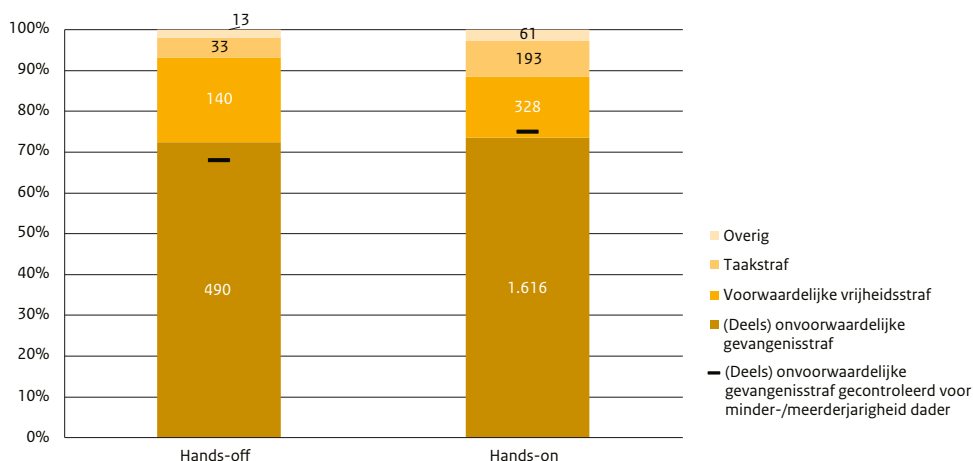
Bron: data WODC (peildatum april 2023)

In bijna driekwart van alle veroordelingen volgt een gevangenisstraf

Wanneer een dader wordt veroordeeld voor seksueel geweld tegen kinderen, wordt het vaakst een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. Dit wil zeggen dat de dader in principe daadwerkelijk een deel van de straf in de gevangenis moet uitzitten. Deze straf is in de totale periode opgelegd bij 73% van de veroordelingen. Een duidelijke trend is daarbij niet te zien. Het percentage schommelt tussen de 71% (2018) en de 75% (2019 en 2020). De daarna meest opgelegde straf is een voorwaardelijke gevangenisstraf. Bij deze straf hoeft een dader alleen naar de gevangenis als die de gestelde voorwaarden overtreedt. De voorwaardelijke gevangenisstraf is gemiddeld in 16% van de gevallen opgelegd. Ook hierbij is geen duidelijke trend waarneembaar. In 2019 is deze straf het minst opgelegd (15%) en in 2020 het vaakst (18%). Een taakstraf is in 8% van de gevallen opgelegd en de overige straffen komen slechts in 3% van de gevallen voor.

Hands-on zaken leiden vaker tot vrijheidsstraf dan hands-off zaken

Niet alle vormen van seksueel geweld worden hetzelfde bestraft. Figuur 5.4 laat zien welke straffen er in de periode 2018 tot en met 2022 zijn opgelegd voor de verschillende typen seksueel geweld tegen kinderen.



Figuur 5.4 Zwaarst oplegde hoofdstraffen, per categorie seksueel geweld tegen kinderen 2018-2022 (N=2.874)

Bron: data WODC (peildatum april 2023)

Hands-off zaken lijken vrijwel net zo vaak in een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te zijn geëindigd als hands-on zaken. Dit beeld is echter enigszins vertekend. Door de selectiemethode zijn minderjarigen oververtegenwoordigd in de hands-on groep. Het blijkt dat aan deze daders minder vaak een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd (zie ook de volgende alinea). Nadat hier statistisch voor is gecontroleerd (zie §5.2.2), blijken hands-on zaken vaker in een vrijheidsstraf te zijn geëindigd dan hands-off zaken, namelijk in respectievelijk 75% en 68% van de bewezenverklaarde zaken.

Minderjarige daders lichter gestraft

Minderjarige daders zijn in de afgelopen vijf jaar duidelijk anders gestraft dan meerderjarige daders. Ze zijn vaker dan meerderjarige daders schuldig bevonden zonder dat er een straf is opgelegd (7% tegenover 1%). Ook hebben ze vaker een taakstraf gekregen (23% tegenover 3%),¹² en vaker een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf (26% tegenover 14%). Minderjarige daders zijn dan weer beduidend minder vaak veroordeeld tot een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan meerderjarige daders (42% tegenover 91%).

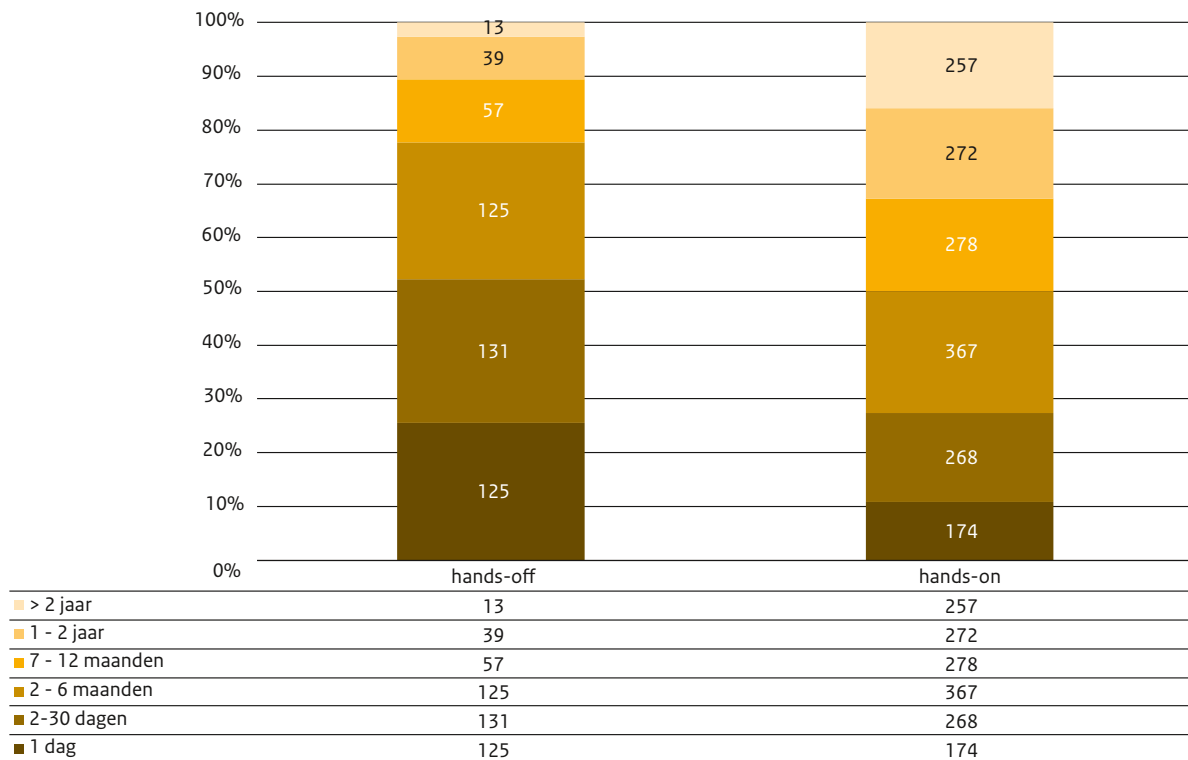
5.4.2 Duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen

Opnieuw vaak een gevangenisstraf van 1 dag opgelegd

De hoogste onvoorwaardelijke gevangenisstraf die in de periode 2018-2022 is opgelegd voor een zaak met seksueel geweld tegen kinderen is er een voor de duur van 12 jaar. De opgelegde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf loopt echter sterk uiteen. De mediaan¹³ bij hands-off zaken is 30 dagen en bij hands-on zaken 240 dagen. Figuur 5.5 geeft inzicht in de verdeling bij veroordelingen tot onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen.

¹² Ook het jeugdstrafrecht kent een taakstrafverbod (art. 77ma Sr). Bij een veroordeling voor bepaalde zedendelicten mag niet worden volstaan met enkel het opleggen van een taakstraf.

¹³ De mediaan is een maat voor het gemiddelde die minder gevoelig is voor uitschieters, zoals een of enkele hele lange gevangenisstraffen. De helft van de gevangenisstraffen zijn korter en de andere helft zijn langer dan deze mediaan.



Figuur 5.5 Duur onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, per zedencategorie 2018-2022 (N=2.106)

Bron: data WODC (peildatum april 2023)

Het valt op dat er, zeker bij hands-off seksueel geweld, relatief vaak een gevangenisstraf van een dag wordt opgelegd. Dit is het geval bij 14% van de opgelegde gevangenisstraffen voor seksueel geweld tegen kinderen en gebeurt relatief vaker bij hands-off dan bij hands-on delicten. De Nationaal Rapporteur constateerde dit al eerder¹⁴ en bracht dit in verband met het taakstrafverbod.¹⁵ Op grond van dit wetsartikel is het de rechter niet toegestaan om voor bepaalde misdrijven, waaronder seksueel geweld tegen kinderen, alleen een taakstraf op te leggen. Een taakstraf is wel mogelijk als er daarnaast een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd wordt, ook als dit voor de duur van een dag is. Deze korte gevangenisstraffen gaan dan ook vrijwel altijd samen met een taakstraf (96%). Rechters houden zich daarmee dus feitelijk aan het taakstrafverbod. Toch roept het de vraag op of de wetgever het verbod zo heeft bedoeld. De Nationaal Rapporteur deed daarom de aanbeveling om dit verbod te evalueren, wat de minister naast zich heeft neergelegd (zie §1.3).

Hands-on zaken zwaarder gestraft

In Figuur 5.5 valt verder te zien dat bij hands-on zaken relatief langere gevangenisstraffen worden opgelegd. Als er een gevangenisstraf wordt opgelegd is dit bij hands-off zaken in ongeveer de helft van de gevallen een straf van 30 dagen of korter. Bij hands-on zaken is het in ongeveer de helft van de zaken een straf van 6 maanden of korter. Bij hands-off wordt er in ongeveer 25% van de gevallen een gevangenisstraf opgelegd van een dag, terwijl dit bij hands-on in ongeveer

¹⁴ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019).

¹⁵ Art. 22b Sr.

10% van de gevallen gebeurt. Omgekeerd heeft een opgelegde gevangenisstraf voor hands-off zaken slechts in één op de tien gevallen een duur van een jaar of langer. Bij hands-on is dit het geval bij ruim drie op de tien gevangenisstraffen.

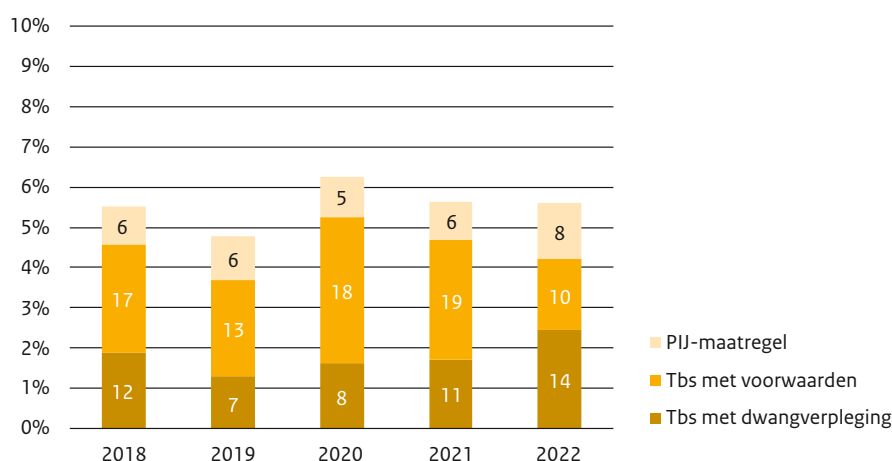
Minderjarige daders kortere gevangenisstraf

Wanneer de vrijheidsbenemende straffen uitgesplitst worden naar minderjarige en volwassen daders, blijkt dat minderjarige daders een kortere vrijheidsbenemende straf krijgen.¹⁶ De mediaan bij minderjarige daders is 44 dagen en bij volwassen daders 180 dagen.¹⁷ De hoogste straf die een minderjarige kreeg opgelegd is 6 jaar, ten opzichte van 12 jaar onder volwassen daders.

5.4.3 Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen

Voor bepaalde misdrijven kan de rechtbank (ook) een vrijheidsbenemende maatregel opleggen, zoals de terbeschikkingstelling (tbs) en de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ).¹⁸

Figuur 5.6 toont hoe vaak deze maatregelen zijn opgelegd voor seksueel geweld tegen kinderen in de periode 2018-2022.



Figuur 5.6 Aandeel en aantal opleggingen van tbs- en PIJ-maatregel 2018-2022 (N=2.880)

Merk op dat de hoogte van de y-as slechts loopt tot 10%.

Bron: data WODC (peildatum april 2023)

Het aandeel veroordelingen waarbij een tbs- of PIJ-maatregel is opgelegd, schommelt over de jaren. Gemiddeld bij iets meer dan 5% van de veroordelingen.

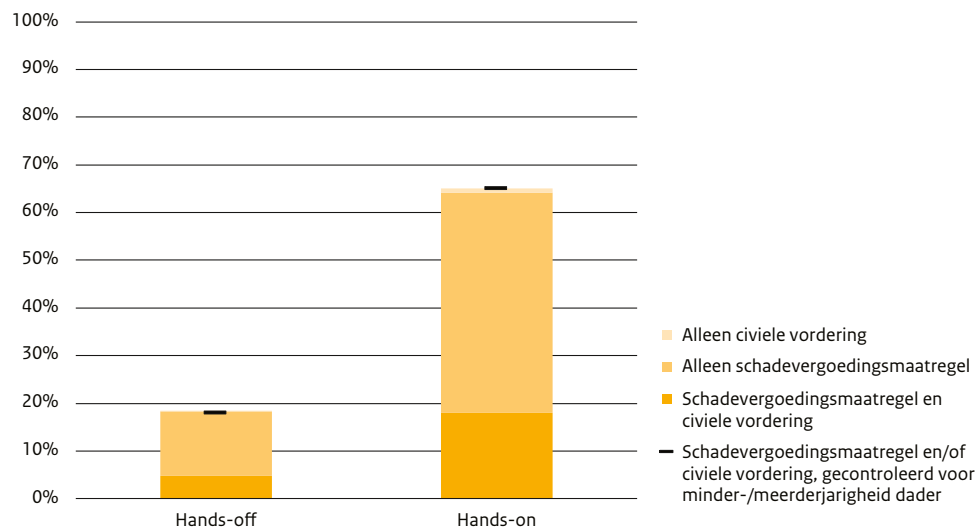
¹⁶ Minderjarige daders kunnen worden veroordeeld tot jeugddetentie. Daders met een leeftijd tot 16 jaar kunnen maximaal 12 maanden jeugddetentie krijgen, en daders met een leeftijd tussen de 16 en 18 jaar maximaal 2 jaar (art. 77i Sr).

¹⁷ Standaarddeviatie bij minderjarige daders is 126 dagen, bij meerderjarige daders 485 dagen.

¹⁸ Andere vrijheidsbenemende maatregelen zijn de plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis (art. 37 Sr), plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (art. 38m Sr) en de gedragsbeïnvloedende maatregel (art. 77w Sr). Deze worden echter niet vaak opgelegd en blijven hier daarom buiten beschouwing.

Vaker schadevergoedingsmaatregelen opgelegd

In een deel van de zaken die eindigen in een veroordeling voor een zedendelict, is ook een schadevergoedingsmaatregel¹⁹ opgelegd. Dat betekent dat een dader een verplichting krijgt om aan de staat een schadevergoeding te betalen die bestemd is voor het slachtoffer. Wanneer een dader die verplichting niet nakomt, kan deze in hechtenis worden genomen. Figuur 5.7 laat hiervan de verdeling zien over beide zedencategorieën.



