Verruiming van de aangifteplicht voor ernstige seksuele misdrijven?

Renée Kool

François Kristen

Tekla Beekhuis

Wouter de Zanger

mmv.

Senna Kerssies

Tessa van der Rijst

Universiteit Utrecht, departement REBO, Ucall 2019

© 2019 WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.
Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksverslag naar de argumenten voor en tegen een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Wetboek van Strafvordering bij ernstig seksueel misbruik en de daaraan gerelateerde strafbaarstelling op het nalaten aangifte te doen van een voorgenomen verkrachting artikel 136 Wetboek van Strafrecht. Het betreft een breed onderzoek naar een complex, maar maatschappelijk belangrijke problematiek. De aanpak daarvan is multidisciplinair en overstijgt het strafrechtelijke domein. Het betreft dan ook een breed onderzoek, waarbij niet alleen wet- en regelgeving in kaart zijn gebracht, maar ook kennis is genomen van de opvattingen van het werkveld.

Bij het uitvoeren van het onderzoek hebben wij dan ook gebruik mogen maken van de diensten van velen. Zonder hen had het onderzoek niet kunnen worden uitgevoerd op de wijze waarop dit heeft vorm gekregen. Daarom willen op deze plaats nogmaals onze erkentelijkheid betuigen aan eenieder die ons ter wille is geweest door tijd vrij te maken, ons ter woord te staan, te informeren, contacten aan te leveren en wat dies meer zij.

Een speciaal woord van dank ten slotte voor de constructieve wijze waarop de begeleidingscommissie, onder leiding van haar voorzitter (em.) prof. Gerard Mols, ons in staat stelde het onderzoek uit te voeren.

Namens het onderzoeksteam,

Renée Kool

Utrecht, 1 november 2019

Inhoudsopgave

Voorwoord

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Achtergrond en opbouw van het onderzoek; begripsomschrijvingen

1.1 Aanleiding voor en doelstelling van het onderzoek
1.2 Onderzoeksvragen
1.3 Opzet van het onderzoek
1.4 Beperkingen en focus van het onderzoek
1.4.1 Eerste algemene beperking: geen evaluatie van de aangifteplicht
1.4.2 Tweede algemene beperking: de onderzochte sectoren
1.4.3 Focus van het onderzoek I: overdracht en samenwerking ten behoeve van de bestrijding van seksueel misbruik in het particuliere spoor respectievelijk het institutionele spoor
1.4.4 Focus van het onderzoek II: het temporele element
1.4.5 Focus van het onderzoek III: focus op maatschappelijk kwetsbaren, in het bijzonder minderjarigen
1.5 Terminologie
1.5.1 Seksueel misbruik
1.5.2 Meldcode
1.5.3 Melding: de interne meldplicht en het meldrecht
1.5.4 De strafvorderlijke aangifteplicht
1.5.5 De niet-strafvorderlijke aangifteplicht
1.5.6 Omschrijving van de onderzochte sectoren
1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 Methodologie

2.1 Introductie
2.2 Methodologie van het toegepast klassiek juridisch onderzoek
2.3 Methodologie van de toegepaste externe rechtsvergelijking
2.3.1 Redenen voor externe rechtsvergelijking
2.3.2 Quick scan
2.3.3 Externe rechtsvergelijking met Australië, Ierland en Duitsland
2.4 Methodologie van het kwalitatief empirisch onderzoek
2.4.1 Aard, beperking en borging van het kwalitatief empirisch onderzoek
2.4.2 Interviews en expertmeetings als instrument
2.4.3 Selectie van deelnemers aan interviews, expertmeetings en enquête
2.4.4 Wijze van afnemen van de interviews
2.4.5 Werkwijze expertmeetings
2.4.6 Wijze van verwerken van de resultaten van interviews en expertmeetings

2.5 Secundair kwantitatief empirisch onderzoek
2.6 Triangulatie

Hoofdstuk 3 Overzicht nationale wet- en regelgeving

3.1 Inleiding
3.2 De strafvorderlijke aangifteplicht van artikel 160 Sv
3.2.1 Betekenis en reikwijdte artikel 160 Sv
3.2.2 Andere overwegingen die aan artikel 160 Sv ten grondslag liggen
3.2.3 Verschoningsrecht
3.3 De hoorplicht ex artikel 167a Sv
3.4 Overzicht seksuele misdrijven Titel XIV Wetboek van Strafrecht
3.4.1 Inleiding
3.4.2 Classificatie van seksuele misdrijven
3.4.3 Taxatie en classificatie van de ernst van elk zedenmisdrijf
3.4.4 Voorzet tot taxatie van geselecteerde seksuele misdrijven
3.4.5 Een complicatie: de categorie 'ontuchtig'/'ontuchtige handelingen'
3.5 Overzicht nationale wet- en regelgeving betreffende de meldcodes, de (interne) meldplicht en het meldrecht
3.5.1 Inleiding en leeswijzer
3.5.2 Een kleine geschiedenis van het (parlementaire) debat over de meldcode en de meldplicht: van weerstand tot werkafspraken
3.5.2.1 De stand van zaken voor 2008
3.5.2.2 Het regeringsstandpunt van 2008
3.5.2.3 Vanaf 2011: (naar) een integrale meldcode
3.5.2.4 Het Besluit 2017: de basis op orde
3.5.2.5 Het regime anno 2019
3.5.2.6 Met het oog op de samenwerking: de beleidsafspraken van het Landelijk Netwerk zorg/straf Huiselijk Geweld en Kindermishandeling
3.6 Wet- en regelgeving betreffende seksueel misbruik binnen het institutionele spoor
3.6.1 Inleiding
3.6.2. De sector (geestelijke) gezondheidszorg en jeugdhulpverlening
3.6.3 De sector onderwijs
3.6.4 De sector sport
3.6.4.1 Een eigen bestuursstructuur
3.6.4.2 Beleidsontwikkelingen
3.7 Strafbaarstelling van het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting van artikel 136 Sr
3.7.1 Inleiding
3.7.2 Betekenis en reikwijdte van artikel 136 Sr
3.7.3 Overwegingen die aan artikel 136 Sr ten grondslag liggen
3.7.4 Uitleg en toepassing van artikel 136 lid 1 Sr
3.7.4.1 Normadressaat
3.7.4.2 Gedraging: verzwijgen van voorgenomen verkrachting
3.7.4.3 Wanneer geldt de rechtsplicht tot kennisgeving I: bij voorgenomen verkrachting

3.7.4.4 Wanneer geldt de rechtsplicht tot kennisgeving II: bij kennis dragen van de voorgenomen verkrachting
3.7.4.5 Subjectief bestanddeel: opzettelijk
3.7.4.6 Bijkomende voorwaarde voor strafbaarheid: indien het misdrijf is gevolgd
3.7.5 Uitzondering van artikel 136 lid 2 Sr
3.7.6 Uitzondering: verschoningsgerechtigden van artikel 137 Sr
3.7.7 Mogelijkheden en onmogelijkheden van artikel 136 Sr

Hoofdstuk 4 Ervaringen binnen de Nederlandse sectoren Gezondheidszorg & Jeugd, Onderwijs en Veilig Thuis met de meldcodes, het meldrecht en de meldplichten

4.1 Inleiding
4.2 Registraties van meldingen van seksueel misbruik
4.2.1 Inleiding
4.2.2 Registraties meldingen particuliere spoor (Veilig Thuis)
4.2.3 Registraties meldingen institutionele spoor (inspecties)
4.2.4 Conclusie
4.3 Verslag van de interviews
4.3.1 Leeswijzer
4.3.2 De sectoren en het betrokken toezicht binnen het institutionele en particuliere spoor
4.3.3 Terminologie
4.3.4 Verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv
4.3.5 Verruiming van de kring van meldplichtigen
4.3.6 Bekendheid met artikel 160 Sv en artikel 136 Sr?
4.3.7 Naleving van de meldcodes?
4.3.8 Aantal aangiftes en meldingen.
4.3.9 Het beroepsgeheim
4.3.10 Kennisvereiste
4.3.11 Het informatieve gesprek in relatie tot de aangifte
4.3.12 Hoe verhouden de rechten van de verdachte zich tot een verruiming van de aangifteplicht?
4.3.13 Op welke soorten seksueel misbruik zou de (verruimde) aangifteplicht moeten zien?
4.3.14 Leidt een verruimde aangifteplicht tot meer aangiftes?
4.3.15 Is er aanleiding tot een strafbaarstelling van organisaties op grond van institutionele verantwoordelijkheid?
4.3.16 Over de noodzaak en mate van samenwerking
4.3.17 De betekenis van het beroepsperspectief en wederzijds vertrouwen
4.3.18 Best practices
4.3.19 Op hoofdlijnen samengevat
4.4 Verslag van bevindingen op grond van de enquête
4.4.1 Leeswijzer & verantwoording
4.4.2 Ervaringen
4.4.3 Interne organisatie van de ontsluiting van seksueel misbruik
4.4.4 Beroepsgeheim