Figuur 5.7 Aandeel opleggingen schadevergoedingsmaatregelen 2018-2022 (N=2.880)

Bron: data WODC (peildatum april 2023)

Het percentage van de veroordelingen waarbij een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, varieert van ruim 18% bij hands-off zaken tot 65% bij hands-on zaken. Dit verschil is te verklaren doordat bij hands-off zaken vaker geen slachtoffer in beeld is. Wel is het een opvallende stijging ten opzichte van de periode 2015-2019, toen er bij respectievelijk 10% en 55% van de zaken een schadevergoedingsmaatregel werd opgelegd. Dat meer slachtoffers een financiële compensatie krijgen, is een positieve ontwikkeling. Dit kan worden verklaard door de grotere aandacht die er de laatste jaren is voor de rechten van slachtoffers en de grotere bekendheid met de mogelijkheden om deze rechten te gelde te maken.

Het statistisch controleren voor minderjarigheid levert geen andere percentages op. Voor het opleggen van schadevergoedingsmaatregelen lijken de resultaten voor beide groepen dus nauwelijks vertekend te worden door de aanwezigheid van relatief veel minderjarige daders in de hands-on categorie (§5.2.2).

19 Schadevergoeding en/of civiele vordering (toewijzing vordering benadeelde partij). De civiele vordering is de vordering van het slachtoffer die hij/zij indient in het strafproces. Het slachtoffer hoeft dan niet meer apart naar de civiele rechter. De schadevergoedingsmaatregel wordt door de rechter opgelegd en betreft een strafrechtelijke schuld aan de staat.

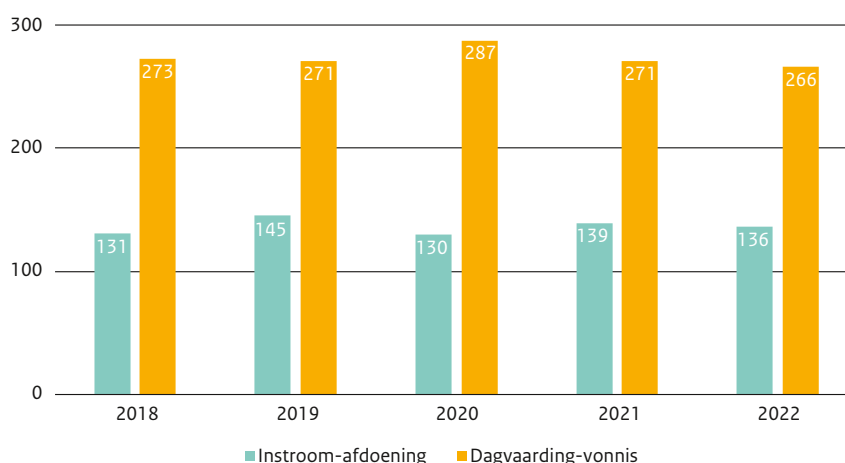
5.5 Doorlooptijden

Doorlooptijden van zedenzaken hebben al langere tijd de aandacht. De Nationaal Rapporteur vroeg al eerder aandacht voor de steeds langer wordende doorlooptijden.²⁰ Voor het verwerkingsproces van slachtoffers is het belangrijk dat zaken zo snel mogelijk worden afgerond.

Ketenbreed wordt er dan ook gewerkt aan het verkorten van de doorlooptijden met het Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken. Daarnaast heeft dit actieplan de bredere ambitie om de aanpak van zedenzaken door de organisaties uit de strafrechtketen te verbeteren en verder te professionaliseren.²¹

Doorlooptijden nemen nauwelijks af

In deze paragraaf wordt gekeken naar de doorlooptijden bij zowel het OM als bij de Rechtspraak van zaken die in de periode 2018-2022 zijn geëindigd in een veroordeling. De doorlooptijd bestaat daarom uit de tijd die verstrijkt tussen het moment dat een zaak bij het OM wordt ingeschreven en het moment dat het OM de zaak heeft gedagvaard. En vervolgens ook de tijd die zit tussen deze dagvaarding door het OM en de veroordeling door de rechter. Sepots en vrijspraken zijn hierbij buiten beschouwing gelaten om de doorlooptijden beter te kunnen vergelijken. In Figuur 5.8 zijn deze gemiddelde duren naast elkaar weergegeven.



Figuur 5.8 Duur van instroom OM tot dagvaarding (N=2.880), en van dagvaarding OM tot veroordeling (N=2.855) in dagen, per jaar 2018-2022

Bron: data WODC (peildatum april 2023)

Het valt op dat deze doorlooptijden niet tot nauwelijks afnemen. In 2018 duurt de tijd van inschrijving OM tot afdoening OM en van afdoening OM tot vonnis bij elkaar opgeteld 404 dagen. Een jaar later is dat wat toegenomen, om daarna weer langzaam te dalen. In 2022 is die duur

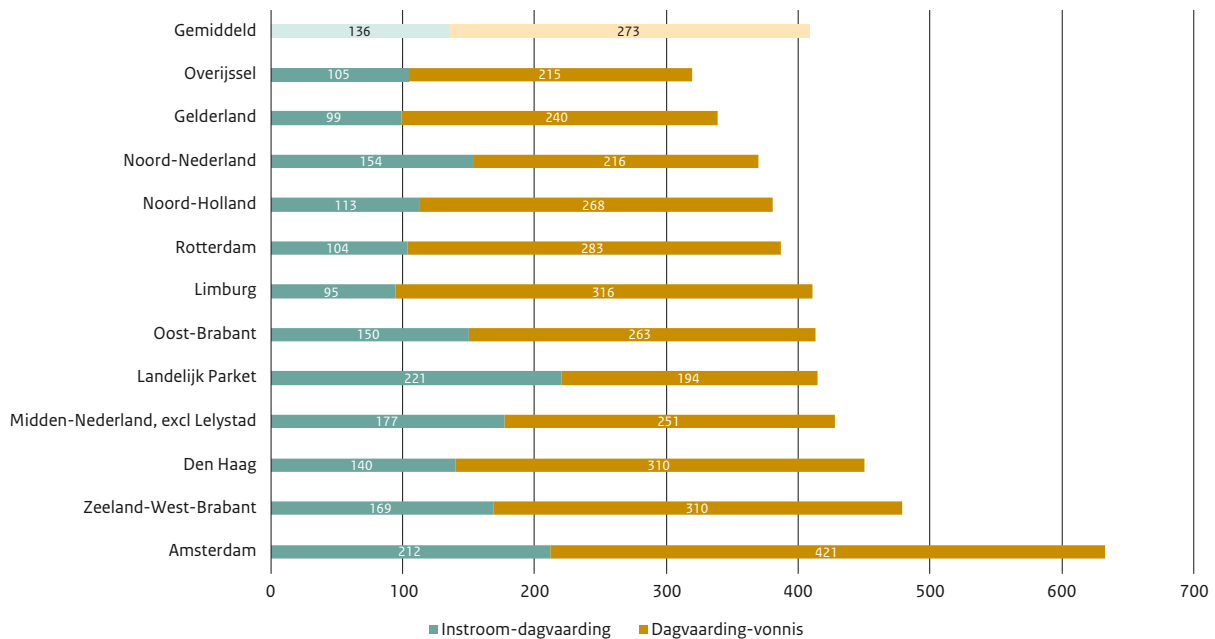
²⁰ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019), p. 120.

²¹ Voortgangsbrieven aanpak online seksueel kindermisbruik en zeden, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving, juni 2023.

uiteindelijk 402 dagen. Hoewel zowel de doorlooptijd bij het OM als de doorlooptijd bij de rechtbank redelijk gelijk blijft, ligt de zaak aanzienlijk langer bij de rechter dan bij het OM. Waar in de onderzochte periode de gemiddelde duur van instroom OM naar dagvaarding 135 dagen is, is de tijd van dagvaarding naar vonnis ruim het dubbele: 273 dagen.

Langste doorlooptijd in Amsterdam

Wanneer de doorlooptijden per arrondissement worden bekeken van zaken die eindigen in een veroordeling, valt op dat Amsterdam met 633 dagen ver boven de gemiddelde duur zit. In Amsterdam heeft het OM gemiddeld 212 dagen nodig om tot een dagvaarding te komen. De rechter is vervolgens bijna twee keer zo veel tijd kwijt voordat een verdachte schuldig wordt verklaard. Ook is het verschil groot met de nummer twee, Zeeland-West-Brabant doet er namelijk 479 dagen over om tot een vonnis te komen. Volgens het OM is dit te verklaren doordat er weinig zittingsruimte was bij de rechtbank Amsterdam. Ook hebben er tijdelijke inhaalacties plaatsgevonden om oude zaken af te doen. Inmiddels is er bij de rechtbank Amsterdam sprake van gereserveerde zittingsruimte voor zedenzaken, waarbij de verwachting is dat dit gaat bijdragen aan het verkorten van de doorlooptijden.²² De regio Overijssel is het snelst met 320 dagen tussen instroom OM en de veroordeling.



Figuur 5.9 Duur van instroom OM tot dagvaarding (N=2.880) en van dagvaarding OM tot veroordeling (N=2.855) per arrondissement

Bron: data WODC (peildatum april 2023)

Doorlooptijden OM nog langer bij beleidssepots en transactie

Bovenstaande cijfers betreffen zaken waarbij het OM heeft gedagvaard. Dit gebeurt echter niet in alle zaken. De doorlooptijd van een zaak bij het OM hangt mede af van het type afdoening. Het OM beslist het vaakst tot dagvaarden of tot een technisch sepot (zie §4.5). Gemiddeld zit er bij beide beslissingen ongeveer even lang tussen het moment van inschrijving bij het OM en

²² Schriftelijke communicatie OM, d.d. 18 augustus 2023.

deze beslissing, namelijk respectievelijk 146 en 149 dagen. Om tot een voorwaardelijk beleidssepot te komen, heeft het OM gemiddeld 241 dagen nodig en voor een onvoorwaardelijk beleidssepot 286 dagen. Het OM beslist niet vaak tot een transactie, maar als dit gebeurt, kost dit gemiddeld maar liefst 846 dagen.

5.6 Conclusie

Het aantal door de rechter afgedane zaken schommelt over de jaren, met gemiddeld ruim 700 zaken per jaar. Bijna acht op de tien zaken eindigen in een veroordeling.

Onderzoek nodig naar stijging vrijspraken

Opvallend is dat het aandeel vrijspraken is gestegen van 15% in 2018 tot 19% in 2022. Dit is extra opmerkelijk omdat uit Hoofdstuk 4 blijkt dat er in diezelfde periode een stijging is van de technische sepots door het OM vanwege te weinig bewijs. Er is onderzoek nodig waar deze stijgingen vandaan komen om te voorkomen dat de technische sepots en vrijspraken verder oplopen. Mogelijk zijn zaken complexer geworden of zijn er veranderingen van het opsporingsonderzoek nodig. Het is belangrijk om hierin ook het mogelijk effect van de nieuwe Wet seksuele misdrijven mee te nemen, zoals de instroom van nieuwe type zedenzaken.

Vaak onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 1 dag opgelegd samen met een taakstraf

Wanneer een verdachte schuldig wordt bevonden, blijft de meest opgelegde straf een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Bij hands-off zaken is deze straf gemiddeld 30 dagen en bij hands-on zaken 240 dagen. Opvallend is echter dat er ook vaak onvoorwaardelijke gevangenisstraffen zijn opgelegd van 1 dag. Deze gaan vrijwel allemaal samen met een taakstraf. Dit is opmerkelijk vanwege het taakstrafverbod voor de meeste zaken van seksueel geweld tegen kinderen. Met het opleggen van deze ene dag gevangenisstraf ontwijkt de rechter dit verbod: het taakstrafverbod wordt niet overtreden, maar de vraag is of het in de geest van de regeling is.

Zedenzaken liggen vooral lang bij de rechter

De doorlooptijden blijven hoog. Dat is belastend voor de slachtoffers en het hindert hun herstel. Vooral de rechtspraak heeft veel tijd nodig om tot een oordeel te komen. In het geval van een veroordeling zitten er ruim 270 dagen tussen de dagvaarding en de uitspraak. Dat deze doorlooptijden niet verder zijn opgelopen is een goede zaak. Maar, met het oog op de slachtoffers, wil de Nationaal Rapporteur benadrukken dat deze doorlooptijd moet dalen. Daarnaast is het belangrijk dat ook de rechtspraak zich voorbereidt op een mogelijke toename van zaken van seksueel geweld wanneer de Wet seksuele misdrijven in werking treedt.

Oplossing nodig voor uitvoering controle gegevensdragers bij daders

De bijzondere voorwaarde van controle van gegevensdragers die vaak wordt opgelegd bij een veroordeling voor kinderpornografie (artikel 240b Sr), levert zowel bij de formulering door de rechter als de daadwerkelijke uitvoering ervan al enkele jaren problemen op. De rechter als toetsende instantie, de reclassering als toezichthoudende instantie en de politie als uitvoerende instantie worstelen met de juiste inkleding van deze voorwaarde. Daardoor kan de uitvoering inmiddels nog maar deels plaatsvinden. Aangezien deze bijzondere voorwaarde kan bijdragen aan het voorkomen van nieuw delictgedrag, is het belangrijk dat de uitvoering ervan op een juiste wijze kan plaatsvinden. Een structurele oplossing die recht doet aan de juridische kaders en aan de uitvoerbaarheid in de praktijk is dan ook hard nodig.

6 Hulpverleners

Het meemaken van seksueel geweld tegen kinderen heeft vaak langdurige en ingrijpende gevolgen. Het is dan ook essentieel dat slachtoffers kunnen rekenen op een tijdig en passend hulpaanbod. Goede hulpverlening kan slachtoffers helpen bij het herstel. Bovendien kan goede hulpverlening een rol spelen in het voorkomen van herhaald slachtofferschap. In de vorige Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2021 concludeerde de Nationaal Rapporteur dat een effectief hulpaanbod moet bestaan uit specialistische (ambulante) hulp waar ruimte en expertise is om behandeling en ondersteuning te bieden bij onderliggende en contextuele kwetsbaarheden.¹ Dit betekent dat een hulpverlener met expertise op het gebied van seksueel geweld naast het geven van behandeling ook de ruimte moet hebben om hulp te bieden of in te schakelen voor gerelateerde problemen waar een slachtoffer mee te maken heeft.

Maar juist de beschikbaarheid van specialistische hulp is de laatste jaren onder druk komen te staan. Minderjarige slachtoffers van seksueel geweld zijn voor een passend hulpaanbod aangewezen op adequate hulp in de eerste lijn en een goed functionerend jeugdzorgstelsel. De afgelopen jaren zijn er meerdere rapporten en adviezen verschenen die wijzen op structurele problemen in het stelsel.² De jeugdzorg (de verzamelnaam voor de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering) kampt al lange tijd met oplopende wachttijden, personeelstekorten, financiële tekorten, administratieve lastendruk en onvoldoende beschikbaarheid van specialistische zorg. Tevens is uit het onderzoek van Commissie De Winter gebleken dat een deel van de kinderen in de jeugdzorg in de periode van 1945 tot 2019 te maken kreeg met (seksueel) geweld.³ Dit terwijl deze kinderen juist beschermd hadden moeten worden. Het rapport van Commissie De Winter kreeg destijds navolging met een pakket aan maatregelen. Een van de maatregelen was een financiële tegemoetkomingsregeling voor de slachtoffers.⁴ Het Schadefonds Geweldsmisdrijven heeft deze regeling – die liep van januari 2021 tot 31 december 2022 – uitgevoerd.

Ter verbetering en hervorming van de jeugdzorg zijn onder andere een Hervormingsagenda Jeugd en een Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming in het leven geroepen. Met name de Hervormingsagenda Jeugd heeft mogelijk belangrijke gevolgen voor het hulpaanbod voor kinderen die seksueel geweld hebben meegemaakt.

Dit hoofdstuk begint met een korte reflectie op wat de Hervormingsagenda Jeugd betekent voor minderjarige slachtoffers van seksueel geweld. In §6.2 volgen cijfers over jeugdhulp. Deze geven een globaal inzicht in de hulpverlening aan slachtoffers die in beeld zijn bij de politie. In §6.3 komen cijfers aan bod van het Schadefonds Geweldsmisdrijven over de aanvragen voor een financiële tegemoetkoming voor slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen in de jeugdzorg. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie over de bevindingen.

6.1 De Hervormingsagenda Jeugd

De Hervormingsagenda Jeugd geeft vervolg aan een uitspraak en een advies van de Commissie van Wijzen in 2021 over een geschil tussen het Rijk en de gemeenten over de structurele finan-

1 Nationaal Rapporteur, 2022 (Slachtoffermonitor Seksueel Geweld tegen Kinderen 2017-2021).

2 Zie bijvoorbeeld: Andersson Elffers Felix, 2020; Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 2021; Sociaal-Economische Raad, 2021; Algemene Rekenkamer, 2023.

3 De Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, 2019.

4 Website Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/nieuws/2020/02/21/financiele-steun-en-hulp-voor-slachtoffers-van-geweld-in-de-jeugdzorg (geraadpleegd 4 augustus 2023).

ciering van de jeugdzorg.⁵ De Commissie deed de partijen onder andere de aanbeveling om te werken aan een 'Ontwikkelingsagenda' ter verbetering van de jeugdzorg. Zodoende is de Hervormingsagenda in het leven geroepen. In april 2023 hebben het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), na anderhalf jaar onderhandelen, een principeakkoord bereikt over het financiële kader voor de Hervormingsagenda. In mei 2023 volgde een principeakkoord over de inhoud. De Hervormingsagenda is vervolgens vastgesteld in juni en voorgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer.⁶

De Hervormingsagenda loopt van 2023 tot 2028 en heeft twee hoofddoelen. Het eerste doel is om de knelpunten in de jeugdzorg structureel aan te pakken. Daarnaast moet de agenda, via besparingen, zorgen voor financiële houdbaarheid.⁷

De afgelopen jaren zijn er meerdere instanties en organisaties geweest die de noodklok luiden over de structurele problemen in de jeugdzorg.⁸ Zoals hierboven aangegeven, kampt de jeugdzorg al lange tijd met oplopende wachttijden, personeelstekorten, financiële tekorten, administratieve lastendruk en onvoldoende beschikbaarheid van specialistische zorg. De met de Jeugdwet (2015) ingezette decentralisatie en marktwerking hebben niet geleid tot het gewenste resultaat: een doelmatiger, efficiënter en goedkoper jeugdzorgstelsel. De maatregelen hebben daarentegen bijgedragen aan een toename van de kosten en de administratieve lastendruk, een forse stijging in het aantal jeugdzorgaanbieders en een vermindering van de controle en het toezicht op deze aanbieders. Of de Hervormingsagenda de knelpunten in de jeugdzorg en de negatieve neveneffecten van de decentralisatie en marktwerking effectief kan aanpakken, hangt in grote mate af van de verdere concretisering en opvolging van de agenda.

De Hervormingsagenda Jeugd bevat een aantal componenten die mogelijk tot een verbetering van de hulp aan minderjarige slachtoffers van seksueel geweld kunnen leiden.⁹ Zo is de Hervormingsagenda onder andere gericht op het verbeteren van de inkoop en de organisatie van (hoog)specialistische jeugdzorg. De bedoeling is daarmee de beschikbaarheid en de continuïteit van bepaalde vormen van jeugdzorg te waarborgen. Dat betekent dat gemeenten worden verplicht om op dat gebied regionaal samen te werken. Daarnaast is het idee dat enkele weinig voorkomende vormen van hoogspecialistische jeugdzorg landelijk worden ingekocht. Om welke vormen van jeugdzorg het precies gaat, wordt nog uitgewerkt. Het onderliggende wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg' ligt (opnieuw) bij de Raad van State voor advies. De Nationaal Rapporteur hoopt dat de gemaakte afspraken leiden tot een verbeterde borging van de specialistische zorg voor minderjarige slachtoffers van seksueel geweld en seksuele uitbuiting. Dat tot dusver deze zorg niet voldoende gewaarborgd is gebleken, is onaanvaardbaar.

5 Arbitragecommissie voor het geschil tussen Rijk (ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele financiering van de jeugdzorg, 2021.

6 Website Voordejeugdenhetgezin.nl, www.voordejeugdenhetgezin.nl/over-ons/hervormingsagenda-jeugd (geraadpleegd 4 augustus 2023).

7 Website Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/20/hervormingsagenda-jeugd-2023-2028 (geraadpleegd 4 augustus 2023).

8 Zie bijvoorbeeld: Andersson Elffers Felix, 2020; Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 2021; Sociaal-Economische Raad, 2021; Algemene Rekenkamer, 2023.

9 Rijksoverheid, 2023b.

Ook zet de Hervormingsagenda in op het terugdringen van het aantal plaatsingen in de residentiële jeugdhulp en het zo veel mogelijk voorkomen van gesloten plaatsingen. Hier is een uitvoeringsplan voor opgesteld.¹⁰ In eerdere slachtoffermonitors heeft de Nationaal Rapporteur geconstateerd dat relatief veel slachtoffers van seksueel geweld – met name meiden – in de jeugdhulp op enig moment gesloten geplaatst worden.¹¹ Dat is zorgelijk omdat een gesloten plaatsing een grote, en vaak negatieve, impact heeft op kinderen. De Nationaal Rapporteur staat in beginsel dan ook positief tegenover de doelstelling van het uitvoeringsplan om alle gesloten jeugdhulp in 2025 kleinschalig en regionaal te organiseren. Dat geldt ook voor de doelstelling dat er in 2030 vrijwel geen gesloten plaatsingen meer zijn.¹² Hierbij moet wel goed worden nagedacht over het beste alternatief voor kinderen die voorheen gesloten geplaatst werden. De verschuiving van gesloten naar niet-gesloten uithuisplaatsingen brengt namelijk een aantal zorgen met zich mee. Daarover meer in §6.2.¹³

Daarnaast zet de Hervormingsagenda in op stevige lokale (wijk)teams. De VNG ontwikkelt hiervoor een bestuurlijk kader in de vorm van een convenant ‘Stevige lokale teams’. Voor een effectieve hulpverlening aan slachtoffers van seksueel geweld is het van belang dat moeilijkheden in de jeugd zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd zodat er tijdig passende hulp wordt geboden. De inzet op stevige lokale teams “met voldoende kennis en expertise en verbinding met specialistische hulp” kan hier invulling aan geven.¹⁴ Wel is de vraag hoe deze lokale teams er precies uit gaan zien en hoe ze bekostigd worden, zeker gezien de besparingsopdracht die ook aan de Hervormingsagenda ten grondslag ligt.

De Hervormingsagenda heeft als financiële doelstelling een structurele besparing oplopend tot €1 miljard vanaf 2027. Alhoewel de bezuinigingen voor de jaren 2024 en 2025 zijn verlaagd, zal er stevig bezuinigd moeten worden vanaf 2026. Die besparingen moeten onder andere komen uit een betere afbakening van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht door een herziening van de Jeugdwet. Maar het is nog onduidelijk of en hoe een afbakening van de reikwijdte leidt tot de gewenste besparingen.¹⁵ Dit roept de vraag op in hoeverre de besparingsopdracht de inhoudelijke opdracht van de Hervormingsagenda in de weg zit.

Ten slotte moet worden vermeld dat de Hervormingsagenda nog veel concrete uitwerking vraagt. Het is aannemelijk dat de uitwerking vertraging oploopt, omdat het kabinet demissionair is. Gelet op de structurele problemen in de jeugdzorg is dat ernstig. De vele knelpunten en misstanden in de jeugdzorg vragen om urgentie.¹⁶ Om naast de knelpunten, ook de misstanden aan te pakken, is het van het grootste belang dat de regering met spoed kwaliteitseisen opstelt voor jeugdzorginstellingen en zorgt voor een adequaat toezicht. De Nationaal Rapporteur blijft de ontwikkelingen

10 Uitvoeringsplan af- en ombouw gesloten jeugdhulp en opbouw alternatieven, Ministerie VWS, 7 december 2022.

11 Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016); Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018); Nationaal Rapporteur, 2021 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020); Nationaal Rapporteur, 2022 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2021).

12 In de meest recente slachtoffermonitor is al een daling zichtbaar in het aantal minderjarige slachtoffers van seksueel geweld dat gesloten geplaatst wordt.

13 Kuipers et al, 2023.

14 Rijksoverheid, 2023b, p.28.

15 Jeugdautoriteit, 2023, p.41.

16 Zie bijvoorbeeld: Website IGJ, www.igj.nl/actueel/nieuws/2023/02/28/meer-meldingen-seksueel-grens-overschrijdend-gedrag-in-zorg-en-jeugdhulp (geraadpleegd 17 oktober 2023); Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, 2019.

dan ook nauwlettend volgen. Met onderzoek en advies levert de Nationaal Rapporteur de komende jaren graag een bijdrage aan de uitwerking van de Hervormingsagenda en de inbedding van een passend hulpaanbod voor minderjarige slachtoffers van seksueel geweld.

MAAK HET BESPREEKBAAR, ONDERZOEK NAAR JONGE (POTENTIËLE) DADERS VAN SEKSUEEL KINDERMISBRUIK

Op 24 augustus 2023 is het rapport “Maak het bespreekbaar, onderzoek naar jonge (potentiële) daders van seksueel kindermisbruik” gepubliceerd.¹⁷

Dit onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen en Offlimits richt zich op daders en potentiële daders van seksueel kindermisbruik tot en met 25 jaar die contact hebben opgenomen met Stop it Now. Hieronder vallen personen die naar beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen kijken, of seksueel kindermisbruik hebben gepleegd. Op basis van volledig anonieme gespreksverslagen zijn kenmerken en persoonlijke omstandigheden van deze groep beschreven. Het onderzoek beschrijft de omstandigheden die voorafgaan aan daderschap en de routes die jongeren doorlopen richting (potentieel) daderschap.

Uit het onderzoek komt naar voren dat bijna de helft van de onderzochte jonge (potentiële) daders van seksueel kindermisbruik te maken heeft met psychische problematiek, zoals dwanggedachten of depressieve gevoelens. Deze problemen spelen een rol in het potentiële delictgedrag. Een andere belangrijke uitkomst is dat bijna de helft van de jonge kijkers van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik risicovol pornokijkgedrag of een escalatie daarin beschrijft. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de daders die zich bij Stop it Now melden, behoefte hebben aan hulp voor hun gedrag.

Met dit onderzoek willen Offlimits en de Nationaal Rapporteur inzicht geven in daderschap. Met deze kennis kunnen vroegtijdige interventies worden ontwikkeld om te voorkomen dat jongeren delicten plegen en waardoor slachtofferschap wordt voorkomen.

6.2 Jeugdhulp

Helaas is er maar beperkt zicht op de hulp die minderjarige slachtoffers van seksueel geweld ontvangen bij hun herstel. In de registratie van jeugdhulp en opvang is niet opgenomen wat de aanleiding is voor de inzet van hulp en opvang. Bovendien kan het seksueel geweld later aan het licht komen, als er al hulpverlening betrokken is. Hierdoor is het moeilijk vast te stellen welke hulp slachtoffers krijgen. Ook blijft onbekend welke route slachtoffers van seksueel geweld binnen de hulpverlening hebben moeten bewandelen voordat ze die hulp kregen. Dit bemoeilijkt ook het onderzoeken van de effectiviteit van hulpverlening.

¹⁷ Nationaal Rapporteur, 2023 (Maak het bespreekbaar, onderzoek naar jonge (potentiële) daders van seksueel kindermisbruik).

Om toch zicht te krijgen op de hulp en opvang voor minderjarige slachtoffers van seksueel geweld heeft de Nationaal Rapporteur in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vorig jaar een pilot uitgevoerd.¹⁸ Daarbij is gekeken in hoeverre slachtoffers die in de periode 2016-2020 bij de politie zijn geregistreerd, binnen een jaar na het einde van de pleegperiode geregistreerd door de politie, jeugdhulp hebben ontvangen. De resultaten zijn gepubliceerd in de afgelopen slachtoffermonitor. Het is een recent onderzoek en daarom is dat niet herhaald met actuele cijfers. Vanwege het belang van jeugdhulp voor slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen vat deze paragraaf de belangrijkste bevindingen uit het vorige onderzoek samen.

38% van de slachtoffers ontvangt jeugdhulp

Uit het onderzoek blijkt dat van alle slachtoffers die bij de politie bekend zijn als minderjarig slachtoffer van seksueel geweld 38% jeugdhulp ontvangt in het jaar na het meemaken van seksueel geweld. In de meeste gevallen gaat het om ambulante hulp. Ruim een kwart van de slachtoffers die jeugdhulp ontvangt, ontvangt jeugdhulp met verblijf. De jongste groep slachtoffers, van 0 tot en met 3 jaar, ontvangt het vaakst jeugdhulp in het jaar na seksueel geweld. Dit is meestal jeugdhulp zonder verblijf. De oudste groep slachtoffers, van 13 tot en met 17 jaar, krijgt het vaakst de zwaardere vormen van jeugdhulp met verblijf.

Niet alle slachtoffers hebben behoefte aan jeugdhulp in het herstel van het seksueel geweld of voor het krijgen van de juiste bescherming. Maar het is niet inzichtelijk of, en zo ja, welke ondersteuning de 62% van de slachtoffers die geen jeugdhulp ontvangt, krijgt aangeboden bij hun herstel en of die aansluit bij hun behoefte. Of dat ze wellicht een informele vorm van hulp buiten jeugdhulp om ontvangen.

Relatief veel gesloten plaatsingen voor slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen

Slachtoffers van seksueel geweld worden vaker gesloten geplaatst in vergelijking met andere jongeren in Nederland die jeugdhulp ontvangen. In 2020 is 0,5% van het totaal aantal jongeren in Nederland met jeugdhulp gesloten geplaatst, terwijl dit voor slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen 7% is. Wel is er vanaf 2017 een duidelijke daling te zien in het aantal gesloten plaatsingen. Bovendien is er een verschuiving zichtbaar van gesloten uithuisplaatsingen naar niet-gesloten uithuisplaatsingen in een open setting, zoals een gezinshuis of een open instelling. In een recent gepubliceerd artikel gaat de Nationaal Rapporteur in op deze verschuiving en uit zij haar zorgen over het gebrek aan de nodige waarborgen en juridische bijstand bij uithuisplaatsingen in een niet-gesloten setting.¹⁹

Passend hulpaanbod

Door deze bevindingen, en door eerder onderzoek van de Nationaal Rapporteur naar de achtergronden van slachtoffers van seksuele uitbuiting en seksueel geweld tegen kinderen,²⁰ heeft de Nationaal Rapporteur aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een aanbeveling gedaan. Namelijk om te zorgen voor een hulpaanbod dat aansluit bij de persoonlijke behoefte van het kind, het type seksueel geweld dat een kind heeft meegemaakt, de context waarbinnen dit plaatsvond en de leeftijd van het kind (zie §1.3). In de beleidsreactie hierop

¹⁸ Nationaal Rapporteur, 2022 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2021).

¹⁹ Kuipers et al, 2023.

²⁰ Nationaal Rapporteur, 2022 (Brede blik op slachtofferschap).

verwijst de staatssecretaris naar de Hervormingsagenda Jeugd die moet gaan zorgen voor betere jeugdhulp.²¹

6.3 Herstel en financiële compensatie

Naast passende hulpverlening speelt financiële compensatie van materiële en immateriële schade, zoals ernstige mentale gevolgen, een belangrijke rol in het herstel van slachtoffers. Een slachtoffer kan zich hiervoor tot de rechter wenden als de dader strafrechtelijk wordt vervolgd (zie §5.4.2). Een slachtoffer kan ook naar het Schadefonds Geweldsmisdrijven stappen voor een financiële tegemoetkoming in de schade.