4.4.5 Externe samenwerking
4.4.6 Ervaringen met de aangifteplicht
4.4.7 Aanpassing van de aangifteplicht
4.4.8 Aansprakelijkheid van de aangifteplichtige
4.4.9 Conclusie
4.5 Verslag van de expertmeetings
4.5.1 Vooraf: organisatie & werkwijze
4.5.2 Verslag van de expertmeeting met Veilig Thuis
4.5.2.1 Vooraf
4.5.2.2 Casus 1 – Wat te doen met 'buurt-opa Bas'?
4.5.2.3 Casus 2 – te doen met grootvader Jan?
4.5.2.4 Casus 3 – Wat te doen met vader Pieter?
4.4.2.5 Casus 4 – Wat te doen met onderwijsassistent Yorrick?
4.5.2.6 Casus 5 – Wat te doen met fysiotherapeut Steven?
4.5.2.7 De expertmeeting met Veilig Thuis samengevat
4.5.3 Verslag van de expertmeeting met politie, Veilig Thuis, Inspectie Onderwijs & Inspectie IGJ
4.5.3.1 Vooraf
4.5.3.2 Casus Friso – Wat te doen met Friso? (1)
4.5.3.3 Casus Friso – Wat te doen met Friso? (2)
4.5.3.4 Casus 'opa Arie' – Wat te doen met 'opa Arie'? (2)?
4.5.3.5 Casus opa Arie – Wat te doen met opa Arie? (3)
4.5.3.6 De expertmeeting met de politie, Veilig Thuis, Inspectie Onderwijs & Inspectie IGJ samengevat
4.6 Conclusie

Hoofdstuk 5 Landenrapportage

5.1 Inleiding, verantwoording en leeswijzer
5.2 Ierland
5.2.1 Inleiding
5.2.2 Mandatory reporting
5.2.3 Bij wie en hoe moet de melding worden gedaan?
5.2.4 Wie is meldplichtig?
5.2.5 Wanneer moet worden gemeld?
5.2.6 Uitzonderingen op de meldplicht
5.2.7 Het beroepsgeheim
5.2.8 Welke (nadere) details moeten er bij de melding worden vermeld?
5.2.9 Geldt de meldplicht voor verleden misdrijven of ook voor toekomstige?
5.2.10 Strafrechtelijke sanctie op niet melden
5.2.11 Afrondende beschouwing over Ierland
5.3 Australië: Victoria
5.3.1 Verantwoording keuze deelstaten Victoria en New South Wales
5.3.2 Algemene en specifieke aangifteplicht
5.3.3 Bij wie en hoe moet de aangifte worden gedaan?

5.3.4 Wie is aangifteplichtig?
5.3.5 Wanneer moet aangifte worden gedaan?
5.3.6 Uitzonderingen op de aangifteplicht
5.3.7 Bescherming van de aangever
5.3.8 Welke (nadere) details moeten bij de aangifte worden vermeld?
5.3.9 Sanctie op het niet voldoen aan de aangifteplicht
5.3.10 Het nalaten kinderen te beschermen binnen organisaties
5.3.11 Mandatory reporting
5.4 Australië: New South Wales
5.4.1 Algemene en specifieke aangifteplicht
5.4.2 Bij wie en hoe moet de aangifte worden gedaan?
5.4.3 Wie is aangifteplichtig?
5.4.4 Wanneer moet aangifte worden gedaan?
5.4.5 Uitzonderingen op de aangifteplicht
5.4.6 Bescherming van de aangever
5.4.7 Welke nadere details moeten bij de aangifte worden vermeld?
5.4.8 Sanctie op het niet voldoen aan de aangifteplicht
5.4.9 Het nalaten minderjarigen te beschermen binnen organisaties
5.4.10 Mandatory reporting
5.4.11 Afrondende beschouwingen over de aangifteplicht in Victoria en New South Wales
5.5 Duitsland
5.5.1 Inleiding
5.5.2 Huidige aangifteplicht
5.5.3 Wetsvoorstel in 2003
5.5.4 Kritische ontvangst
5.5.5 Discussie na 2003
5.5.6 Meldplichten
5.5.7 Afrondende beschouwing over Duitsland
5.6 Verkenning van de stand van zaken betreffende de meld- en aangifteplicht in EU-verband
5.6.1 Inleiding
5.6.2 Zweden
5.6.3 Frankrijk
5.6.4 België
5.6.5 Engeland & Wales

Hoofdstuk 6 Analyse en scenario's

6.1 Inleiding & leeswijzer
6.2 Scenario I – Beperkte wetswijziging, voortbouwen op implementatie van de meldcodes
6.2.1 Uitgangspositie en eventuele actie betreffende wetswijzigingen en/of beleidsmaatregelen
6.2.2 De relatieve betekenis van de aangifteplicht en de strafbaarstelling van artikel 136 Sr
6.2.3 Tot wasdom laten komen van lopende ontwikkelingen
6.2.4 Oog voor variëteit
6.2.5 Oog voor dilemma's
6.2.6 Geen normexplicatie

6.2.7 Schematische weergave van scenario I
6.3 Scenario II - Wetswijziging: verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv & van de strafbaarstelling van artikel 136 Sr
6.3.1 Uitgangspositie en eventuele actie betreffende wetswijzigingen en/of beleidsmaatregelen
6.3.2 Normexplicatie
6.3.3 Eenduidige regie & Versterking van de informatieoverdracht
6.3.4 Schematische weergave van scenario II
6.4 Scenario III – Wetswijziging: 1) vervallen van artikel 160 Sv & 136 Sr; 2) behoud van artikel 161 Sv; 3) verruiming van de kring van meldplichtigen & 4) het opzetten van liaisons
6.4.1 Uitgangspositie en eventuele actie betreffende wetswijzigingen en/of beleidsmaatregelen
6.4.2 Aansluiten op lopende ontwikkelingen
6.4.3 Geen formalisering
6.4.4 Verruiming van de kring van meldplichtigen
6.4.5 Liaisons?
6.4.6 Schematische weergave scenario III
6.5 Strafbaarstelling van het nalaten aangifte te doen door organisaties
6.5.1 Inleiding & leeswijzer
6.5.2 Scenario I - Beperkte wetswijziging, voortbouwen op de implementatie van de meldcodes, toegepast op organisaties
6.5.2.1 Schematische weergave scenario I, toegepast op organisaties
6.5.3 Scenario II - Wetswijziging: verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv & de strafbaarstelling van artikel 136 Sr, toegepast op organisaties
6.5.3.1 Schematische weergave scenario II, toegepast op organisaties
6.5.4 Scenario III - Wetswijziging: 1) vervallen van artikel 160 Sv & artikel 136 Sr; 2) verruiming van artikel 161 Sv; 3) verruiming van de kring van meldplichtigen & 4) opzetten liaison, toegepast op organisaties
6.5.4.1 Schematische weergave scenario III, toegepast op organisaties
6.6 Conclusie

Summary

Literatuurlijst

Bijlagen 1 t/m 13

Lijst van afkortingen

Afstemmingsoverleg	Afstemmingsoverleg Veilig Thuis-Politie
AMHK	Advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling
AMK's	Advies- en Meldpunten Kindermishandeling
AMW	Algemeen Maatschappelijk werk
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
BBIC 2005	Barns Behov i Centrum
Besluit 2017	Besluit wijziging verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling 2017
Besluit 2013	Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling 2013
BIG	Beroepen Individuele Gezondheidszorg
BSv	Belgisch Wetboek van Strafvordering
BSw	Belgisch Strafwetboek
BW	Burgerlijk Wetboek
CA 1958	Crimes Act 1958 (Vic)
CA 1900	Crimes Act 1900 (NSW)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Children First Guidelines	National Guidelines for the Welfare and Protection of Children
CP	Code Pénal
CPP	Code de procédure pénale
Criminal Justice Act 2012	Criminal Justice (Withholding of Information on Offences against Children and Vulnerable Persons) Act 2012
CWA 1977	Child Welfare (Amendment) Act 1977 (No 20) (NSW)
CYFA 2005	Children, Youth and Families Act 2005 (Vic)
DHHS	Department of Health and Human Services

DJCS	Department of Justice and Community Safety
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
GGD	Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie Regio
IJZ	Inspectie Jeugdzorg
Inspectie GJZ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
ISR	Instituut Sportrechtspraak
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
LVB	Licht verstandelijk beperkten
LVU	Care for Young Persons Act
MvT	Memorie van toelichting
OM	Openbaar Ministerie
Onderwijswet 1999	Wet bestrijding seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs
ORO	Oorspronkelijk Regeeringsontwerp
Politie	Nationale Politie
S	Section
SGB VIII	Sozialgesetzbuch VIII
SHG's	(Centrum)gemeentelijke Steunpunten Huiselijk Geweld
SoL	Social Services Act
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stcrt	Staatscourant
StGB	Strafgesetzbuch
Sv	Wetboek van Strafvordering

TMT	Twee en meer sporen-overleg
Tusla	Child and Family Agency
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VPS	Vertrouwenspunt Sport
VT	Veilig Thuis
VVAK	Vereniging voor Vertrouwensartsen
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wet 2013	Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling 2013
Wkkgz 2016	Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie & Veiligheid
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme
ZMLK	Zeer moeilijk lerende kinderen

Samenvatting

Inleiding

Het onderzoek strekt ertoe argumenten te bieden ten behoeve van de gedachtenvorming over de wenselijkheid van een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) voor de ernstige seksuele misdrijven. In samenhang daarmee ligt de vraag voor naar een verruiming van artikel 136 Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr), waarin het nalaten aangifte te doen van een voorgenomen verkrachting strafbaar is gesteld. Voorts is onderzocht of het mogelijk en wenselijk is te komen tot een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van organisaties wegens het nalaten aangifte te doen van seksueel misbruik binnen de eigen kring.

Het onderzoek beperkt zich tot de sectoren zorg en onderwijs, waarnaast aandacht is besteed aan de actuele ontwikkelingen binnen de sport. Onderscheid is gemaakt tussen seksueel misbruik tussen burgers (het particuliere spoor) en seksueel misbruik door een beroepskracht jegens een burger (het institutionele spoor).

Hoewel het voorliggende onderzoek op zichzelf staat, is het relevant melding te maken van het onderzoek naar de aangiftebereidheid binnen de gemeenschap van Jehovah's Getuigen.[1] Het voorliggende onderzoek geeft een sectorspecifieke analyse, maar de uitkomsten kunnen wellicht inspiratie bieden voor andere sectoren of groepen, en daarmee mogelijk relevant zijn voor Jehovah's Getuigen. Bovendien zijn de in het onderzoek geadresseerde wettelijke bepalingen van algemene toepassing en gelden derhalve ook bij seksueel misbruik in kringen van Jehovah's Getuigen.

Aanpak en methode

Bij het uitvoeren van het onderzoek is gekozen voor een meervoudige methodologie, waarbij de uitkomsten van de verschillende gebruikte methoden op elkaar zijn betrokken (triangulatie). Dit draagt bij aan de soliditeit van de onderzoeksresultaten. Niettemin kent het onderzoek beperkingen en kan het geen aanspraak maken op representativiteit.

Voor het onderzoek zijn wet- en regelgeving, Kamerstukken en literatuur geanalyseerd. Voorts zijn via interviews, een enquête en (twee) expertmeetings percepties en ervaringen met de aangifte en de meldcodes uit het veld opgehaald. Om mogelijk inspiratie te putten uit regelingen elders is een studie gemaakt van de wet- en regelgeving in andere landen, zijnde: Ierland, Australië en Duitsland. In aanvulling daarop is een quick scan uitgevoerd, gericht op de stand van zaken in het verband van de Europese Unie (Zweden, Frankrijk, België en Engeland & Wales).

De onderzoekdata zijn bijeen gebracht in de vorm van scenario's. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de vraag naar de wenselijkheid van een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv,[2] en die naar de wenselijkheid van een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid op het nalaten aangifte te doen door organisaties.[3] In ieder van de (drie)

[1] Dit onderzoek liep nog ten tijde van afsluiten van het voorliggende onderzoek. Het onderzoek wordt uitgevoerd door onderzoekers van de Universiteit Utrecht, departement REBO. Zie WODC, projectnummer 3010, https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3010-aangiftebereidheid-binnen-de-gemeenschap-van-jehovaes-getuigen.aspx.

[2] Zie hoofdstuk6, § 6.2 tot en met 6.4.

[3] Zie hoofdstuk 6, § 6.5.

scenario's worden een aantal factoren en overwegingen onderscheiden (*building blocks*) die van belang zijn voor de gedachtenvorming.. Varianten op de beschreven scenario's door een uitwisseling van elementen is mogelijk.

Wet- en regelgeving ter zake van de aangifte, de (interne) meldplicht, het meldrecht en de bevoegdheid tot melding aan de politie door Veilig Thuis

Bezien is hoe de (wettelijke) verplichtingen en afspraken ter zake van informatieoverdracht van vermoedens van seksueel misbruik aan de politie enerzijds en die aan Veilig Thuis, de Inspectie Onderwijs en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugdhulpverlening (*IGJ*) uitwerking hebben gekregen. Voorts is beschreven hoe de doormelding van door Veilig Thuis en de beide inspecties verkregen informatie aan de politie en het Openbaar Ministerie is geregeld.

Seksueel misbruik in het particuliere spoor

Voor seksueel misbruik door burgers (het particuliere spoor) geldt uit hoofde van artikel 160 Sv een aangifteplicht, althans wanneer het seksueel misbruik kwalificeert als verkrachting (artikel 242 Sr). Hoewel de wetgever geen redenen heeft opgegeven voor deze beperking, wijst de wetgeschiedenis uit dat hij het oog had op ernstige rechtsschendingen.[4] De aangifteplicht geldt voor een ieder die kennis heeft van seksueel misbruik, dus ook voor het slachtoffer. Daarnaast geldt dat het nalaten aangifte te doen van een voorgenomen verkrachting strafbaar is (artikel 136 Sr), uitgezonderd degenen genoemd in artikel 137 Sr.

De aangifteplicht van artikel 160 Sv vormt een uitzondering op het algemene aangifterecht van artikel 161 Sv. Dat bepaalt dat een ieder aangifte mag doen van kennis ter zake van een strafbaar feit. Het betreft een niet gesanctioneerde, aan een ieder toekomende bevoegdheid om vermoedens van seksueel misbruik ter kennis te brengen van de politie in de vorm van een aangifte. Het kenbaar maken van dergelijke vermoedens aan de politie mag, maar hoeft niet te leiden tot een aangifte.[5] Beide bepalingen, artikel 160 en 161 Sv, bevatten een kennisvereiste. Over de inhoud daarvan lopen de meningen uiteen, maar duidelijk is dat de aan te geven kennis voldoende substantieel en concreet moet zijn.

De aangifte door een burger is niet de enige weg langs welke seksueel misbruik ter kennis kan komen aan de politie of het Openbaar Ministerie. Ook informatie die op grond van de meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling bekend wordt bij Veilig Thuis kan worden (door)gemeld aan de politie.[6] Op grond van artikel 4.1.1 lid 2 onder e Wet Maatschappelijke Ondersteuning (hierna: Wmo 2015) is Veilig Thuis[7] bevoegd tot het in kennis stellen van de politie van vermoedens van seksueel misbruik als het belang van de betrokkene, of de ernst van

[4] Behalve op verkrachting in de zin van artikel 242 Sr ziet de aangifteplicht van artikel 160 Sv op misdrijven tegen de veiligheid van de staat (artikel 92-110 Sr), enkele opzettelijke levensdelicten (alsmede op het behulpzaam zijn daarbij; artikel 287 tot en met 294 en 296 Sr) en mensenroof.

[5] Bij het aangifterecht (artikel 161 Sv) geldt dat de politie bij zedenmisdrijven gehouden is een informatief gesprek te voeren, waarin de potentiële aangever wordt gewezen op diens rechten en op de mogelijke gevolgen van het doen van aangifte. Bij een aangifteplicht (artikel 160 Sv) is er formeel geen ruimte voor het houden van een informatief voorgesprek.

[6] In de praktijk wordt deze doormelding aangeduid als een melding door Veilig Thuis. Om misverstanden te voorkomen wordt in het rapport gesproken van 'doormelding' of 'het in kennis stellen van de politie'. Zie ook § 1.5.3.

[7] In de bedoelde bepaling wordt gesproken van het AMHK (Advies- en meldpunt huiselijk geweld & kindermishandeling), inmiddels aangeduid onder de noemer Veilig Thuis. Opmerking behoeft dat artikel 4.1.1. lid 2 onder Wmo 2015 in een latere fase van het wetgevingstraject is vernummerd, de bepaling werd oorspronkelijk geïntroduceerd als artikel 21b lid 2 onder c en onder die noemer besproken in de memorie van toelichting.

de situatie daartoe aanleiding geeft. Het gaat om het doorgeven van informatie die door beroepskrachten op grond van de meldcode wordt gedeeld met Veilig Thuis. Deze organisatie kán op haar beurt de politie daarvan op de hoogte stellen. Omgekeerd kan de politie informatie over seksueel misbruik aan Veilig Thuis melden. Dat gebeurt via een standaardformulier. Wanneer de politie meldt aan Veilig Thuis hoeft dat geen strafrechtelijk vervolg te hebben, in overleg kan worden besloten dat een hulpverleningsaanbod volstaat.

De bevoegdheid van Veilig Thuis om de politie in kennis te stellen van vermoedens van seksueel misbruik moet worden onderscheiden van het meldrecht van beroepskrachten uit hoofde van de Wet verplichte meldcode 2013.[8] In de Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling (2017) zijn afspraken neergelegd over de situaties waarin (in beginsel) kennisgeving aan de politie volgt vanuit Veilig Thuis.[9] Deze zijn ook terug te vinden in het Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019.[10] De meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling dient dus een eigen doel en strek er niet toe informatie te doen ontsluiten aan de politie. De meldcode is ingevoerd om houvast te bieden aan beroepskrachten die signalen of vermoedens hebben over seksueel misbruik en overleg willen voeren hoe te handelen. De invoering van de meldcode is nadrukkelijk niet bedoeld om een stijging van het aantal meldingen van seksueel misbruik aan Veilig Thuis te bewerkstelligen, maar om een beter afgewogen beslissing te kunnen nemen over welke aanpak in het voorliggende geval het meest adequaat zou zijn.