Aanvraagproces bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven

In 1976 is de Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven in het leven geroepen. Deze is bedoeld als vangnet voor slachtoffers die niet voor een vergoeding via het strafrecht in aanmerking komen. Het Schadefonds Geweldsmisdrijven biedt een financiële tegemoetkoming aan slachtoffers, nabestaanden en naasten van geweldsmisdrijven met ernstig psychisch of fysiek letsel veroorzaakt door het misdrijf. Hiermee wordt namens de overheid het onrecht erkend wat hun is aangedaan. Als dat nodig is, kan het Schadefonds slachtoffers ook doorsturen om ervoor te zorgen dat zij de beste zorg krijgen.²² In 2022 hebben 10.475 slachtoffers een aanvraag gedaan bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven en heeft het fonds 22,6 miljoen euro uitgekeerd.²³

Er zijn verschillende criteria waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming van het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Ten eerste moet de aanvraag binnen 10 jaar na het misdrijf worden ingediend, tenzij er een goede reden is om dit later te doen. Bij kinderen start deze termijn pas wanneer ze 18 jaar zijn. Als tweede moet het gaan om een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf. Seksueel geweld tegen kinderen valt hieronder. Het derde criterium luidt dat er sprake moet zijn van ernstig fysiek of psychisch letsel zoals bedoeld in de Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven.²⁴ Bij zedenmisdrijven wordt altijd aangenomen dat dit letsel er is. Ten vierde mag het slachtoffer geen eigen aandeel hebben gehad in het onderzonden geweld, tenzij dit geweld disproportioneel was. Bij minderjarigen wordt het eigen aandeel milder beoordeeld. Bovendien wordt een tegemoetkoming dan niet afgewezen, maar hooguit verlaagd. Tot slot moet het misdrijf in Nederland hebben plaatsgevonden en wordt er niet uitgekeerd als de schade al op een andere manier is vergoed.

Om voor een tegemoetkoming in aanmerking te komen, hoeft het geweldsmisdrijf niet bewezen te worden, maar moet het aannemelijk worden gemaakt met objectieve informatie. De aanvraag wordt dan ook beoordeeld aan de hand van de aannemelijkheidstoets. Deze toets is minder zwaar dan het wettig en overtuigend bewijs dat nodig is in het strafrecht. Naast dat het

²¹ *Kamerstukken II 2022/23*, 31015.

²² Website Schadefonds Geweldsmisdrijven, www.schadefonds.nl/veelgestelde-vragen/wat-is-de-missie-en-visie-van-het-schadefonds/ (geraadpleegd 19 september 2023).

²³ Website Schadefonds Geweldsmisdrijven, www.schadefonds.nl/actueel/jaarverslag-dit-gebeurde-er-in-2022/ Jaarverslag: dit gebeurde er in 2022 - Schadefonds Geweldsmisdrijven (geraadpleegd 19 september 2023).

²⁴ Website Schadefonds Geweldsmisdrijven, www.schadefonds.nl/slachtoffer/kom-ik-in-aanmerking/ (geraadpleegd 19 september 2023).

geweldsmisdrijf aannemelijk moet worden gemaakt, moeten ook de toedracht, de aanleiding en de omstandigheden van het geweldsmisdrijf voldoende duidelijk zijn.

6.3.1 Achtergrond van de cijfers

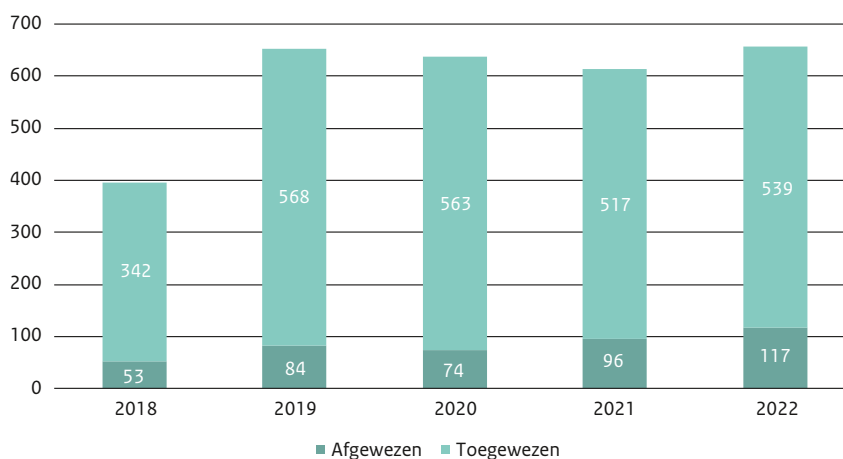
Om data over de aanvragen die binnenkomen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven te presenteren, is gebruikgemaakt van cijfers van het Schadefonds zelf. Deze cijfers zijn beschikbaar gesteld aan de Nationaal Rapporteur en bevatten informatie over onder andere het aantal aanvragen, de hoogte van de vergoeding, de pleegdatum en het soort geweld. Voor deze monitor zijn de aanvragen waarbij sprake is van seksueel geweld en waarbij het slachtoffer op het moment van het misdrijf minderjarig was gefilterd uit de data. Naast data over de reguliere aanvragen die het Schadefonds Geweldsmisdrijven binnenkrijgt, heeft de Nationaal Rapporteur voor deze monitor ook data gekregen over het aantal aanvragen in het kader van de Tijdelijke regeling financiële tegemoetkoming voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg.²⁵

Gehanteerde definitie seksueel geweld tegen kinderen

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven richt zich op misdrijven met ernstig fysiek of psychisch letsel tot gevolg. Hieronder valt ook seksueel geweld tegen kinderen, maar dit is een klein deel van alle misdrijven waar het fonds mee te maken krijgt. Voor seksueel geweld volgt het Schadefonds Geweldsmisdrijven de definitie van zedenfeiten zoals in het Wetboek van Strafrecht.²⁶

6.3.2 Aantal aanvragen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven

Figuur 6.1 toont het aantal binnengekomen aanvragen en de beslissing van het Schadefonds over tegemoetkomingen voor het meemaken van seksueel geweld tegen kinderen in de periode 2018-2022.



Figuur 6.1 Aantal slachtoffers dat een tegemoetkoming heeft aangevraagd voor seksueel geweld tegen kinderen, naar aanvraagjaar en beslissing 2018-2022 (N=2.960)

Bron: Schadefonds Geweldsmisdrijven

Uit bovenstaande figuur blijkt dat veruit de meeste aanvragen over seksueel geweld tegen kinderen, worden goedgekeurd. Dit betekent dat het seksueel geweld aannemelijk is gemaakt en

²⁵ Zie §B1.6 voor een uitgebreidere onderzoeksverantwoording.

²⁶ Zie §B3.

dat de toedracht, aanleiding en omstandigheden duidelijk worden gevonden. Enkele keren per jaar zijn aanvragen ingetrokken of buiten behandeling gesteld.²⁷ Dit gebeurt als er bijvoorbeeld onderdelen in de aanvraag missen, waardoor deze niet in behandeling kan worden genomen. Het Schadefonds neemt in deze gevallen wel contact op met de aanvrager, maar dit is niet altijd succesvol. Bij zedenzaken wordt ernstig letsel automatisch aangenomen. Als een aanvraag dus wordt afgewezen, is dat omdat het misdrijf niet in Nederland heeft plaatsgevonden, het feit te oud is, de aanvraag te laat is ingediend of het misdrijf niet aannemelijk bevonden kan worden zoals is vastgelegd in de Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven. In dit laatste geval is er meestal te weinig objectieve informatie om de aanvraag te ondersteunen.²⁸ Figuur 6.1 laat zien dat het aantal aanvragen van slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen van 2018 op 2019 flink is gestegen. Het Schadefonds wijt dit aan de toegenomen aandacht voor slachtoffers in dat jaar, met onder andere een uitbreiding van de digitale ondersteuning van Slachtofferhulp en het standaard meegeven van informatie over de rechten van het slachtoffer door politie.²⁹ In 2022 is het aantal slachtoffers dat een aanvraag heeft gedaan licht gestegen ten opzichte van 2021 met 7%.

Slachtoffers waren meestal tussen de 12 en 17 jaar oud toen het seksueel geweld plaatsvond

Figuur 6.2 toont de leeftijd van de slachtoffers op het moment dat het seksueel geweld plaatsvond.



Figuur 6.2 Leeftijd op het moment dat het seksueel geweld plaatsvond van slachtoffers die een tegemoetkoming hebben aangevraagd in de periode 2018-2022 (N=2.960)

Bron: Schadefonds Geweldsmisdrijven

Bovenstaande figuur laat zien dat er meer aanvragen binnenkomen van minderjarige slachtoffers die al wat ouder zijn op het moment dat zij seksueel geweld meemaken. Er is een grote piek zichtbaar in de puberleeftijd, tussen de 12 en 17 jaar oud. Deze groep slachtoffers komt ook in de *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2021* duidelijk naar voren als kwetsbaar, omdat zij vaak te maken krijgen met seksueel geweld.³⁰

²⁷ Dit gebeurt minder dan vijf keer per jaar. Daarom zijn deze niet opgenomen in de figuur.

²⁸ Schriftelijke informatie Schadefonds Geweldsmisdrijven, d.d. 5 september 2023.

²⁹ Schadefonds Geweldsmisdrijven, 2020.

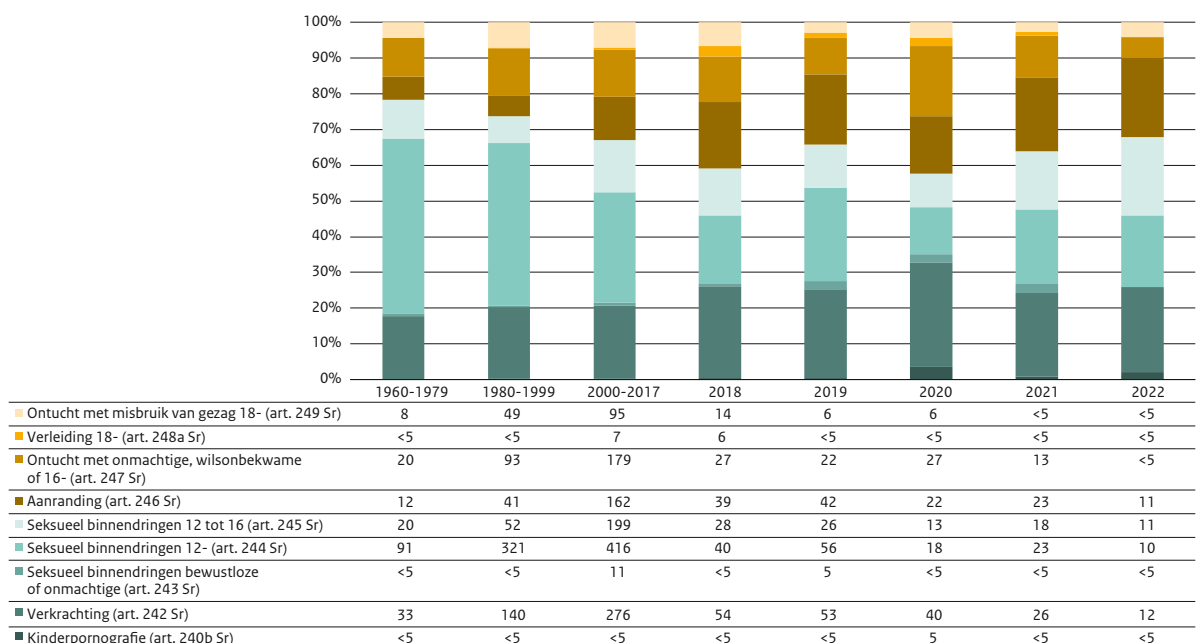
³⁰ Nationaal Rapporteur, 2022 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2021).

De meeste slachtoffers maakten tussen 2000 en 2017 seksueel geweld tegen kinderen mee

De aanvragen die slachtoffers doen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven gaan over een misdrijf dat in het verleden heeft plaatsgevonden. Gemiddeld zit er 14 jaar tussen de aanvraagdatum en de datum waarop het seksueel geweld begon. De aanvraag tot tegemoetkoming moet binnen 10 jaar worden gedaan, tenzij er een goede reden is om later een aanvraag te doen. Daarbij wordt gerekend vanaf dat een kind 18 jaar wordt. Dit kan verklaren waarom de periode tussen het misdrijf en de aanvraag bij deze groep slachtoffers langer is dan 10 jaar. Bij de meeste slachtoffers (46%) die een aanvraag doen, ligt het jaar waarin zij seksueel geweld tegen kinderen meemaakten tussen 2000 en 2017. Er zijn echter ook veel slachtoffers (30%) die een aanvraag doen voor seksueel geweld tegen kinderen dat zij hebben meegemaakt voor het jaar 2000.

De vorm van seksueel geweld tegen kinderen verschilt per pleegperiode

Naast de periode van plegen, registreert het Schadefonds Geweldsmisdrijven ook de vorm van seksueel geweld tegen kinderen met behulp van de bijbehorende wetsartikelen. Figuur 6.3 toont de vorm van seksueel geweld per jaar dat het misdrijf plaatsvond.



Figuur 6.3 Aantal slachtoffers dat een tegemoetkoming heeft aangevraagd voor seksueel geweld tegen kinderen, naar pleegjaar en vorm van seksueel geweld 2018-2022 (N=2.960)

Bron: Schadefonds Geweldsmisdrijven

De figuur laat zien dat de verdeling van de vormen van seksueel misbruik verschilt per periode dat het misbruik plaatsvond. Waar het in de jaren voor 2000 bij meer dan 60% van de slachtoffers gaat om verkrachting of het seksueel binnendringen van iemand onder de 12 jaar, is die verdeling bij recentere pleegjaren anders. Het aandeel slachtoffers dat een aanvraag doet vanwege slachtofferschap van kinderpornografie neemt bijvoorbeeld toe. Ook komen slachtoffers met aanvragen vanwege aanranding meer voor in recentere pleegjaren. Deze verandering kan te maken hebben met de ontwikkelingen in de samenleving waardoor er meer aandacht is gekomen voor zedenmisdrijven. Het kan zijn dat slachtoffers zich daardoor beter bewust zijn van het feit dat ook zedenfeiten als aanranding strafbaar zijn en dat ze zich dus sneller melden.

TIJDELIJKE REGELING SLACHTOFFERS JEUGDZORG

In 2019 publiceerde Commissie De Winter een rapport over geweld in de jeugdzorg in de periode van 1945 tot 2019. Hieruit blijkt dat een deel van de kinderen slachtoffer is geworden van lichamelijk, geestelijk en seksueel geweld in de jeugdzorg. Bij een deel van de slachtoffers heeft dit geweld negatieve gevolgen gehad in hun latere dagelijks leven. De Commissie concludeerde dat de overheid onvoldoende heeft gedaan om geweld in de jeugdzorg te voorkomen.³¹ In het rapport heeft de commissie aanbevelingen gedaan om de slachtoffers uit het verleden te ondersteunen en om kwetsbare kinderen nu en in de toekomst te beschermen tegen geweld.³² Het toenmalige Kabinet gaf vervolg aan de aanbevelingen met een pakket aan maatregelen. Een van de maatregelen was een financiële tegemoetkomingsregeling van 5.000 euro voor de slachtoffers. Deze regeling werd uitgevoerd door het Schadefonds Geweldsmisdrijven en liep van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2022.