Op grond van de Wet Verplichte Meldcode van 2013 en de uitvoeringsbesluiten van 2013 en 2017 zijn instellingen binnen de zorg en het onderwijs verplicht te beschikken over een meldcode.[11] De onderzoeksresultaten hebben betrekking op de per 1 januari 2019 aangescherpte meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling. Deze bevat een protocol waarin staat beschreven hoe een beroepskracht dient te handelen bij vermoedens van seksueel misbruik. De meldcode voorziet in een vijf stappenplan, met daarin opgenomen interne consultatie en – indien de zaak daartoe aanleiding geeft - daarop volgende melding aan Veilig Thuis. Het melden aan Veilig Thuis door beroepskrachten van buiten Veilig Thuis is te kwalificeren als het gebruik maken van een *meldrecht*. Het betreft geen meldplicht, want beroepskrachten zijn gebonden aan het beroepsgeheim. De wetgever heeft echter gemeend dat een adequate bestrijding van huiselijk geweld, waaronder mede te begrijpen seksueel misbruik, een meldrecht heeft te gelden.[12] Dat vraagt wel om een gewaarborgd gebruik. Een van de voorwaarden is dat de beroepskracht het slachtoffer informeert over de voorgenomen melding en probeert daarvoor diens toestemming te krijgen.

Veilig Thuis beoordeelt de melding die op grond van de meldcode bij haar binnenkomt en beziet wat nodig is om op korte en langere termijn veiligheid te bieden aan het slachtoffer en diens naasten. Om te beschikken over zo volledig mogelijke informatie is Veilig Thuis bevoegd en verplicht de politiegegevens te raadplegen (triage). Daaropvolgend kan worden beoordeeld of volstaan met een hulpverleningsaanbod, maar wanneer de melding wijst op strafbare feiten is de

[8] Dit meldrecht omvat materieel bezien een informele meldplicht. Wanneer de besluitvorming die verloopt via het vijf stappenplan en daarin neergelegde afwegingskader uitwijst dat melding aan Veilig Thuis is geïndiceerd, geldt het doen van zo'n melding als de te volgen beroepsstandaard. In het onderzoeksverslag wordt dit aangemerkt als de (interne) meldplicht (zie hoofdstuk 1, § 1.5.3).

[9] Kwakman 2017, p. 13-14; voor een schematisch overzicht p. 12. Ook de Raad voor de Kinderbescherming mag worden geïnformeerd.

[10] Veilig Thuis 2019.

[11] Voor het onderwijs geldt als sinds 19999 zo'n verplichting op grond van de Onderwijswet 1999. Voor de zorg bevat de Wkkgz relevante voorschriften.

[12] *Kamerstukken II* 2011/2012, 33062, nr. 3, p. 18-19.

afspraak dat de politie daarvan in kennis wordt gesteld.[13] Die laatste informatieoverdracht berust, als bovenbeschreven, op artikel 4.1.1. lid 2 onder e Wmo 2015.

Naast de al genoemde samenwerkingsafspraken in de Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling zijn ook door het Landelijk Netwerk zorg/straf, werkafspraken opgesteld. Ook deze zien, evenals de afspraken neergelegd in de Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling, op de afhandeling van seksueel misbruik binnen het particuliere- en het institutionele spoor.

Seksueel misbruik in het institutionele spoor

Seksueel misbruik door beroepskrachten (buiten en binnen de instellingen) vormt een schending van een professionele zorgverantwoordelijkheid. Behalve de verplichtingen uit hoofde van de Wet verplichte meldcode 2013 en de besluiten van 2013 en 2017, gelden hier verplichtingen uit hoofde van de Onderwijswet 1999 en de Wet klachten en geschillen gezondheidszorg (*Wkkgz*). Het belang van melding ligt in het waarborgen van een veilige onderwijs- respectievelijk behandelomgeving. Onderwijs- en zorginstellingen zijn verplicht een meldcode te hebben en vermoedens van seksueel misbruik door beroepskrachten te melden aan de toezichthoudende instanties (Inspectie Onderwijs of Inspectie IGJ). Anders dan voor seksueel misbruik in het particuliere spoor staat het beroepsgeheim melding aan de politie niet in de weg. Er is namelijk geen sprake van een situatie die valt onder het beroepsgeheim. Na overleg met het toezicht mag aangifte volgen op grond van artikel 161 Sv (eventueel opgelegd door de inspectie). Wanneer de vermoedens van de beroepskracht een verkrachting betreffen geldt de aangifteplicht van artikel 160 Sv; de in het tweede lid gegeven uitzondering is hier niet van toepassing. Als een beroepskracht kennis heeft van seksueel misbruik van een cliënt of leerling door een particulier, geldt in beginsel dat deze aangifte mag doen op grond van artikel 161 Sv, maar niet ambtshalve gehouden is deze kennis te melden aan het toezicht.

De sector Sport neemt een bijzondere plaats in. Het seksueel misbruik is weliswaar gesitueerd binnen het institutionele spoor, maar de plegers zijn niet steeds beroepskrachten en het toezicht is gemengd van aard. Het betreft particuliere organisaties waarbinnen ook niet-beroepskrachten betrokken zijn bij de kernactiviteiten en de betrokken organisaties hebben vanwege de particuliere statuur een grote mate van autonomie bij het organiseren van het toezicht. De sector oriënteert zich op de invoering van meldcodes en zoekt daarbij aansluiting bij de bestaande regelingen binnen het institutionele spoor.

Verruiming van de aangifteplicht tot alle meer ernstige vormen van seksueel misbruik

In de meldcodes wordt niet nader bepaald voor welke seksuele misdrijven gebruik dient te worden gemaakt van het meldrecht. Duidelijk is dat de wetgever niet enkel het oog heeft gehad op de verkrachting (artikel 242 Sr). En ook in de Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling wordt seksueel misbruik van kinderen begrepen als ziende op de artikelen 239 tot en met 249 Sr.[14] Aangenomen mag worden dat de meldcodes op een ruimer arsenaal aan seksuele misdrijven zien dan de aangifteplicht van artikel 160 Sv en de strafbaarstelling van artikel 136 Sr. Om in kaart te kunnen brengen op welke seksuele misdrijven een eventueel verruimde aangifteplicht zou moeten zien is een classificatie opgesteld van de seksuele misdrijven, waarbij

[13] Kwakman 2017, p. 12.
[14] Kwakman 2017, p. 6.

aansluiting is gezocht bij de voorgenomen herziening van de zedenwetgeving. Voorgesteld wordt om als uitgangspunt de seksuele misdrijven met een strafbedreiging van vier jaar of meer gevangenisstraf te nemen.

Landenonderzoek[15]

Doel van het landenonderzoek was om te bezien of de Nederlandse inspiratie zou kunnen putten uit (wettelijke) regelingen elders. Uit de beschrijving daarvan kunnen niet één op één lessen worden getrokken voor de Nederlandse praktijk, want (wettelijke) regels zijn (rechts)cultureel bepaald. Duidelijk is wel dat wetgevers elders kampen met vergelijkbare problemen en dilemma's als waarvan sprake is in Nederland.

Op deze plaats volstaat het op te merken dat van de bestudeerde landen alleen de Australische deelstaten Victoria en New South Wales een specifieke aangifteverplichting hebben voor seksueel misbruik van minderjarigen. In Ierland is voorzien in een stelsel van wettelijke meldplichten, met een meer uitgebreide kring van meldplichtigen. Deze regelingen tonen weliswaar overeenkomsten de Nederlandse meldcodes, maar anders dan in Nederland fungeert de Ierse politie als meldpunt, naast de Child & Family Agency (in de regel aangeduid als *Tusla*).

Anders ligt het voor Duitsland. Daar stuitte het voornemen van de wetgever om een aangifteplicht voor seksueel misbruik in te voeren in 2013 af op de weerstand daartegen vanuit de praktijk. Het Duitse vertoog sluit in dat opzicht aan op het Nederlandse, waarin eveneens sprake is van substantiële weerstand tegen een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv. De gehoorde argumenten zijn dezelfde: een verruiming van de aangifteplicht zou leiden tot verlies van handelingsruimte en regie voor de hulpverlening en mogelijk leiden tot tegengestelde effecten.

De quick scan wijst uit dat van de bestudeerde lidstaten van de Europese Unie alleen Frankrijk een specifieke aangifteplicht kent voor seksueel misbruik (artikel 434-3 Code Penal). Deze geldt naast de algemene aangifteplicht (artikel 431-1 Code Penal). In België zijn alleen ambtenaren verplicht aangifte te doen van zedenmisdrijven (artikel 29 Belgisch Wetboek van Strafvordering).

In Engeland & Wales is in 2016 een brede consultatie gehouden naar de vraag of een wettelijk gesanctioneerde meldplicht moest worden ingevoerd. Daar was geen steun voor te vinden, de bezwaren waren gelijkluidend aan die welke zijn te beluisteren in het Duitse en Nederlandse debat. Besloten is te volstaan met een uitgewerkt stelsel van meldcodes en meldplichten. Echter, net als in het Ierse vertoog, is in het Engelse vertoog een centrale rol weggelegd voor de politie. In Zweden, ten slotte, geldt wel een algemene wettelijke meldplicht voor seksueel misbruik, maar melding moet worden gedaan aan lokale welszijnscommissies.

Een blik op de praktijk

Een ander luik van het onderzoek betreft het werkveld. Door te zoeken naar cijfermateriaal (kwantitatief) en uitvraag te doen aan het werkveld (kwalitatief) is geprobeerd een beeld te schetsen van de praktijk. Gelet op de beperkingen van dit deel van het onderzoek kan geen aanspraak worden gemaakt op landelijke representativiteit. Dat laat onverlet dat de bevindingen een consistent beeld laten zien van de problemen en dilemma's waarmee de beroepskrachten

[15] Omwille van de leesbaarheid wordt in de samenvatting, in afwijking van het onderzoeksverslag, eerst ingegaan op de uitkomsten van het landenonderzoek (hoofdstuk 5) en daarna op de uitkomsten van het veldwerk (hoofdstuk 4).

werkzaam voor de betrokken instanties (Veilig Thuis, de politie, het Openbaar Ministerie, de Inspectie Onderwijs en de Inspectie IGJ) te maken hebben bij de aanpak van seksueel misbruik, in het bijzonder wat betreft de uitwisseling van informatie.[16]

Op grond van de cijfers

De vraag of de invoering van de meldcodes sinds 2013 hebben geleid tot een toename van het aantal meldingen van seksueel misbruik kan wegens de onbetrouwbaarheid van het cijfermateriaal niet sluitend worden beantwoord. Het beeld dat zich aftekent is er een van een min of meer gelijk blijvend aantal meldingen. Voor de aangifteplicht (artikel 160 Sv) en het aangifterecht (artikel 161 Sv) kan op grond van de cijfers evenmin een sluitend antwoord worden gegeven.

Op grond van de uitvraag aan de praktijk

De oriëntatie van de beroepskrachten ligt niet op de aangifte, maar op de fase daaraan voorafgaand. Het handelen is gericht op de vraag hoe het seksueel misbruik te stoppen en op korte en langere termijn veiligheid te bieden aan het slachtoffer en diens naasten. Het doen van aangifte staat daarbij niet als eerste handelingsmogelijkheid voor ogen, omdat dat leidt tot een formalisering van het contact en er aanleiding is eerst de casuïstiek te verkennen en de behoeften van betrokkenen te inventariseren. De ervaringen van de respondenten van de politie met het opnemen van aangiften voor seksueel misbruik zijn beperkt, en met het nalaten van het doen van aangifte van een voorgenomen verkrachting is men niet bekend (artikel 136 Sr). Dat laat onverlet dat de politie meestal wel langs andere wegen op hoogte is van het seksueel misbruik. Afgaande op de onderzoeksbevindingen is er geen draagvlak voor een verruiming van de aangifteplicht, noch voor een verruiming van de strafbaarstelling op nalaten. Een verruiming van de aangifteplicht voor seksueel misbruik wordt enkel uit oogpunt van normexplicatie van meerwaarde geacht. Van belang is dat de politie en het Openbaar Ministerie benadrukken geen aangifte nodig te hebben om onderzoek te kunnen doen.

Mocht tot een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv worden besloten, dan dient deze niet beperkt te zijn tot de verkrachting. Een toename van aangiftes wordt in dat geval echter niet verwacht. Wanneer dat het geval zou zijn wordt vanwege een gesignaleerd capaciteitstekort bij de zedenrecherche gevreesd voor veiligheidsrisico's. De hulpverlening kan dan niet steeds adequaat hulp verlenen. Het verloop van het strafrechtelijk onderzoek moet worden afgewacht ('op de handen moeten zitten'). Wat de rechten van de verdachte betreft wordt een eventuele verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv niet problematisch geacht; de bestaande regelgeving biedt op dat punt voldoende waarborgen.

Anders dan een verruiming van de aangifteplicht worden de meldcodes, met het daarin gelegen meldrecht, wel positief gewaardeerd. Benadrukt wordt wel dat er aandacht moet zijn voor andere categorieën maatschappelijk kwetsbaren dan de minderjarigen, want ook licht verstandelijk beperkten, (ex-)psychiatrische patiënten, minder validen en senioren lopen gerede kans seksueel te worden misbruikt. Ook voor hen geldt dat de meldcodes bij kunnen dragen aan het tegengaan en doen stoppen van seksueel misbruik. Tegelijkertijd wordt gewezen op de dilemma's voor de beroepskrachten. Die kunnen zowel de melding door beroepskrachten bij Veilig Thuis betreffen, als de doormelding van dergelijke informatie door Veilig Thuis aan de

[16] Voor de sector sport geldt dat de uitvraag naar de percepties en ervaringen daar beperkt is geweest.

politie.[17] Dat geldt in het bijzonder wanneer het gaat om vermoedens van seksueel misbruik door particulieren. Het overdragen van informatie kan afstuiten op de onduidelijkheid over wanneer precies sprake is van een 'vermoeden' als bedoeld in de Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling, welk vermoeden aanleiding zou dienen te geven tot informatieoverdracht aan de politie. Deze staan in de handreiking weliswaar uitgewerkt, maar in de praktijk kan het voor Veilig Thuis lastig zijn te bepalen of er daadwerkelijk gerede aanleiding is om de informatie te delen met de politie.[18]

Maar ook wanneer er substantiële vermoedens zijn levert de vraag of die moeten worden gemeld, en zo ja, aan wie (morele) dilemma's op voor de beroepskrachten, zowel voor hen die werken voor Veilig Thuis, als voor degenen die (met gebruik van de meldcode) moeten beslissen of een melding moet worden gedaan bij Veilig Thuis. Voor hen staat de hulpvraag van het slachtoffer centraal en de noodzaak diens veiligheid te garanderen. Beroepskrachten van Veilig Thuis, maar ook respondenten van de politie en de beide inspecties, benadrukken dat er ruimte moet zijn om de mogelijkheden tot het handelen te verkennen. De casuïstiek en in het bijzonder de daarin gesignaleerde veiligheidsrisico's zijn doorslaggevend. Die bepalen of er gerede aanleiding is voor uitwisseling van informatie aan de politie door Veilig Thuis, maar ook door de Inspectie Onderwijs of de Inspectie IGJ.

Niettegenstaande de in de Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling (2017) neergelegde afspraken vindt in de praktijk een zekere filtering plaats. Dat wordt door de politie en het Openbaar Ministerie niet als probleem ervaren, mits de strafwaardige zaken worden gemeld. We roepen hier in herinnering dat er ook geen formeel wettelijke verplichting bestaat tot het uitwisselen van informatie door Veilig Thuis aan de politie. Artikel 4.1.1. lid 2 onder 2 Wmo creëert slechts een bevoegdheid, waarvan in aangewezen gevallen gebruik kan worden gemaakt. Er kunnen echter vraagtekens worden gezet bij de vraag of alle strafwaardige zaken allemaal worden gemeld, want het aantal meldingen aan de politie door Veilig Thuis is niet hoog. Omgekeerd is de meerderheid van de meldingen van seksueel misbruik aan Veilig Thuis afkomstig van de politie.[19] Door respondenten van de politie wordt geopperd dat het mindere aantal meldingen door Veilig Thuis mogelijk verband houdt met de brede taaklast, in samenhang met een tekort in expertise. Deze gedachte wordt ook door respondenten van Veilig Thuis verwoord.

Voor burgers ligt het melden van informatie aan de politie of Veilig Thuis lastiger, want zij staan min of meer alleen met hun vermoedens. Ook zij kunnen zich bij de beslissing om wel of niet te melden gehinderd voelen door de vraag wat nu precies de kennisdrempel daarvoor is. Bovendien wordt een menselijke neiging tot 'wegkijken' gesignaleerd, waar ook beroepskrachten last van zouden hebben. Deze laatsten weten zich echter gesteund door de meldcodes en het daarin opgenomen vijf stappenplan. Uitgangspunt voor de beslissing van Veilig Thuis om informatie uit te wisselen aan de politie vormt, als opgemerkt, de Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling.[20]

---

[17] We roepen in herinnering dat deze bevoegdheid is gestoeld op artikel 4.1.1 lid 2 onder e Wmo 2015.
[18] Zie daarover: Kwakman 2017, p. 6-12.
[19] Daarover Veilig Thuis 2018, p. 13.
[20] Veilig Thuis 2018, § 2.4.2. Opgemerkt kan worden dat in het Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019 wordt gesproken van situaties waarin door Veilig Thuis 'afstemming' moet worden gezocht met de politie en/of de andere justitiële partners, waartegenover de Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling onderscheid maakt in situaties waarin door Veilig Thuis 'overleg' dient te worden gevoerd en situaties waarin door Veilig Thuis 'melding' moet worden gedaan. Overleg en melding monden volgens de Handreiking steeds uit in samenwerking (Kwakman 2017, p. 12).