Begin 2021 was de verwachting dat zo'n 2.000 slachtoffers gebruik zouden maken van de regeling. Het werkelijke aantal aanvragen ligt vele malen hoger: het Schadefonds Geweldsmisdrijven heeft ongeveer 27.500 aanvragen binnengekregen. Deze aanvragen gaan over lichamelijk, geestelijk en seksueel geweld. Slachtoffers kwamen in aanmerking voor de regeling als zij als minderjarige verbleven hebben in een pleeggezin, instelling of opvang tussen 5 mei 1945 en 12 juni 2019 onder verantwoordelijkheid van de overheid. En als zij tijdens dit verblijf slachtoffer werden van bovenmatig geweld of ongeoorloofde dwangarbeid, waardoor zij lichamelijk of psychisch letsel hebben ervaren. Alle aanvragen moesten worden ingediend vóór 1 januari 2023.³³ Tot en met 2022 is er in totaal zo'n 46,3 miljoen euro uitgekeerd aan slachtoffers van geweld in de jeugdzorg.³⁴

In totaal hebben 1.793 slachtoffers een aanvraag gedaan vanwege slachtofferschap van seksueel geweld tegen kinderen. Onderstaande figuur toont hoeveel aanvragen er gedaan zijn en hoe oud de slachtoffers waren op het moment dat het seksueel geweld plaatsvond. Eerder voerde het Schadefonds Geweldsmisdrijven ook de Tijdelijke regeling seksueel misbruik jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen uit, die deels overlapt met de periode van de Tijdelijke regeling slachtoffers jeugdzorg (1 januari 1945 tot en met 31 december 2012). In het kader van deze regeling werden 645 aanvragen van slachtoffers van seksueel misbruik in jeugdzorginstellingen behandeld. Deze slachtoffers kwamen hiermee niet opnieuw in aanmerking voor huidige regeling en komen dus niet voor in de onderstaande cijfers.³⁵ De meeste aanvragen zijn van slachtoffers die op het moment dat het seksueel geweld gebeurde de puberleeftijd hadden (12 tot en met 17 jaar). Dit komt overeen met de bevindingen in de vorige Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen, waar deze leeftijdsgroep als kwetsbare groep naar voren kwam die vaak seksueel geweld meemaakt.³⁶

31 De Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, 2019.

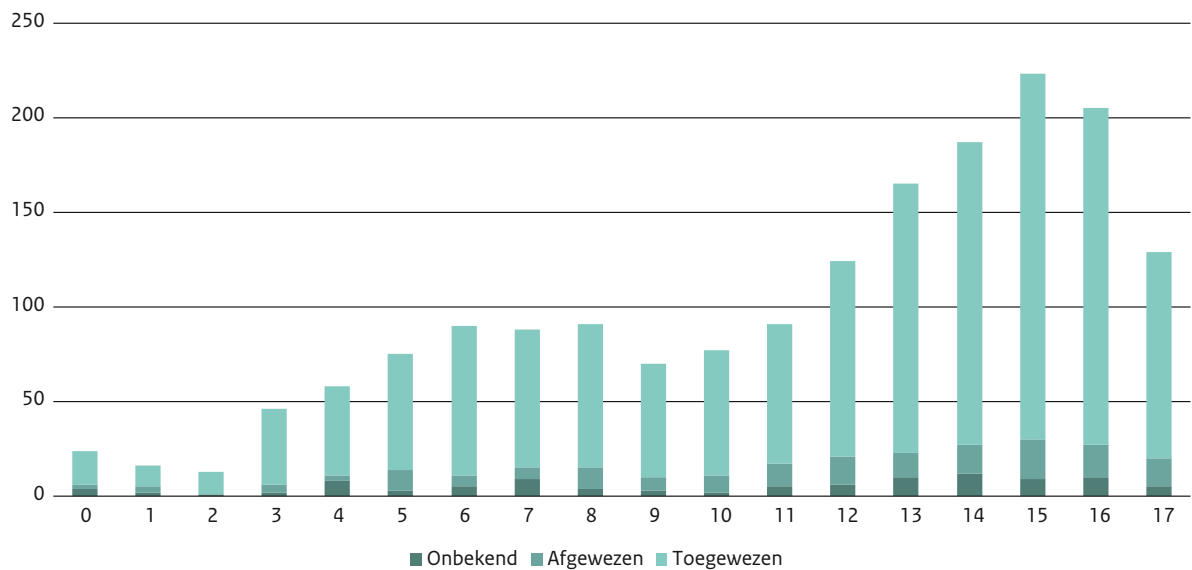
32 Website Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/nieuws/2020/02/21/financiele-steun-en-hulp-voor-slachtoffers-van-geweld-in-de-jeugdzorg (geraadpleegd 4 augustus 2023).

33 Website Schadefonds Geweldsmisdrijven, www.schadefondsjeugdzorg.nl/voorwaarden/ (geraadpleegd 19 september 2023).

34 Schadefonds Geweldsmisdrijven, 2023.

35 Website Schadefonds Geweldsmisdrijven, <https://www.schadefonds.nl/actueel/afrondende-bijeenkomst-regelingen-seksueel-misbruik-jeugdzorg/> (geraadpleegd 28 november 2023).

36 Nationaal Rapporteur, 2022 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2021).



Figuur 6.4 Aantal tegemoetkomingen voor slachtofferschap van seksueel geweld in het kader van de tijdelijke regeling slachtoffers jeugdzorg, per leeftijd (N=1.793)

Bron: Schadefonds Geweldsmisdrijven

6.4 Conclusie

De beschikbaarheid en toegankelijkheid van passende hulp voor kinderen die seksueel geweld hebben meegemaakt is essentieel voor hun herstel. Uit de vorige slachtoffermonitor bleek echter dat kinderen niet altijd de hulp krijgen die zij nodig hebben of dat zij er te lang op moeten wachten. Dit is deels te wijten aan de structurele problemen in de jeugdzorg. Om de jeugdzorg te verbeteren en hervormen is onder andere een Hervormingsagenda Jeugd in het leven geroepen.

Succes voorgenomen verbeteringen jeugdzorg afhankelijk van concrete uitwerking

De Hervormingsagenda Jeugd, die in juni 2023 is vastgesteld en is aangeboden aan de Tweede en de Eerste Kamer, bevat een aantal componenten die mogelijk de hulp aan minderjarige slachtoffers van seksueel geweld kunnen verbeteren.³⁷ Zo is de Hervormingsagenda onder andere gericht op regionale en landelijke inkoop van specialistische zorg, het versterken van lokale wijkteams en het zo veel mogelijk voorkomen van gesloten plaatsingen. Deze agenda vraagt nog wel veel concrete uitwerking en opvolging. Bovendien is het aannemelijk dat de uitvoering van de Hervormingsagenda door de demissionaire status van het kabinet vertraging oploopt. Gezien de structurele problemen in de jeugdzorg, is dit teleurstellend te noemen. Daarnaast is het de vraag of de besparingsopdracht, die ook aan de Hervormingsagenda ten grondslag ligt, de inhoudelijke opdracht van de agenda niet in de weg zit.

³⁷ Rijksoverheid, 2023b.

Volgt er vaak genoeg hulp in het jaar na het meemaken van seksueel geweld?

Van alle kinderen die bij de politie bekend zijn als slachtoffer van seksueel geweld ontvangt 38% jeugdhulp. Het is opvallend dat ruim 60% van de slachtoffers geen jeugdhulp ontvangt. Het is niet inzichtelijk of deze kinderen op een andere manier hulp krijgen. Seksueel geweld tegen kinderen heeft vaak langdurige en ingrijpende gevolgen waarvoor verschillende organisaties hulp kunnen verlenen bij het herstel. De vraag is of er altijd een hulpaanbod wordt geboden dat aansluit bij de behoeften van slachtoffers.

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven biedt financiële compensatie voor slachtoffers

Omdat seksueel geweld kan leiden tot materiële en immateriële schade voor slachtoffers, kunnen zij zich wenden tot het Schadefonds Geweldsmisdrijven voor financiële compensatie. In de periode 2018-2022 kreeg het Schadefonds zo'n 600 aanvragen per jaar van slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen. De meeste slachtoffers die een aanvraag doen, waren op het moment dat het seksueel geweld plaatsvond tussen de 12 en 17 jaar oud. Dit benadrukt nogmaals de kwetsbaarheid van deze slachtoffergroep. Naast de reguliere aanvragen die bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven binnenkomen, heeft het Schadefonds ook een centrale rol gespeeld bij de uitvoering van de 'Tijdelijke regeling financiële tegemoetkoming voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg'. Deze tijdelijke regeling kwam voort uit het rapport over geweld in de jeugdzorg van Commissie De Winter. Het grote aantal aanvragen dat daarbij binnenkwam laat zien dat daarmee is voorzien in een belangrijke behoefte voor de slachtoffers. Ondanks het veel grotere aantal aanvragen dan van tevoren verwacht, heeft het Schadefonds de aanvragen afgehandeld en hebben de slachtoffers hiermee erkenning gekregen voor wat hen is overkomen.

7 Conclusie

Seksueel geweld tegen kinderen is een ingrijpend probleem dat op grote schaal voorkomt. Uit deze monitor blijkt dat bij de meeste organisaties het aantal meldingen van slachtofferschap van seksueel geweld tegen kinderen stijgt. Zo is het aantal slachtoffers dat bekend is bij de politie de afgelopen twee jaar aanzienlijk toegenomen. Bovendien worden er meer meldingen gedaan over seksueel geweld dat meer dan een jaar geleden heeft plaatsgevonden. Ook zien we dat seksueel geweld vaak al langere tijd plaatsvindt. In de helft van de meldingen bij Veilig Thuis heeft het misbruik minstens een maand geduurd. In meer dan een derde van de meldingen gaat het zelfs om seksueel geweld dat al langer dan een half jaar aanhoudt. Het aantal meldingen van seksueel geweld tegen kinderen bij het Centrum Seksueel Geweld (CSG) is eveneens toegenomen. Daarnaast is het aantal meldingen van online beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik bij het team Bestrijding Kinderporno en Kindersekstoerisme (TBKK) van de politie sterk gestegen.

Bij ongeveer de helft van de meldingen van seksueel geweld tegen kinderen bij de politie wordt aangifte gedaan. Dit blijkt voor het opsporingsonderzoek van groot belang. Als er aangifte wordt gedaan, komt in 6 van de 10 gevallen een verdachte in beeld. Zonder aangifte is dat in minder dan 1 op de 10 zaken het geval. Het aantal verdachten dat in beeld komt bij politie is gedaald. Opvallend, omdat het aantal slachtoffers en het aantal meldingen aanzienlijk is toegenomen. Ook het aantal zaken dat wordt doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie (OM) ligt laag als er geen aangifte is gedaan.

Tot en met 2022 kreeg de melder van seksueel geweld standaard een informatief gesprek aangeboden bij de politie. Uit onderzoek van de Inspectie van Justitie en Veiligheid blijkt dat de negatieve consequenties van aangifte doen de boventoon voerden tijdens deze gesprekken. Het is daarom een goede zaak dat de politie een verbeterplan bejegening zedenslachtoffers heeft ontwikkeld. De aangepaste werkwijze biedt meer mogelijkheden om met maatwerk recht te doen aan de behoeften van slachtoffers. Het blijft echter van groot belang om meer onderzoek te doen naar het doen van aangifte door minderjarigen en hoe dat voor hen minder belastend kan worden gemaakt.

Meer inzicht nodig in beslissingen strafrechtketen om effectiviteit te vergroten

Het aantal ingeschreven zaken bij het OM en het aantal zaken dat leidt tot een dagvaarding is in de periode 2018-2022 licht toegenomen. In 2022 was er een kleine daling te zien. Het is positief dat hiermee de jarenlange dalende trend is gekeerd. Het aandeel zaken waarin ondanks een strafbaar feit niet verder wordt vervolgd (sepots) blijft echter hoog. Verhoudingsgewijs lijkt het voorwaardelijk sepot minder vaak te worden gebruikt, omdat een beleidswijziging bij het OM ertoe heeft geleid dat het opleggen van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijk sepot niet meer mogelijk is. Het aantal zaken van seksueel geweld tegen kinderen dat wegens gebrek aan bewijs niet wordt vervolgd (technisch sepot) blijft stijgen. Ook neemt het aantal zaken toe dat bij de rechter eindigt in een vrijspraak. Met meer inzicht in hoe beslissingen in de strafrechtketen tot stand komen, kunnen plannen worden ontwikkeld om de effectiviteit van het strafrecht te vergroten. Dat inzicht is ook van belang om het mogelijke effect van de nieuwe Wet seksuele misdrijven, zoals de instroom van nieuwe type zedenzaken, te monitoren en onderzoeken.

Onderzoek nodig naar praktijkverschillen straftoemeting

De meest opgelegde straf blijft de onvoorwaardelijke gevangenisstraf. De gemiddelde doorlooptijd van een zaak vanaf dagvaarding tot uitspraak is 270 dagen. Hoewel de doorlooptijd niet verder is opgelopen, blijft de Nationaal Rapporteur benadrukken dat deze omlaag moet in het

belang van de slachtoffers, maar ook van de daders. Een opvallende ontwikkeling is het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van één dag. Deze gaat meestal samen met het opleggen van een taakstraf. Dit is opmerkelijk omdat er een taakstrafverbod geldt voor de meeste vormen van seksueel geweld tegen kinderen. Bovendien lijken er in de praktijk verschillen te bestaan in de uitvoering en de interpretatie van de beleidsregels rondom het bepalen van de soort en de duur van de straf of maatregel. Deze verschillen bestaan zowel bij het OM als bij de Rechtspraak. Eerder deed de Nationaal Rapporteur al een aanbeveling om de effectiviteit van het taakstrafverbod te onderzoeken.

Nationaal Rapporteur blijft verschillende ingezette initiatieven kritisch volgen

De beschikbaarheid en toegankelijkheid van passende hulp voor kinderen die seksueel geweld hebben ervaren, zijn cruciaal voor hun herstel. Helaas bleek uit de vorige slachtoffermonitor dat kinderen niet altijd de benodigde hulp ontvangen of dat ze hier te lang op moeten wachten. Dat is deels een gevolg van de structurele problemen in de jeugdzorg. Om de jeugdzorg te verbeteren en te hervormen is onder andere de Hervormingsagenda Jeugd geïntroduceerd. Het succes van de beoogde verbeteringen in de jeugdzorg is sterk afhankelijk van de concrete uitwerking en opvolging van de Hervormingsagenda Jeugd. De Nationaal Rapporteur blijft deze opvolging kritisch en nauwlettend volgen.

Door de gehele keten is te zien dat multidisciplinaire samenwerking van grote meerwaarde kan zijn bij het behandelen van zaken van seksueel geweld tegen kinderen. Hierbij werken zorgprofessionals samen met veiligheidsprofessionals aan de juiste aanpak op maat voor een kind. Momenteel staat deze samenwerking echter nog in de kinderschoenen. Wanneer meerdere partijen in de strafrechtketen en de hulpverlening beter en intensiever samenwerken, draagt dat bij aan een tijdige en passende reactie op situaties van seksueel geweld. Zowel slachtoffers als daders zijn daarbij gebaat. Er zijn steeds meer jeugdige daders in beeld die met name tegen leeftijdsgenoten seksueel geweld plegen. Het is daarom belangrijk om te bekijken welke combinatie van zorg- en veiligheidsmaatregelen betekenisvol is en voor alle partijen volstaat. De inzet van alternatieve afdoeningen is een belangrijk middel in deze samenwerking. De Nationaal Rapporteur moedigt het verder ontwikkelen van multidisciplinaire samenwerking van harte aan en kijkt uit naar de uitwerking van al opgestarte initiatieven.

Ook zijn er in de afgelopen jaren relevante onderzoeken en rapporten uitgekomen. Bijvoorbeeld het rapport van de commissie Hendriks over georganiseerd seksueel misbruik. Daarin constateert de commissie dat georganiseerd en gewelddadig seksueel misbruik bestaat in Nederland. Dit is een belangrijke conclusie en vraagt om verder onderzoek naar de aard en de omvang van dit seksueel misbruik. Ook het deels daaraan gerelateerde rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) over de Landelijke Expertisegroep Bijzondere Zedenzaken (LEBZ) is relevant. Een belangrijke aanbeveling die daaruit volgt is dat meer transparantie en kennisdeling nodig is over de adviezen en de werkwijze van de LEBZ. Deze aanbeveling heeft de Minister van Justitie en Veiligheid overgenomen en de Nationaal Rapporteur volgt de concrete uitwerking en implementatie van deze toezegging nauwlettend.