Het doen van een melding aan de politie betekent dat de beroepskracht van Veilig Thuis over het eigen domein heen moet opereren, wat aanleiding kan geven tot terughoudendheid met het uitwisselen van informatie. Er is sprake van verschillende handelingsperspectieven, waarbij de strafrechtspleging wordt gezien als een op 'straffen' gericht, geformaliseerd vertoog. Melding kan bij de beroepskracht van Veilig Thuis leiden tot zorg over verlies aan handelingsruimte en regie. Dat betekent niet dat deze beroepskrachten niet bereid zijn bij hen bekend geworden informatie uit hoofde van meldingen op grond van de meldcodes door te geven aan de politie, noch - indien dat is geïndiceerd – tot het doen van een aangifte op grond van artikel 160 Sv. Benadrukt wordt dat in gezamenlijkheid moet worden gezocht naar oplossingen die recht doen aan de belangen van het slachtoffer. Van belang is diens autonomie te respecteren en te herstellen. De verplichting aangifte te doen van een eigen verkrachting, neergelegd in artikel 161 Sv is daarmee in strijd.

De politie en het Openbaar Ministerie zijn zich bewust van de beeldvorming die het strafrecht oproept bij de hulpverleners. Ook zij menen dat een strafrechtelijke reactie niet altijd is geïndiceerd. Maar welke aanpak de juiste is zou onderwerp moeten zijn van overleg en daartoe moeten de (26) lokale Veilig Thuis-organisaties hun schakelfunctie vervullen. Het onderzoek laat zien dat dit ook gebeurt, maar niet overal. De samenwerking tussen de Veilig Thuis en de politie en het Openbaar Ministerie groeit, maar er zijn regionale verschillen in de mate van, en de wijze waarop wordt samengewerkt. Bovendien varieert de samenstelling van de overleggen naar gelang het profiel van de voorliggende zaak. Wanneer het bovenregionale zaken betreft kan onbekendheid de samenwerking soms stroever doen verlopen. Vertrouwen en wederzijdse bekendheid vormen voorwaarden voor het doen slagen van de samenwerking. Juist omdat de problemen direct moeten worden aangepakt en het gezamenlijk handelen geen uitstel duldt.

Binnen het institutionele spoor is de samenwerking meer uitgekristalliseerd. Zeker voor de sector onderwijs, waarbinnen men al sinds 1999 werkt met meldcodes. De Inspectie IGJ heeft een eigen oplossing gevonden om de dilemma's die gepaard gaan met uitwisseling van informatie aan de politie te ondervangen. Daar heeft men een tussenmoment ingebouwd in de besluitvorming in de vorm van in te winnen advies bij de afdeling Opsporing & Boete. Voor de sector sport geldt dat men aan het begin staat van een te ontwikkelen methodiek van melden, welke methodiek moet worden afgestemd op de kenmerken van deze sector. Aansluiting wordt gezocht bij de bestaande meldcodes.

Kortom, er tekent zich voor beide sporen (het private en het institutionele) een beeld af van groeiende samenwerking. Maar die verloopt nog niet overal optimaal, en er is sprake van regionale verschillen. Dat laatste is te herleiden tot de complexiteit van de problematiek en ontwikkelingen gerelateerd aan de invoering van de Wmo 2015. De samenwerking heeft verschillende vormen aangenomen, onder andere omdat wordt voortgebouwd op in de regio bestaande overlegstructuren, waarbij een brug moet worden geslagen tussen verschillende handelingsperspectieven en daarmee gepaard gaande beeldvorming tussen de hulpverlening en de strafrechtspleging. Dat vraagt om het opbouwen van wederzijdse bekendheid en vertrouwen. Het belang van het slachtoffer vormt een gedeeld oriëntatiepunt voor het handelen, de daarmee samenhangende uitwisseling van informatie en biedt een basis voor (potentieel) vruchtbare samenwerking, maar sluit verschil van inzicht niet uit. Tegen deze achtergrond vormt een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv een onwenselijke formalisering. In het verlengde hiervan is ook geen bijval te horen voor een verruiming van de strafbaarstelling van artikel 136 Sr.

Dat ligt anders voor een mogelijke verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor organisaties die nalaten aangifte te doen van seksueel misbruik binnen de eigen kring. Daar is op grond van het onderzoek substantiële steun voor te vinden. Hoewel niet wordt verwacht dat zo'n wetswijziging leidt tot een toename van het aantal aangiften door organisaties, gaat daar een duidelijke boodschap van uit. Dat geeft de bedoelde organisaties een wapen in handen richting de eigen achterban, want men is immers wettelijk verplicht tot het doen van aangifte. Maar daar kan niet mee worden volstaan, gezocht moet worden naar wegen waarop (de vertegenwoordigers van) dergelijke organisaties ervan kunnen worden doordrongen dat hun verantwoordelijkheid primair ligt in het beschermen van het slachtoffer.

Scenario's

In het onderstaande volgt een korte beschrijving van de (drie) scenario's, met een schematische weergave van de daaraan ten grondslag liggende overwegingen. Deze scenario's vinden hun grond in de onderzoeksbevindingen.[21] Zij bevatten relevante overwegingen en afwegingen, benoemd als kansen respectievelijk aandachtspunten/risico's. De scenario's zijn niet gesloten; tussenvormen zijn mogelijk.

Deze scenario's zijn uitgeschreven en schematisch weergegeven voor:

- *Situatie I*: die waarin sprake is van een natuurlijke aangever (burger of beroepskracht), en
- *Situatie* II: die waarin het gaat om een aangifteplicht voor een rechtspersoon of feitelijk leidinggever betreffende seksueel misbruik binnen de eigen organisatie. De bedoelde organisaties vallen niet onder niet onder het bereik van de meldcodes.

De drie scenario's zijn achtereenvolgens:

1) *Scenario I:* de situatie waarin de aangifteplicht van artikel 160 Sv niet wordt verruimd. Wel wordt voorzien in een aanvulling van het tweede lid van artikel 160 Sv, zodat waardoor de aangifteplicht voor het slachtoffer komt te vervallen. In samenhang hiermee dient ook artikel 136 Sr te worden gewijzigd zodat het slachtoffer niet gehouden is aangifte te doen van een voorgenomen verkrachting van zijn of haar persoon. Niet voorzien wordt in een verruiming van de kring van meldplichtigen;
2) *Scenario II*: de situatie waarin een wetswijziging volgt, inhoudende verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en de strafbaarstelling van niet-naleving daarvan van artikel 136 Sr;
3) *Scenario III*: de situatie waarin een wetswijziging volgt inhoudende:
    a) het schrappen van het bestanddeel 'verkrachting' in artikel 160 Sv en artikel 136 Sr, zodat deze bepalingen zien op de ernstige seksuele misdrijven, in samenhang met
    b) het behoud van het algemene, niet gesanctioneerde aangifterecht van artikel 161 Sv;
    c) een verruiming van de kring van meldplichtigen en
    d) het overwegen tot het versterken van de samenwerking tussen verschillende organisaties.

[21] Zie voor een uitgebreide beschrijving van de scenario's hoofdstuk 6.

Situatie I - Scenario I tot en met III voor de situatie waarin het gaat om aangifte door een particulier (burger of beroepskracht)

Scenario I - Beperkte wetswijziging, voortbouwen implementatie van de meldcodes

Constitutieve elementen	*Kansen*	*Aandachtspunten/risico's*
Relatieve betekenis aangifteplicht en strafbaarstelling	- belang van de voorfase - multidisciplinaire aanpak - handelingsruimte - subsidiair & proportioneel - geen draagvlak voor aangifteplicht - vrijstelling voor het slachtoffer	- kwaliteit van de samenwerking - niet doormelden aan politie - twee sporen
Tot wasdom komen lopende ontwikkelingen	- potentieel besloten in lopende ontwikkelingen - ruimte voor vertrouwen - ruimte voor te gunnen autonomie aan de organisaties - landelijke afspraken	- kwaliteit van de samenwerking - regionale verschillen - stroefheid bij samenwerking over regio heen - afdoen in eigen beheer binnen de hulpverlening - risico's voor de waarheidsvinding - op de handen moeten zitten door de hulpverlening
Oog voor variëteit	- afdoen met het oog op de zaak - laagdrempeligheid bevordert samenwerking - meer kans op verrijking informatie - veiligheid op korte termijn vs veiligheid op lange termijn	- risico voor waarheidsvinding - risico voor niet informeren vanwege 'strafbeeld' - risico voor afdoen in eigen beheer
Oog voor dilemma's	- dilemma's over kennis - dilemma's betreffende loyaliteit - voor beroepskrachten: gekaderd via VT	- risico op wegkijken - risico op afdoen in eigen kring - tekort aan expertise - geen gewaarborgd kader voor particulier
Normexplicatie	- verval aangifteplicht voor slachtoffer sluit aan bij recht op zelfbeschikking en slachtofferrechten	- geen explicatie normstelling - aandacht voor verschillende categorieën slachtoffers - op andere wijze bevordering van burgerplicht

Scenario II - Wetswijziging: verruiming aangifteplicht van artikel 160 Sv & strafbaarstelling van artikel 136 Sr

Constitutieve elementen	*Kansen*	*Aandachtspunten/risico's*
Normexplicatie	- verheldert normstelling - cfm. maatschappelijke opvattingen - verruiming tot andere seksuele misdrijven - vrijstelling voor het slachtoffer	- verduidelijken kennisvereiste - aangifteplicht slachtoffer? - aangifteplicht minderjarige? - verduidelijken uitzonderingen, jo verschoningsrecht/beroepsgeheim - risico voor lichtvaardige aangiftes - vrijwaringclausule ivm.. art. 6:162 BW
Eenduidige regie & Verrijking van informatie	- filtering door politie & OM - beoordeling strafwaardigheid van seksueel misbruik behoort bij politie & OM - verrijking van informatie - correctie op overactief strafrecht via informatieve gesprekken & 167a Sv - correctie op afdoen in eigen beheer - correctie op handelingsonmacht hulpverlening	- onwenselijke formalisering - geen ruimte voor (filtering via) informatieve gesprekken - geen effect verwacht - geen aangifte nodig voor strafrechtelijk onderzoek - kritiek op informatieve gesprekken - primaat van strafrechtelijke claim vs professionele verantwoordelijkheden andere organisaties - tegengesteld effect? - neiging tot wegkijken - schaalvergroting jo capaciteitstekort bij politie - in de wacht zetten van de hulpverlening

Scenario III - Wetswijziging: 1) vervallen artikel 160 Sv & artikel 136 Sr; 2) behoud van artikel 161 S; 3) verruiming van de kring van meldplichtigen & 4) het opzetten van liaisons

Constitutieve elementen	*Kansen*	*Aandachtspunten/risico's*
Doorgang lopende ontwikkelingen	- potentieel besloten in lopende ontwikkelingen - ruimte voor vertrouwen - ruimte voor te gunnen autonomie aan de organisaties - landelijke afspraken	- kwaliteit van de samenwerking - regionale verschillen - stroefheid bij samenwerking over regio heen - afdoen in eigen beheer binnen de hulpverlening - risico's voor de waarheidsvinding - op de handen moeten zitten door de hulpverlening
Geen formalisering	- handelingsruimte - geen aangifteplicht slachtoffer - behoud van (filtering) via informatieve gesprekken	- alleen bij 'goede samenwerking'; - afhankelijk van personen; - risico's voor de waarheidsvinding.
Verruiming kring meldplichtingen	- uitbreiding toezicht - normexplicatie/burgerplicht	- bij welk meldpunt? - schaalvergroting
Liaisons	- bevordering samenwerking - overdracht van expertise	

Situatie II - Scenario I tot en met III voor de situatie waarin het gaat om een aangifteplicht voor de rechtspersoon/feitelijk leiding gevende van een organisatie van seksueel misbruik binnen de organisatie

Scenario I - Beperkte wetswijziging, voortbouwen implementatie van de meldcodes (toegepast op organisaties)

Constitutieve elementen	*Kansen*	*Aandachtspunten/risico's*
Normexplicatie		- geen normexplicatie - geen focus op andere aard institutionele verantwoordelijkheid
Oog voor dilemma's	- geen formalisering - te gunnen autonomie - subsidiaire afdoening - oog voor institutionele belangen - aanstellen contactpersoon binnen de organisatie	- handhaafbaar? - in het verborgene raken

Scenario II - Wetswijziging: verruiming aangifteplicht van artikel 160 Sv & strafbaarstelling van artikel 136 Sr (toegepast op organisaties)

Constitutieve elementen	*Kansen*	*Aandachtspunten/risico's*
Normexplicatie	- focus op maatschappelijke verantwoordelijkheid als organisatie - conform de maatschappelijke opvattingen	
Regie bij politie & Openbaar Ministerie	- regie waar die hoort - meer greep - verrijking van informatie - geen afdoening in 'eigen beheer'	- handhaving? - effect?
Tegengesteld effect & toegevoegde waarde		- formalisering leidt tot 'wegkijken' - afdoen in 'eigen beheer'

Scenario III - Wetswijziging: 1) vervallen van artikel 160 Sv & artikel 136 Sr; 2) behoud van artikel 161 Sv; 3) verruiming van de kring van meldplichtigen & 4) het opzetten van liaisons (toegepast op organisaties)

Constitutieve elementen	*Kansen*	*Aandachtspunten/risico's*
Normexplicatie		- verminderde functie
Geen formalisering	- deformalisering biedt ruimte voor overleg; - oog voor ruimte afstemming met institutionele belangen. - aanstellen contactpersoon binnen de organisatie	- handhaving? - interne omslag? - eigen institutioneel belang voorop: 'wegkijken'
Verruiming kring meldplichtigen	- kader aanwezig, afstemmen op soort organisatie.	- versnipperd toezicht

Conclusie

Het onderzoek ziet op een maatschappelijk belangwekkend, maar complex probleem: het voorkomen en bestrijden van seksueel misbruik van maatschappelijk kwetsbaren en de daarmee samenhangende vraag hoe de daarvoor benodigde uitwisseling van informatie te bevorderen. Het is van belang voor ogen te houden dat het gaat om uiteenlopende situaties, waarbij rekening moet worden gehouden met verschillende belangen en waarin wordt gehandeld vanuit verschillende professionele handelingsperspectieven. Seksueel misbruik door particulieren jegens maatschappelijk kwetsbaren (het particuliere spoor) brengt bovendien andere problemen mee dan seksueel misbruik door beroepskrachten jegens cliënten of leerlingen (het institutionele spoor). De te kiezen aanpak van het seksueel misbruik wordt vooral bepaald door de kenmerken van het geval. Maatwerk is van belang en er wordt veel betekenis gehecht aan de autonomie van het slachtoffer. In die context wordt de aanpak, en de daarin gelegen afwegingen over overdracht van

informatie, bepaald. De samenstelling van de organisaties die zijn betrokken bij deze besluitvorming kan verschillen al naar gelang het profiel van de zaak.

Dit maakt dat er geen eenduidige aanpak is of oplossingen zijn. De gedeelde opdracht om maatschappelijk kwetsbaren te beschermen tegen seksueel misbruik biedt een gezamenlijk kompas, maar sluit verschil van inzicht niet uit. De (institutionele) hulpverlening en de strafrechtspleging vormen twee onderscheiden sporen die dienen samen te werken ten behoeve van het slachtoffer. Dat vraagt om wederzijdse bekendheid en vertrouwen, en dat kost tijd en moeite. De afgelopen jaren is door de betrokken organisaties op landelijk, regionaal en lokaal niveau geïnvesteerd in het opstarten en consolideren van de samenwerking. Een eindtoestand is daarin nog niet bereikt, zo dat mogelijk zou zijn.

De onderzoeksbevindingen wijzen uit dat binnen dit palet van het zoeken naar samenwerking en oplossingen geen meerwaarde wordt toegekend aan een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv als instrument ter bevordering van overdracht van informatie. Hetzelfde geldt voor een verruiming van de strafbaarstelling op het nalaten van artikel 136 Sr. Een dergelijke wetswijziging wordt enkel uit oogpunt van normexplicatie van meerwaarde geacht. Benadrukt wordt dat een strafrechtelijke afdoening deel kan uitmaken van de aanpak, maar dat straffen niet altijd de meest geschikte reactie is op seksueel misbruik. Ook voor een verbreding van de kring van meldplichtigen biedt het onderzoek geen steun.

Dat betekent niet dat er geen aanleiding zou zijn om maatregelen te nemen, want die is er wel. Die zouden (vooralsnog) gezocht moeten zijn gericht op het vlak van het versterken en consolideren van de samenwerking tussen de betrokken organisaties. Daarbij is het van belang oog te hebben voor het verschil in handelingsperspectief en daarmee samenhangende beeldvorming. De bij de hulpverlening bestaande beeldvorming dat de focus van politie en het Openbaar Ministerie ligt op het bestraffen van seksueel misbruik behoeft bijstelling. Voorts leeft de gedachte dat de expertise inzake seksueel misbruik vooralsnog in handen ligt van een beperkte kring van gespecialiseerde beroepskrachten, wat de ontdekking van het seksueel misbruik en overdracht van relevante informatie in de weg kan staan. Aangegeven wordt dat niet alleen minderjarigen risico lopen seksueel te worden misbruikt, maar dat ook andere categorieën maatschappelijk kwetsbaren gerede kans lopen slachtoffer te worden. Gegeven de zorg van de beroepskrachten omtrent (potentieel) seksueel misbruik van andere groepen maatschappelijk kwetsbaren dan minderjarigen is er aanleiding tot investeren in de uitwisseling van informatie en (verdere)bevordering van een multi-agency benadering. Niettegenstaande het bestaan van regionale best practices en landelijke beleidsafspraken is er gerede aanleiding om te investeren in multidisciplinaire samenwerking teneinde de uitwisseling van informatie te bevorderen. Een verruiming van de aangifteplicht of een verruiming van de kring van meldplichtigen zullen daar niet aan bijdragen.