Verlies seksueel geweld achter de voordeur niet uit het oog

Deze monitor laat zien dat meer dan de helft van de meldingen van seksueel geweld tegen kinderen bij de politie misbruik betreft dat plaatsvond in een woning (zie Hoofdstuk 2). Dat is een indicatie dat de dader in veel gevallen een familielid of bekende is van het slachtoffer. Uit eerder onderzoek van de Nationaal Rapporteur bleek dat bij ruim een derde van de veroordelingen voor seksueel geweld tegen kinderen sprake was van een familieband tussen dader en

slachtoffer. Waarschijnlijk gaat het bij beide bevindingen nog om een onderschatting. Zo is bekend dat slachtoffers van incest, meer nog dan slachtoffers van ander seksueel geweld, vaak veel moeite hebben om hierover te praten. Laagdrempelige hulpvoorzieningen, zoals de Kindertelefoon en de chatfuncties bij diverse hulpinstanties, zijn voor deze groep kinderen een cruciale route om te vertellen over hun ervaringen en om ondersteuning te krijgen. Daarnaast is het belangrijk dat kinderen en jongeren weten wat ze moeten doen als een leeftijdsgenoot hen vertelt over seksueel misbruik. Zij zijn vaak een van de eerste aan wie slachtoffers er over vertellen.

Er is de afgelopen tijd terecht veel aandacht geweest voor seksueel geweld dat zich afspeelt op de werkvloer, bij sportclubs en in de publieke ruimte. De Nationaal Rapporteur wijst erop dat daarmee de grote groep die slachtoffer wordt in de thuis sfeer niet uit het oog mag raken. In het Actieprogramma aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld is die aandacht maar beperkt, terwijl, ook in de woorden van de regeringscommissaris, juist hier de schade het grootst kan zijn.

Seksuele en relationele vorming nodig om seksueel geweld tussen kinderen te voorkomen

Onder de verdachten van seksueel geweld tegen kinderen zijn veel jonge verdachten in de leeftijd van 11 tot 20 jaar (zie §2.1.3). Deze jonge verdachten maken vaak leeftijdsgenoten tot slachtoffer. Het seksueel geweld dat tussen jonge kinderen onderling plaatsvindt, onderstreept het belang van goede seksuele en relationele vorming voor alle kinderen, passend bij hun leeftijd. Dit draagt bij aan een gezonde seksuele ontwikkeling en is belangrijk in de preventie van seksueel geweld tegen kinderen, zowel in de offline als online wereld. Zo is het belangrijk dat ze leren wat het betekent om respectvol met elkaar om te gaan. Maar ook dat ze leren om de grenzen van anderen te herkennen en deze te respecteren en wat ze kunnen doen wanneer anderen hun grenzen overschrijden. Daarnaast is het belangrijk dat zij op de hoogte zijn van maatschappelijke normen, zeker wanneer die leiden tot nieuwe wetgeving, zoals nu het geval is met de Wet seksuele misdrijven.

Scholen hebben een belangrijke opdracht gekregen in de relationele en seksuele vorming van kinderen. In 2022 deed de Nationaal Rapporteur al de aanbeveling om scholen meer sturing te geven over hoe zij hun opdracht invullen om voorlichting te geven over seksualiteit en seksuele diversiteit. Hierbij werd benadrukt dat het gebruik van bewezen effectieve interventies centraal moet staan. In hun beleidsreactie geven de minister van Primair en Voortgezet Onderwijs en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan te streven naar een aanpassing van de kerndoelen, waaronder die voor seksuele en relationele vorming. De Nationaal Rapporteur onderstreept dat het van essentieel belang is dat het kabinet de kerndoelen voor het onderwijs op het gebied van seksuele vorming aanscherpt. Daarbij zijn ook duidelijke richtlijnen aan scholen nodig over hoe zij deze kerndoelen moeten uitvoeren.

Bij deze seksuele en relationele vorming is de inzet van bewezen effectieve interventies belangrijk vanwege de maatschappelijke discussie die er rondom dit thema speelt. Tijdens de Week van de Lentekriebels in maart 2023 ontstond er onder ouders, in de politiek en in de media onrust over de invulling van de seksuele en relationele vorming die scholen aan hun leerlingen meegeven. Juist daarom is het belangrijk dat ouders er vanuit kunnen gaan dat scholen werken met bewezen effectieve interventies. Foutieve aannames over wat er tijdens deze lessen met kinderen besproken wordt, ondermijnen het draagvlak voor de seksuele en relationele vorming op scholen. Daarom is het belangrijk dat de minister van Primair en Voortgezet Onderwijs actief onjuiste beeldvorming hierover weerlegt en het belang van sek-

suele en relationele vorming op scholen blijft uitdragen. Vanzelfsprekend blijft er ruimte voor ouders om hun zorgen te uiten en vragen te stellen. Er ligt een taak bij de scholen om met hen in gesprek te blijven over dit onderwerp. Daarom doet de Nationaal Rapporteur de volgende aanbevelingen:

- **De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Primair en Voortgezet Onderwijs aan om ervoor te zorgen dat kinderen op school seksuele en relationele vorming krijgen aan de hand van bewezen effectieve interventies, door de kerndoelen voor het onderwijs hierop aan te scherpen en verder te concretiseren. Digitale weerbaarheid is onderdeel van deze vorming.**
- **De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Primair en Voortgezet Onderwijs aan om in het maatschappelijke debat over seksuele voorlichting op scholen uit te blijven dragen dat deze voorlichting een belangrijk element is van de preventie van seksueel geweld tegen kinderen en om foutieve aannames of beeldvorming hierover actief te weerleggen.**

Aandacht voor zorgvuldige implementatie Wet seksuele misdrijven en meer inzet van alternatieve afdoeningen

Om slachtoffers van zedenmisdrijven beter te beschermen en de wet beter te laten aansluiten bij hedendaagse normen is de zedentitel in het Wetboek van Strafrecht gemoderniseerd (zie Uitgelicht). Het voorstel hiervoor ligt momenteel ter goedkeuring bij de Eerste Kamer. Eén van de uitgangspunten bij meerderjarigen is dat seksueel contact met iemand tegen de wil strafbaar is als je weet of had moeten weten dat de ander niet wil en de instemming tot seksueel contact ontbreekt. Ook worden meer vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag strafbaar, waaronder het sturen van seksueel getinte berichten naar kinderen onder de 16 jaar, ook wel sex chatting genoemd.

De Nationaal Rapporteur is blij dat de Tweede Kamer deze wet heeft aangenomen, omdat deze recht doet aan de diverse vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag tegen kinderen en daarbij horende slachtoffers en daders. Wel benadrukt de rapporteur dat een zorgvuldige implementatie van de wet van groot belang is. De verruimde strafbaarstellingen kunnen ervoor zorgen dat politie en justitie meer meldingen van seksueel geweld tegen kinderen krijgen. Het lukt de politie, het OM en de Rechtspraak momenteel echter al nauwelijks om de lange doorlooptijden van zaken van seksueel geweld tegen kinderen te verkorten (zie §5.5). De instroom van meer zaken leidt, onder de huidige omstandigheden, dan ook tot nóg langere doorlooptijden. Ook worden zaken steeds complexer en arbeidsintensiever. Het gebruik van digitale middelen bij het plegen van deze misdrijven vereist bovendien specifieke expertise van de opsporingsautoriteiten. Hierdoor zullen verwachtingen van slachtoffers lang niet altijd kunnen worden waargemaakt.

In lijn met het advies van de Raad van State roept de Nationaal Rapporteur dan ook op tot het tijdig realiseren van meer capaciteit bij de politie en het OM. Daarnaast moet werk worden gemaakt van efficiënte en effectieve alternatieve afdoeningen, die voor zowel slachtoffers als verdachten passend zijn. Hierbij kunnen (lichtere) zaken op verschillende momenten in de keten tijdig en betekenisvol worden afgedaan, zowel binnen als buiten het strafrecht. Multidisciplinaire samenwerking is daarbij waar mogelijk van grote meerwaarde. Denk hierbij aan een gesprek van de politie met de dader, een voorwaardelijk sepot, maar ook het inzetten van mediation. Door de verscheidenheid aan seksuele misdrijven is maat-

werk van groot belang. Zo kan worden aangesloten bij de impact die het feit heeft gehad op het slachtoffer, en bij een passende bestraffing en behandeling van de vaak nog jeugdige daders. De Nationaal Rapporteur doet om bovenstaande redenen de volgende twee aanbevelingen:

- **De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Justitie en Veiligheid aan om zorg te dragen voor voldoende middelen, tijd en capaciteit voor politie, OM en Rechtspraak zodat de Wet seksuele misdrijven zorgvuldig kan worden geïmplementeerd.**
- **De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming aan om verder onderzoek te doen naar de mogelijkheden van alternatieve afdoeningsmodaliteiten op verschillende momenten in de keten. En daarnaast om de multidisciplinaire samenwerking te versterken waarbij bestaande initiatieven worden uitgewerkt en er aandacht is voor de lessen uit eerdere projecten.**

Structurele inbedding nodig van Centrum Seksueel Geweld voor cruciale rol in multidisciplinaire samenwerking

Zoals duidelijk wordt uit dit rapport zijn er diverse meldpunten en instanties die betrokken zijn bij de aanpak van en hulpverlening na seksueel geweld tegen kinderen. Dit benadrukt het belang van een effectieve en gestructureerde multidisciplinaire samenwerking. In Hoofdstuk 2 is kort ingegaan op de huidige ontwikkelingen rondom deze samenwerking. De Nationaal Rapporteur heeft eerder al gepleit voor de oprichting van een landelijke gezamenlijke entree voor slachtoffers. Het verheugt de Nationaal Rapporteur dan ook ten eerste dat het Centrum Seksueel Geweld (CSG), de politie, het Openbaar Ministerie (OM), Veilig Thuis, Slachtofferhulp Nederland en Perspectief Herstelbemiddeling een gedeelde visie op zo'n gezamenlijke entree uitwerken. De Nationaal Rapporteur hoopt dat ze snel concrete vervolgstappen kunnen nemen en moedigt de regering aan om, waar nodig, deze partijen te ondersteunen bij hun inzet om de zorg voor (minderjarige) slachtoffers van seksueel geweld te verbeteren.

Het CSG speelt een cruciale rol in de verdere ontwikkeling van multidisciplinaire samenwerking. Niet alleen als initiator van de gezamenlijke visie op een gezamenlijke entree, maar ook als samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen, de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ), politie en Slachtofferhulp Nederland. Het is mooi dat het CSG in relatief korte tijd een landelijk dekkend netwerk heeft weten te realiseren. Uit dit rapport blijkt dat steeds meer (minderjarige) slachtoffers de weg naar het CSG weten te vinden, zowel acute slachtoffers als, in toenemende mate, slachtoffers bij wie het incident meer dan zeven dagen geleden heeft plaatsgevonden. Het CSG voorziet duidelijk in een belangrijke hulpbehoefte.

Tegelijkertijd is de mate van multidisciplinaire samenwerking nog niet in alle regio's even goed ontwikkeld en ontbreekt het aan een structurele inbedding. Bovendien lijkt er ruimte voor verbetering te zijn als het gaat om het bereiken van (minderjarige) slachtoffers in de acute fase, waarin het CSG het meest voor de slachtoffers kan betekenen. De Nationaal Rapporteur ziet hierbij een belangrijke rol voor de Rijksoverheid en adviseert om te leren van de Belgische Zorgcentra na Seksueel Geweld. Dat Belgische model behaalt positieve resultaten en is gebaseerd op centraal gefinancierde en gecoördineerde fysieke centra met inloopmogelijkheden en interne verhoorkamers en consultatieruimtes. Betrokken organisaties uit het zorg- en veiligheidsdomein zijn hierin bijeengebracht op één locatie. De bevindingen beschreven in Hoofdstuk 2 vragen om een ana-

lyse van de verschillende modellen die andere landen, met name België, gebruiken en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken. De Nationaal Rapporteur komt tot de volgende aanbeveling:

- **De Nationaal Rapporteur beveelt de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan om het samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen, de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ), politie en Slachtofferhulp Nederland, zoals ondergebracht bij het CSG, te versterken. Dit met het doel de multidisciplinaire aanpak en hulpverlening aan (minderjarige) slachtoffers van seksueel geweld in Nederland te verbeteren. Hierbij kan inspiratie worden geput uit modellen die in andere landen worden gebruikt, zoals in België waar betrokken organisaties op één locatie bijeen worden gebracht.**

Oplossing nodig voor uitvoering controle gegevensdragers

Bij een veroordeling voor bezit en verspreiding van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik (artikel 240b Sr) kan het controleren van gegevensdragers (bijvoorbeeld harde schijven, USB-sticks, telefoons) als onderdeel van een gedragsvoorwaarde worden opgelegd. Deze controle levert echter al enkele jaren problemen op (zie Hoofdstuk 5). De reclassering houdt meestal al toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden. De politie voert echter de controle van gegevensdragers uit vanwege hun expertise en beschikbare hulpmiddelen. Vanwege capaciteitsgebrek en de toenemende complexiteit van de controles geeft de politie al langere tijd aan hiermee te willen stoppen. Daarnaast wordt binnen onder andere de Rechtspraak de discussie gevoerd dat deze toezichtstaak niet past bij de functie van opsporingsambtenaren.

Het is van belang dat er spoedig een structurele oplossing komt voor deze problematiek. Dan kan deze bijzondere voorwaarde op de juiste wijze worden ingezet om bij te dragen aan de resocialisatie van daders en de bescherming van slachtoffers. Het stemt de Nationaal Rapporteur positief dat er momenteel bekeken wordt of de reclassering deze controles zelf kan uitvoeren. Hierbij is het van groot belang dat de reclassering, naast voldoende capaciteit, expertise en technische middelen, ook de vereiste toestemming krijgt om de controles succesvol en in voldoende mate te kunnen uitvoeren. De Nationaal Rapporteur doet dan ook de volgende aanbeveling:

- **De Nationaal Rapporteur beveelt de minister voor Rechtsbescherming en de minister van Justitie en Veiligheid aan om de reclassering in staat te stellen om zelf de controle van gegevensdragers uit te voeren. Breng hiervoor de randvoorwaarden op orde, zoals capaciteit, expertise, technische middelen en de vereiste toestemming.**

Literatuurlijst

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2023). *Georganiseerde onmacht*. Algemene Rekenkamer.
- Andersson Elffers Felix. (2020). *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*. AEF.
- Arbitragecommissie voor het geschil tussen Rijk (ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele financiering van de jeugdzorg. (2021). *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg*. <https://vng.nl/sites/default/files/2021-06/jeugdzorg-een-onderwerp-van-aanhoudende-zorg.pdf>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). *Prevalentiemonitor huiselijk geweld en seksueel geweld 2020*. CBS.
- Centrum Seksueel Geweld (2023). *Jaarverslag Stichting Landelijk Centrum Seksueel Geweld 2022*. CSG.
- Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg. (2019). *Onvoldoende beschermd: Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden*. Commissie onderzoek naar geweld in de Jeugdzorg.
- Commissie Samson. *Omringd door zorg, toch niet veilig: Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, 1945 tot heden*. Boom.
- Covers, M., Noteboom, F., Dam, A. & Bicanic, I. (2022). *Drempels voor disclosure van seksueel geweld in anonieme online hulpverlening*. Centrum Seksueel Geweld.
- de Jong, R. (2022). *Long-term consequences of child sexual abuse: Adult role fulfillment of child sexual abuse victims*. Vrije Universiteit.
- de Wildt R., Steketee, M., Compagner M., (2023). *Laagdrempelige hulp voor slachtoffers en plegers van geweld in afhankelijkheidsrelaties*. Verwey Jonker.
- ECPAT (2022). *Terminologiegids voor de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik*. Defence for Children – ECPAT en Terre des Hommes.
- Freriks, M., & Dettmeijer-Vermeulen, C. (2022). *Georganiseerd sadistisch ritueel seksueel misbruik van kinderen in Nederland. Aard, opsporing en meldpunt*. Stichting Misbruikt!
- Hahaut, B., Stappers, C., & Renard, B. (2023). *Zorgcentra na Seksueel Geweld in België: Evolutiefjaarrapport 2022*. Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen.
- Hailes, H.P., Yu, R., Danese, A., & Fazel, S. (2019). Long-term outcomes of childhood sexual abuse: An umbrella review. *The Lancet Psychiatry*, 6(10), 830-839. [https://doi.org/10.1016/S2215-0366\(19\)30286-X](https://doi.org/10.1016/S2215-0366(19)30286-X)
- Hébert, M., Langevin, R., & Oussaïd, E. (2018). Cumulative childhood trauma, emotion regulation, dissociation, and behavior problems in school-aged sexual abuse victims. *Journal of Affective Disorders*, 225, 306-312. <https://doi.org/10.1016/j.jad.2017.08.044>
- Hendriks, J., Slotboom, M., & Mooren, T. (2023). *Tussen ongeloof, ondersteuning en opsporing: Over georganiseerd sadistisch misbruik van minderjarigen*. Boom Criminologie.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. (2021). *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd: Landelijk rapport 2021 vervolgtoezicht*. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Inspectie Justitie en Veiligheid. (2020). *Verschillende perspectieven: Een onderzoek naar de taakuitvoering van zedenrechercheurs en hun bejegening van slachtoffers*. Inspectie JenV.
- Jeugdautoriteit. (2023). *De stand van de Jeugdzorg*. Jeugdautoriteit.
- Khadir, S., Clarke, V., Wellings, K., Villalta, L., Goddard, A., Welch, J., Bewley, S., Kramer, T., & Viner, R. (2018). Mental and sexual health outcomes following sexual assault in adolescents: A prospective cohort study. *The Lancet Child & Adolescent Health*, 2(9), 654-665. [https://doi.org/10.1016/S2352-4642\(18\)30202-5](https://doi.org/10.1016/S2352-4642(18)30202-5)
- Kool, R. (2023). Mag ik zo vrij zijn? Een waardering van de Wet seksuele misdrijven op hoofdlijnen. *Nederlands Juristenblad*, 28, NJB 2023/2045.
- Kuipers, A., Pennings, D., Van Der Bruggen, M., & Rijken, C. (2023). Minderjarige slachtoffers van seksueel geweld vaak in juridisch vacuüm bij uithuisplaatsingen. *Tijdschrift voor jeugdrecht*, 5(1), 32–39. <https://doi.org/10.5553/tvjr/259035002023005001012>
- Landelijk Programma Zeden, Kinderpornografie en Kindersekstoerisme. (2016). *Politie-instructie Zeden Kinderpornografie Kindersekstoerisme*. LPZKK.
- Landelijk Programma Zeden, Kinderpornografie en Kindersekstoerisme. (2023). *Politie-instructie Seksuele misdrijven*. LPZKK.
- Lemaigre, C., Taylor, E. P., & Gittoes, C. (2017). Barriers and facilitators to disclosing sexual abuse in childhood and adolescence: A systematic review. *Child Abuse & Neglect*, 70, 39-52.

- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2023). *Van groot naar klein van gesloten naar open van uit huis naar thuis uitvoeringsplan af- & ombouw gesloten jeugdhulp en opbouw alternatieven*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c9fa31123074196221e93e75eco7903eb3d685/pdf>
- McElvaney, R. (2015). Disclosure of child sexual abuse: Delays, non-disclosure and partial disclosure. What the research tells us and implications for practice. *Child Abuse Review*, 24(3), 159-169.
- Moolenaar, D. E. G., Choenni, R., & Braak, S. W. (2023). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2022: Ontwikkelingen en samenhangen*. WODC.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2014). *Op goede grond: de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2020). *Dadermonitor mensenhandel 2015-2019*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2020). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021). *Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2022). *Brede Blik op Slachtofferschap*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2022). *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2021*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2023). *Maak het bespreekbaar, onderzoek naar jonge (potentiële) daders van seksueel kindermisbruik*. Nationaal Rapporteur.
- Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. (2023, 13 januari). *Reflectie op Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld* [brief].
- Rijksoverheid. (2023a). *Elkaars wensen en grenzen herkennen, erkennen en respecteren*. Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Rijksoverheid. (2023b). *Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028*. <https://open.overheid.nl/documenten/addec5d5-279c-40de-b607-7b64e8441602/file>.
- Roodbeen, R., Schoonbeek, I., Kamperman, M., Snippe, J. (2023). *Onderzoek taken en taakuitvoering Landelijke Expertisegroep Bijzondere Zedenzaken*. WODC.
- Schadefonds Geweldsmisdrijven. (2020). *Jaarverslag Schadefonds Geweldsmisdrijven 2019* <https://publicaties.schadefonds.nl/jaarverslag-schadefonds-geweldsmisdrijven-2019/>.
- Schadefonds Geweldsmisdrijven. (2023). *Jaarverslag Schadefonds Geweldsmisdrijven 2022*. <https://publicaties.schadefonds.nl/jaarverslag-schadefonds-geweldsmisdrijven-2022/>.
- Sociaal-Economische Raad. (2021). *Jeugdzorg: van systemen naar mensen*. SER.
- Toezicht Sociaal Domein. (2023). *Zorg en ondersteuning aan Donny M. in het straf-, zorg- en sociaal domein*. Toezicht Sociaal Domein.
- van den Hurk, J.-W., & de Vries, S. (2020). Controle van zedendelinquenten, toezicht of opsporing? *Nederlands Juristenblad* 2020/571.
- van Wijk, A., Dickie, S., & van Esseveldt, J. (2019). *Niet meer doen! Een onderzoek naar de INDIGO-afdoening*. Politiekunde 101.
- Wildt, R. de., Steketee, M., Compagner, M. (2023). *Laagdrempelige hulp voor slachtoffers en plegers van geweld in afhankelijkheidsrelaties*. Verwey-Jonker Instituut.

Bijlagen

B1 Onderzoeksverantwoording

B1.1 Algemeen

De monitors van de Nationaal Rapporteur hebben tot doel om de aard en omvang van de groep slachtoffers en daders van seksueel geweld tegen kinderen in beeld te brengen. En om suggesties te doen voor de verbetering van de aanpak van Seksueel Geweld tegen Kinderen. Dit gebeurt een cijfermatige update te geven over daders en slachtoffers in zowel de strafrechtketen als in de hulpverleningsketen. Daarnaast worden relevante beleidsontwikkelingen behandeld.

Voor het cijfermatige overzicht worden verschillende databronnen gebruikt. De resultaten per bron en per fase van de strafrechtketen en de hulpverleningsketen zijn niet altijd zonder meer vergelijkbaar. Dat komt doordat seksueel geweld tegen kinderen in de verschillende databronnen niet altijd op eenzelfde manier wordt geregistreerd. Bovendien is bij iedere bron een selectie gemaakt voor de periode 2018-2022 waardoor verschillende dadergroepen (cohorten) ontstaan. Deels overlappen die cohorten – en gaat het dus om dezelfde daders of slachtoffers – maar deels ook niet. Daarnaast worden percentages vrijwel door het hele rapport afgerond op hele getallen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen ontstaan.

Waar mogelijk zijn de meest opvallende bevindingen toegelicht door ontwikkelingen in de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen te beschrijven. En door schriftelijke en mondelinge informatie van uitvoeringsorganisaties, zoals de politie, het Openbaar Ministerie (OM) of Veilig Thuis. De betreffende inhoud van het rapport is voor een feitelijke controle voorgelegd aan zowel de partijen die kwantitatieve data hebben geleverd als de partijen die kwalitatieve data hebben geleverd.

B1.2 Signaleren en onderzoeken (data Nationale Politie)

B1.2.1 Doelstelling

Voor Hoofdstuk 2 en Hoofdstuk 3 zijn data opgevraagd bij Nationale Politie. Met deze data wil de Nationaal Rapporteur inzicht krijgen in de aard en omvang van de meldingen over seksueel geweld tegen kinderen en de ontwikkelingen hiervan. Bovendien is het doel om inzicht te krijgen in hoe vaak aangifte is gedaan na een melding.

B1.2.2 Onderzoeksmethode

Dataverzameling

Informatie van de politie is bij de Nationale Politie opgevraagd voor de jaren 2018-2022. De data zijn afkomstig uit het politieregistratiesysteem 'Basisvoorziening Handhaving' (BVH). In dit registratiesysteem worden alle incidenten vastgelegd. Een registratie in dit systeem staat echter niet per definitie gelijk aan een melding van een gepleegd delict. Een registratie kan een con-

crete melding van een strafbaar feit zijn, maar het kan ook een vermoeden zijn geuit door een burger. Bovendien is er niet altijd sprake van een *melding*, omdat een registratie ook kan gaan over een bezoek dat de politie uit voorzorg heeft gebracht. Een politieagent kan ook zelf op een verdachte situatie afgaan en deze in het systeem registreren.

Incidenten worden in BVH ingedeeld aan de hand van beleidscodes. Incidenten met de codes uit Tabel B1.1 zijn gebruikt.

Tabel B1.1 Beleidscodes opgevraagd bij de Nationale Politie

Code	Omschrijving
F520	Openbare schennis der eerbaarheid
F521	Verkrachting
F522	Aanranding
F525	Pornografie
F526	Incest/afhankelijkheid/wilsonbekwame
F527	Seksueel misbruik kinderen (geen incest)
F5295	Sexting
F5296	Grooming

Informatie is verkregen over incidenten, afhandeling van incidenten en verdachten en slachtoffers. Omdat uit de beleidscodes niet zonder meer duidelijk wordt of het om een minderjarig slachtoffer gaat, zijn de incidenten op basis van de unieke (gepseudonimiseerde) incidentcode gekoppeld aan informatie over het geregistreerde slachtoffer. Deze koppeling vond plaats op feitenniveau. Op basis van de combinatie incidentcode, beleidscode (zie tabel hierboven), datum melding, en politieregio van melding zijn unieke feiten bepaald. Alleen incidenten met een zedenfeit waarbij een minderjarig slachtoffer is geregistreerd zijn geselecteerd. Naast het zedenfeit kan ook sprake zijn van andere feiten. Incidenten waarbij er uitsluitend sprake was van een minderjarig slachtoffer bij een ander geregistreerd feit, zoals diefstal, zijn dus niet meegenomen.

In de periode 2018-2022 zijn er in BVH 39.400 registraties over zedenincidenten. Bij 89% hiervan staat een slachtoffer geregistreerd. Bij deze zaken is het slachtoffer van het zedenfeit in 47% een minderjarige. In Hoofdstuk 2 en Hoofdstuk 3 worden deze 16.4202 overgebleven zaken gebruikt.

Analyse

Resultaten in deze hoofdstukken zijn gebaseerd op eigen berekeningen van de Nationaal Rapporteur op basis van de door de Landelijke Politie geleverde data. Alle kwantificeerbare gegevens zijn geanalyseerd met SPSS, versie 29. Hierbij is voornamelijk gebruikgemaakt van beschrijvende statistiek. Alle aantallen in deze hoofdstukken zijn afgerond op vijftallen. Door afrondingsverschillen tellen uitgesplitste aantallen daarom niet altijd op tot de getoonde totalen.

B1.2.3 Kanttekeningen

De bovengenoemde selectie van zaken van seksueel geweld tegen kinderen zorgt naar verwachting voor een onderschatting van het daadwerkelijke aantal meldingen hierover bij de politie. Wanneer het slachtoffer onbekend is, kan immers niet worden vastgesteld of deze minderjarig

is en is de zaak niet geselecteerd. Een voorbeeld van een situatie waarbij mogelijk geen slachtoffer is geregistreerd, maar waarbij wél een minderjarig slachtoffer betrokken zou kunnen zijn, is een melding over potloodventen.

B1.3 Signalering (data Veilig thuis)

B1.3.1 Doelstelling

Voor Hoofdstuk 2 (zie §2.2) is bij het CBS de Beleidsinformatie Veilig Thuis uit 2019 tot en met 2022 opgevraagd met als doel om inzicht te krijgen in het aantal meldingen, diensten Voorwaarden en Vervolg en diensten Onderzoeken met betrekking tot (vermoedens van) seksueel geweld tegen kinderen.

B1.3.2 Onderzoeksmethode

Dataverzameling

Alle Veilig Thuis-organisaties zijn wettelijk verplicht om twee keer per jaar de beleidsinformatie over kindermishandeling en huiselijk geweld van het afgelopen half jaar aan te leveren aan het CBS.¹ De wettelijke Beleidsinformatie Veilig Thuis bevat onder meer informatie over de aanleiding en aard van de gegeven adviezen, gedane meldingen en uitgevoerde onderzoeken naar vermoedens van huiselijk geweld en/of kindermishandeling. Ook bevat de beleidsinformatie gegevens over de melders en het vervolg van een melding. Het overzicht van variabelen die Veilig Thuis over 2019 tot en met 2022 heeft aangeleverd staat beschreven in het 'Beleidsinformatie Veilig Thuis: Informatieprotocol 2.0 (2019)'. Voor deze slachtoffermonitor zijn de meldingen die Veilig Thuis heeft geregistreerd als 'kindermishandeling, seksueel misbruik' door het CBS gefilterd uit de data. Het CBS heeft alle beleidsinformatie uit 2019-2022 (alle afgeronde adviezen, meldingen, diensten Voorwaarden en Vervolg en Onderzoeken) in een beveiligde omgeving en geanonimiseerd beschikbaar gesteld voor gebruik door de Nationaal Rapporteur. Deze data zijn geleverd als maatwerktabellendataset.

Analyse

Omdat de data zijn aangeleverd in de vorm van kruistabellen, zijn de data geanalyseerd in Excel. Hierbij zijn met name figuren gemaakt en betrouwbaarheidsintervallen berekend.

B1.3.3 Kanttekeningen

Alleen data van de periode 2019-2022 kunnen worden gepresenteerd

De cijfers van Veilig Thuis van voor 2019 kunnen slechts in beperkte mate kunnen worden gepresenteerd, omdat deze een aantal belangrijke tekortkomingen kennen. Deze hangen samen met de verschillen in zowel werkwijze als registratie tussen de Veilig Thuis-organisaties. Hierdoor kan geen betrouwbaar en vergelijkbaar landelijk beeld worden geschetst.² Met een nieuw handelingsprotocol en informatieprotocol zijn stappen gezet om dit te verbeteren. Per 1 januari 2019 werken de Veilig Thuis-organisaties volgens het nieuwe Handelingsprotocol Veilig Thuis.³ Deze nieuwe werkwijze bevordert de kwaliteit en uniformiteit van de prestaties van de

¹ Art. 4.2.12 WMO 2015.

² CBS, 2019; Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018).

³ Baeten, 2018.

Veilig Thuis-organisaties. Sinds die datum werkt Veilig Thuis eveneens met een vernieuwd informatieprotocol, het zogeheten Informatieprotocol Veilig Thuis versie 2.0.⁴ Het nieuwe informatieprotocol heeft als doel de cijfers van de Veilig Thuis-organisaties beter onderling vergelijkbaar te maken. Hiermee zijn de cijfers van Veilig Thuis vanaf 2019 consistent. Dat betekent echter dat in deze monitor alleen de cijfers over de periode 2019-2022 gepresenteerd kunnen worden.

Geen achtergrondkenmerken van slachtoffers bekend

Daarnaast is het momenteel niet mogelijk om cijfers te presenteren over achtergrondkenmerken van kinderen over wie bij Veilig Thuis een melding is gedaan. Veilig Thuis mag wettelijk gezien geen BSN-gegevens aan het CBS verstrekken voor de beleidsinformatie Veilig Thuis. Dit betekent dat het niet bekend is op hoeveel unieke slachtoffers de meldingen gerapporteerd in Hoofdstuk 2 betrekking heeft. Dit betekent ook dat de Veilig Thuis-data in het CBS niet gekoppeld kunnen worden aan andere datasets, om bijvoorbeeld te zien of slachtoffers in beeld bij Veilig Thuis ook in beeld zijn bij de politie of bij jeugdhulpinstanties. Om dit mogelijk te maken is een traject gestart om de Wmo 2015, die de wettelijke basis voor Veilig Thuis bevat, aan te passen. Naar verwachting treedt de wetwijziging in 2025 in werking, en is het voor de volgende monitor wel mogelijk om uitgebreider over achtergrondkenmerken van slachtoffers te rapporteren.⁵ Dit is van groot belang voor het verwerven van inzicht in slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen, en een manier om beleid, waar nodig, effectief aan te passen.

B1.4 Vervolgen en berechten (data Openbaar Ministerie)

B1.4.1 Doelstelling

Voor Hoofdstuk 4 en Hoofdstuk 5 is gebruikgemaakt van OM-data. Dat is het landelijke databestand dat informatie bevat van de arrondissementsparketten over de vervolging en berechting in eerste aanleg van verdachten en veroordeelden. Het doel is inzicht verkrijgen in de aard en omvang van de vervolging en berechting van verdachten van zedendelicten met minderjarige slachtoffers.

B1.4.2 Onderzoeksmethode

Dataverzameling

Bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) zijn gegevens opgevraagd over alle bij het OM ingeschreven zaken, alle door het OM afgehandelde zaken en alle door de rechter in eerste aanleg afgedane zaken in de periode 2018-2022 die betrekking hebben op (onder meer) een zedendelict. Deze gegevens zijn afkomstig uit het bron bestand RAC-min (Rapsody Centraal Management Informatiesysteem).

4 Website Eerste Kamer, www.eerstekamer.nl/overig/20190702/beleidsinformatie_veilig_thuis/document (geraadpleegd 22 juni 2022).

5 Mondelinge informatie CBS, d.d. 17 mei 2022; Schriftelijke informatie CBS, d.d. 7 juli 2022; Schriftelijke informatie Veilig Thuis, d.d. 25 augustus 2022.

(REGISTRATIE)SYSTEMEN OPENBAAR MINISTERIE

“RAC-min is een (beperkte) afslag van het Phoenix-systeem. Phoenix (ook wel PSK, Phoenix StrafrechtKeten genoemd) is een datawarehouse waarin gegevens uit de registratiesystemen COMPAS en GPS verzameld worden. COMPAS (Communicatiesysteem Openbaar Ministerie-Parket AdminiStratie) is een case-managementsysteem dat de processtappen van proces-verbaal en dagvaarding tot vonnis ondersteunt en het mogelijk maakt deze te registreren. GPS (Geïntegreerd Processysteem Strafrecht) is een nieuwer digitaal systeem (geleidelijk ingevoerd sinds 2008) ter ondersteuning van de administratie en behandeling van strafzaken en ter vervanging van papieren strafdossiers. GPS is de opvolger van COMPAS, maar momenteel zijn beide systemen nog in gebruik.”⁶

Bij een aantal zedenzaken is op basis van de zedenfeiten niet na te gaan of het om minderjarige slachtoffers ging (artt. 242, 246, 247 Sr, zie ook Bijlage 2). Uit eerder steekproefonderzoek van de Nationaal Rapporteur is echter gebleken dat het slachtoffer in meer dan 80% van de gevallen ook minderjarig was wanneer de dader een minderjarige was.⁷ Op basis van ditzelfde steekproefonderzoek zijn meerderjarige plegers van deze feiten alleen meegenomen wanneer art. 247 Sr is opgelegd in combinatie met artt. 242 en/of 246 Sr of wanneer één van deze drie artikelen is opgelegd in combinatie met een zedendelict dat specifiek van toepassing is op minderjarigen.

Analyse

Alle kwantificeerbare gegevens zijn geanalyseerd met SPSS 29. Voor de meeste analyses is gebruikgemaakt van beschrijvende technieken. Voor het controleren voor leeftijd (meerderjarig/minderjarig) van de verdachte is gebruikgemaakt van univariate variantieanalyse (ANOVA).

Kanttekeningen

Alleen primair ten laste gelegde feiten worden opgenomen in de data. Het is echter hoogst onwaarschijnlijk dat bij een zedendelict tegen een minderjarige subsidiair een ander strafbaar feit ten laste wordt gelegd dan tevens een zedendelict tegen een minderjarige. Deze kanttekening heeft daarom in de praktijk niet of nauwelijks effect op het aantal geselecteerde zedenzaken.

De data zijn niet helemaal up-to-date en volledig

OM-data wordt niet continu bijgewerkt. OM-data geeft over een bepaald jaar pas na een paar maanden een eerste betrouwbaar beeld. Ongeveer een jaar na dato zijn de cijfers redelijk stabiel. Al vinden ook dan soms nog minimale wijzigingen plaats bij volgende peildata. Om deze reden verzoekt de Nationaal Rapporteur het OM ieder jaar om de data van de eerder gerapporteerde jaren opnieuw te leveren. Hierdoor kunnen de cijfers in deze hoofdstukken soms kleine verschillen laten zien met de cijfers zoals eerder gepubliceerd. De data in Hoofdstuk 3 en Hoofdstuk 4 zijn gebaseerd op data met peildatum april 2022 waardoor de meest recente cijfers over het jaar 2021 mogelijk nog niet helemaal stabiel zijn.

⁶ Moolenaar et al., 2023.

⁷ Zie verder Nationaal Rapporteur, 2014 (Op goede grond), p. 200.

B1.5 Hulpverleners (data Schadefonds Geweldsmisdrijven)

B1.5.1 Doelstelling

Voor Hoofdstuk 6 is bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven informatie opgevraagd over het aantal ingediende verzoeken tot tegemoetkoming vanwege slachtofferschap van seksueel geweld over de periode 2018-2022. Dit heeft tot doel om inzicht te krijgen in het aantal tegemoetkomingen uitgekeerd vanwege het meemaken van seksueel geweld tegen kinderen.

B1.5.2 Onderzoeksmethode

Dataverzameling

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven heeft twee excelbestanden beschikbaar gesteld. Een bevat de reguliere aanvragen voor een tegemoetkoming vanwege het meemaken van seksueel geweld 2018-2022. De ander betreft een dataset met de aanvragen die zijn ingediend in het kader van de tijdelijke regeling voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg. Uit beide datasets zijn alle minderjarige slachtoffers gefilterd en vervolgens is dit bestand geanalyseerd.

Analyse

De data zijn geanalyseerd met behulp van SPSS versie 29. Hiermee zijn kruistabellen uitgedraaid, waarvan vervolgens figuren zijn gemaakt.

B2 Wetboek van Strafrecht, Titel XIV, Misdrijven tegen de zeden

Artikel 239 (Schennis van de eerbaarheid)

Met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie wordt gestraft schennis van de eerbaarheid:

- 1° op of aan een plaats, voor het openbaar verkeer bestemd;
- 2° op een andere dan onder 1° bedoelde openbare plaats, toegankelijk voor personen beneden de leeftijd van zestien jaar;
- 3° op een niet openbare plaats, indien een ander daarbij zijns ondanks tegenwoordig is.

Artikel 240 (Pornografie)

Met gevangenisstraf van ten hoogste twee maanden of geldboete van de derde categorie wordt gestraft hij die weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat een afbeelding of voorwerp aanstotelijk voor de eerbaarheid is en die afbeelding of dat voorwerp:

- 1° op of aan een plaats, voor het openbaar verkeer bestemd, openlijk tentoonstelt of aanbiedt;
- 2° aan iemand, anders dan op diens verzoek, toezendt.

Artikel 240a (Bescherming van jeugdigen beneden zestien jaar)

Met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft hij die een afbeelding, een voorwerp of een gegevensdrager, bevattende een afbeelding waarvan de vertoning schadelijk is te achten voor personen beneden de leeftijd van zestien jaar, verstrekt, aanbiedt of vertoont aan een minderjarige van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, dat deze jonger is dan zestien jaar.

Artikel 240b (Kinderpornografie)

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft degene die een afbeelding - of een gegevensdrager, bevattende een afbeelding - van een seksuele gedraging, waarbij iemand die kennelijk de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, is betrokken of schijnbaar is betrokken, verspreidt, aanbiedt, openlijk tentoonstelt, vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert, verwerft, in bezit heeft of zich door middel van een geautomatiseerd werk of met gebruikmaking van een communicatiedienst de toegang daartoe verschaft.
2. Met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft degene die van het plegen van een van de misdrijven, omschreven in het eerste lid, een beroep of een gewoonte maakt.

Artikel 242 (Verkrachting)

Hij die door geweld of een andere feitelijkheid of bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid iemand dwingt tot het ondergaan van handelingen die bestaan uit of mede bestaan uit

het seksueel binnendringen van het lichaam, wordt als schuldig aan verkrachting gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 243 (Seksueel binnendringen van een bewusteloze, onmachtige of gestoorde)

Hij die met iemand van wie hij weet dat hij in staat van bewusteloosheid, verminderd bewustzijn of lichamelijke onmacht verkeert, dan wel aan een zodanige gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens lijdt dat hij niet of onvolkomen in staat is zijn wil daaromtrent te bepalen of kenbaar te maken of daartegen weerstand te bieden, handelingen pleegt die bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 244 (Seksueel binnendringen van iemand beneden twaalf jaar)

Hij die met iemand beneden de leeftijd van twaalf jaren handelingen pleegt die bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 245 (Seksueel binnendringen van iemand beneden zestien jaar)

Hij die met iemand, die de leeftijd van twaalf jaren maar nog niet die van zestien jaren heeft bereikt, buiten echt, ontuchtige handelingen pleegt die bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 246 (Feitelijke aanranding van de eerbaarheid)

Hij die door geweld of een andere feitelijke of bedreiging met geweld of een andere feitelijke iemand dwingt tot het plegen of dulden van ontuchtige handelingen, wordt, als schuldig aan feitelijke aanranding van de eerbaarheid, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 247 (Ontucht met bewusteloze, onmachtige, gestoorde of kind)

Hij die met iemand van wie hij weet dat hij in staat van bewusteloosheid, verminderd bewustzijn of lichamenlijk onmacht verkeert, dan wel aan een zodanige gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens lijdt dat hij niet of onvolkomen in staat is zijn wil daaromtrent te bepalen of kenbaar te maken of daartegen weerstand te bieden of met iemand beneden de leeftijd van zestien jaren buiten echt ontuchtige handelingen pleegt of laatstgemelde tot het plegen of dulden van zodanige handelingen buiten echt met een derde verleidt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 248 (Strafverzwaring)

1. De in de artikelen 240b, 242 tot en met 247, 248a tot en met 248f, 249 en 250 bepaalde gevangenisstraffen kunnen met een derde worden verhoogd, indien het feit wordt gepleegd door twee of meer verenigde personen.
2. De in de artikelen 240b, 242 tot en met 247 en 248a tot en met 248f bepaalde gevangenisstraffen kunnen met een derde worden verhoogd, indien de schuldige het feit begaat tegen zijn kind, een kind over wie hij het gezag uitoefent, een kind dat hij verzorgt of opvoedt als behorend tot zijn gezin, zijn pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte.
3. De in de artikelen 240b, 244, 245, 248a tot en met 248f, 249, eerste lid, en 250 bepaalde gevangenisstraffen kunnen met een derde worden verhoogd, indien de schuldige het feit begaat tegen een persoon bij wie misbruik van een kwetsbare positie wordt gemaakt.

4. De in de artikelen 242, 246 en 249, tweede lid, bepaalde gevangenisstraffen kunnen met een derde worden verhoogd, indien de schuldige het feit begaat tegen een persoon beneden de leeftijd van achttien jaar bij wie misbruik van een kwetsbare positie wordt gemaakt.
5. De in de artikelen 240b, 244, 245, 248a tot en met 248f, 249, eerste lid, en 250 bepaalde gevangenisstraffen kunnen met een derde worden verhoogd, indien het feit is voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van geweld.
6. De in de artikelen 242, 243, 246, 247 en 249, tweede lid, bepaalde gevangenisstraffen kunnen met een derde worden verhoogd, indien de schuldige het feit begaat tegen een persoon beneden de leeftijd van achttien jaar en het feit is voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van geweld.
7. Indien een der in de artikelen 240b, 243, 245 tot en met 247, 248a, 248b, 248f en 249 omschreven misdrijven zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
8. Indien een der in de artikelen 240b, 242, 243 tot en met 247, 248a, 248b, 248f en 249 omschreven misdrijven de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste achttien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

Artikel 248a (Verleiding van een minderjarige)

Hij die door giften of beloften van geld of goed, misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding een persoon waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt, opzettelijk beweegt ontuchtige handelingen te plegen of zodanige handelingen van hem te dulden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 248b (Ontucht plegen met iemand met de leeftijd tussen zestien en achttien jaar, die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele diensten tegen betaling)

Hij die ontucht pleegt met iemand die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling en die de leeftijd van zestien jaren maar nog niet de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 248c (Aanwezigheid bij seksshows met minderjarigen)

Hij die opzettelijk aanwezig is bij het plegen van ontuchtige handelingen door een persoon waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt dan wel bij het vertonen van afbeeldingen van dergelijke handelingen in een daarvoor bestemde gelegenheid, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 248d (Seksueel corrumperen)

Hij die een persoon van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt, met ontuchtig oogmerk ertoe beweegt getuige te zijn van seksuele handelingen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 248e (Grooming)

Hij die door middel van een geautomatiseerd werk of met gebruikmaking van een communicatiedienst een persoon van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt, een ontmoeting voorstelt met het oogmerk ontuchtige

handelingen met die persoon te plegen of een afbeelding van een seksuele gedraging waarbij die persoon is betrokken, te vervaardigen wordt, indien hij enige handeling onderneemt gericht op het verwezenlijken van die ontmoeting, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 248f (Bevorderen ontucht met een derde)

Hij die door dwang, geweld of een andere feitelijke of door dreiging met geweld of een andere feitelijke, het plegen van ontucht door een persoon van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt, met een derde opzettelijk teweegbrengt of bevordert, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 249 (Ontucht met misbruik van gezag/vertrouwen)

1. Hij die ontucht pleegt met zijn minderjarig kind, stiefkind of pleegkind, zijn pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie.
2. Met dezelfde straf wordt gestraft:
 - 1° de ambtenaar die ontucht pleegt met een persoon aan zijn gezag onderworpen of aan zijn waakzaamheid toevertrouwd of aanbevolen;
 - 2° de bestuurder, arts, onderwijzer, beambte, opzichter of bediende in een gevangenis, rijkssinrichting voor kindbescherming, weeshuis, ziekenhuis, of instelling van weldadigheid, die ontucht pleegt met een persoon daarin opgenomen;
 - 3° degene die, werkzaam in de gezondheidszorg of maatschappelijke zorg, ontucht pleegt met iemand die zich als patiënt of cliënt aan zijn hulp of zorg heeft toevertrouwd.

Artikel 250 (Koppelarij)

1. Wordt gestraft:
 - 1° met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie, hij die het plegen van ontucht door zijn minderjarig kind, stiefkind of pleegkind, zijn pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte met een derde opzettelijk teweegbrengt of bevordert;
 - 2° met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vierde categorie, hij die, buiten de gevallen genoemd onder 1°, het plegen van ontucht door een minderjarige wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden, met een derde opzettelijk teweegbrengt of bevordert.
2. Indien de schuldige van het plegen van het misdrijf een gewoonte maakt, kunnen de gevangenisstraffen met een derde worden verhoogd.

Artikel 251 (Bijkomende straf)

1. Bij veroordeling wegens een der in de artikelen 240b tot en met 247 onderscheidenlijk 248a tot en met 250 omschreven misdrijven, kan ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2° en 4°, vermelde rechten worden uitgesproken.
2. Indien de schuldige aan een der misdrijven in de artikelen 240b tot en met 247 en 248a tot en met 250 omschreven, het misdrijf in zijn beroep begaat, kan hij van de uitoefening van dat beroep worden ontzet.

De Nationaal Rapporteur rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland en de effecten van het beleid op deze thema's.



Wie is de Nationaal Rapporteur?

De Nationaal Rapporteur is Conny Rijken. De Nationaal Rapporteur wordt ondersteund door een team van deskundige en bevlogen medewerkers met een multidisciplinaire achtergrond.

Wat doet de Nationaal Rapporteur in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen?

De Nationaal Rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland en de effecten van het beleid op deze thema's. Met deze kennis adviseert de Nationaal Rapporteur de nationale en lokale overheid, andere bestuursorganen, internationale organisaties en uitvoerende organisaties over hoe zij mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen kunnen voorkomen en bestrijden. In de thematische onderzoeken en regelmatig verschijnende monitors ligt de nadruk op het volgen en verbeteren van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

Postadres

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Telefoon: 070 370 45 14
www.nationaalrapporteur.nl

december 2023