Daarentegen duidt het onderzoek wel op substantiële steun voor de gedachte dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van (vertegenwoordigers van) organisaties die niet meewerken aan de overdracht van informatie over seksueel misbruik binnen de eigen kring verruimd zou dienen te worden. Zo'n wetswijziging verduidelijkt de normstelling en geeft bestuurders van dergelijke organisaties een wapen in handen richting de achterban: de wet schrijft immers voor dat men gehouden is het seksueel misbruik te melden.

Hoofdstuk 1 Achtergrond en opbouw van het onderzoek; begripsomschrijvingen

1.1 Aanleiding voor en doelstelling van het onderzoek

Het voorliggende onderzoek vloeit voort uit verschillende wensen van de Tweede Kamer inzake de verbetering van de strafrechtelijke bestrijding van seksueel misbruik, waaraan gehoor werd gegeven door de Minister voor Rechtsbescherming. Via enkele moties hebben leden van de Tweede Kamer aangestuurd op het onderzoeken van verschillende mogelijkheden om seksueel misbruik aan te pakken. De motie Groothuizen c.s. verzocht om een onderzoek naar de wenselijkheid van verruiming van de bestaande aangifteplicht van artikel 160 Wetboek van Strafvordering (hierna:Sv).[22] De motie Kuiken c.s. verlangt dat tevens wordt onderzocht hoe organisaties strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor het niet melden of niet doen van aangifte van seksueel misbruik.[23] In een brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van deze, en enkele andere, moties[24] en toezeggingen betrekking hebbende op seksueel misbruik binnen de Roomkatholieke Kerk omschrijft de minister de strekking van het uit te voeren onderzoek als volgt:

> '*Het onderzoek moet een actueel en specifiek afwegingskader opleveren waarmee de mogelijkheid en wenselijkheid van het verruimen van de aangifteplicht in voornoemde gevallen kan worden beoordeeld (....). Mede met het oog op het belang van slachtoffers en verschoningsgerechtigden zal ook worden gekeken naar randvoorwaarden waarmee averechtse effecten van de aangifteplicht kunnen worden voorkomen.*'[25]

Tegen deze achtergrond is door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) een startnotitie opgesteld met daarin opgenomen onderzoekvragen. Conform de startnotitie ligt het doel van het voorliggende onderzoek in het geven van een inventarisatie van (on)mogelijkheden en afwegingen betreffende een verruiming van de bestaande aangifteplicht voor seksueel misbruik en een beschrijving van de bestaande regelgeving en praktijk aangaande de meldcodes en daarin besloten liggende professionele verantwoordelijkheden op nationaal niveau en elders. Voorts beoogt het onderzoek antwoord te geven op de vraag naar de mogelijkheden om organisaties strafrechtelijk aansprakelijk te stellen in het geval binnen hun kring seksueel misbruik zich heeft voorgedaan en deze organisaties hebben nagelaten daarvan aangifte te doen.

Hoewel het voorliggende onderzoek op zichzelf staat, is het relevant melding te maken van een tweede, ten tijde van het afsluiten van dit onderzoek nog lopend onderzoek: het onderzoek naar de aangiftebereidheid binnen de gemeenschap van Jehovah's Getuigen.[26] Beide

---

[22] *Kamerstukken II* 2017/18, 31015, 142.

[23] *Kamerstukken II* 2017/18, 29270, 125. Onlangs ook werd door het kamerlid Kuiken gevraagd naar de wijze waarop een beroepsverbod kan worden ingezet bij religieuze voorgangers en leiders; https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018D55542&did=2018D55542 (p. 122).

[24] *Kamerstukken II* 2007/18, 34000 VI, 83 (motie Van Toorenburg); *Kamerstukken II* 2018/18, 34550 VI, 97 (motie Volp); *Kamerstukken* II 2017/18, 27270, 125 (motie Kuiken c.s).

[25] *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 VI, 112, p. 6.

[26] Het onderzoek wordt uitgevoerd door onderzoekers van de Universiteit Utrecht, departement REBO. De focus van het onderzoek ligt, anders dan de voorliggende studie, op het verzamelen van primair empirisch materiaal over voorvallen van seksueel misbruik. Zie WODC, projectnummer 3010,

onderzoeken, vinden hun oorsprong in een vanuit de Tweede Kamer uitgesproken zorg over belemmeringen betreffende de aangiftebereidheid bij seksueel misbruik, in het algemeen en binnen religieuze kringen in het bijzonder.[27] In het voorliggende onderzoek is onder meer de algemene wettelijke aangifteplicht bij verkrachting van artikel 160 Sv en de strafbaarstelling van het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting beschreven en is de werking daarvan geanalyseerd, mede op basis van kwalitatief empirisch onderzoek, secundair kwantitatief onderzoek en externe rechtsvergelijking. Deze beide wettelijke bepalingen zijn van algemene toepassing en gelden derhalve ook bij seksueel misbruik in kringen van Jehovah's Getuigen. Dat betekent dat onderzoeksresultaten ter zake van artikel 160 Sv en artikel 136 Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) op relevantie kunnen worden beoordeeld voor de problematiek betreffende de aangiftebereidheid onder Jehovah's Getuigen bij seksueel misbruik. Het voorliggende onderzoek is evenwel breder en omvat ook de behandeling van wet- en regelgeving van de sectoren onderwijs en zorg inzake meldplichten bij seksueel misbruik. Deze sectorspecifieke analyse kan wellicht inspiratie bieden voor andere sectoren of groepen, en daarmee mogelijk relevant zijn voor Jehovah's Getuigen. Daarbij dient uiteraard rekening te worden gehouden met de eigen context, kenmerken, structuren, organisatievorm en gebruiken binnen kringen van Jehovah's Getuigen.

1.2 Onderzoeksvragen

De probleemstelling is viervoudig en bevat de volgende hoofdvragen:

1. Hoe luidt in Nederland de wet- en regelgeving ten aanzien van de aangifteplicht voor seksueel misbruik en de bijhorende strafbaarstelling van het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting en wat is de achtergrond van de huidige aangifteplicht en deze strafbaarstelling?
2. Wat zijn de ervaringen met de meldplicht en de aangifteplicht, in het bijzonder binnen de zorg en het onderwijs?
3. Hoe luidt in andere landen de wet- en regelgeving ten aanzien van de aangifteplicht voor seksueel misbruik? Op welke wijze wordt in andere landen de aangifteplicht gehandhaafd en niet-naleving gesanctioneerd?
4. Welke mogelijkheden ter verruiming van de aangifteplicht voor seksueel misbruik zijn er? En welke mogelijkheden zijn er om het niet nakomen van de aangifteplicht strafbaar te stellen?

Om deze vier hoofdvragen te kunnen beantwoorden zijn negendeelvragen opgesteld:

1. Hoe luidt in Nederland de wet- en regelgeving ten aanzien van de aangifteplicht voor seksueel misbruik en welke overwegingen liggen daaraan ten grondslag?
2. Hoe luidt andere relevante nationale wet- en regelgeving ten behoeve van ontsluiting van seksueel misbruik, in het bijzonder betreffende meldcodes en meldplichten?
3. Welke rol speelt het verschoningsrecht ten deze?

---

https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3010-aangiftebereidheid-binnen-de-gemeenschap-van-jehovaes-getuigen.aspx.

[27] Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 31015, 154 (motie Van Nispen c.s.); *Kamerstukken II* 2017/18, 34843, 13 en 25; *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 VI, 82. Ook: https://www.trouw.nl/misbruik-jehova-s-getuigen~d5970d3821c0a7e6886725243, geraadpleegd op 18 september 2018 en https://www.nporadio1.nl/onderzoek/11828-wat-slachtoffers-van-seksueel-misbruik-tegen-de-dalai-lama-willen-zeggen, geraadpleegd op 18 september 2018.

4. Wat zijn de ervaringen in Nederland met deze meldcodes, de (interne) meldplichten en het meldrecht in de zorg en het onderwijs?
5. Heeft de invoering van de meldcode geleid tot toename/afname van meldingen en/of aangiften?
6. Zijn er Europese landen die wel/geen aangifteplicht voor seksueel misbruik kennen, en zo ja, wat is de reikwijdte daarvan? Op welke overwegingen berust de keuze van Duitsland en Ierland om geen algemene wettelijke aangifteplicht te hebben voor seksueel misbruik? Hoe is in Australië vorm gegeven aan de aangifteplicht voor seksueel misbruik? En hoe zijn in Ierland en Australië de meldplichten vormgegeven, met aandacht voor het daaraan gerelateerde beroepsgeheim en de rechten van slachtoffers?
7. Kan Nederland lessen trekken uit deze buitenlandse regelgeving?
8. Welke scenario's kunnen op grond van de onderzoeksbevindingen worden geschetst voor het verruimen van de aangifteplicht en welke zwakke en sterke punten kenmerken deze scenario's?
9. Biedt een (of meer) van deze scenario's concrete handvatten om organisaties die betrokken zijn (geweest) bij institutioneel seksueel misbruik van minderjarigen strafrechtelijk aansprakelijk te stellen?

1.3 Opzet en tijdspad van het onderzoek

De uitvoering van het onderzoek valt uiteen in vier onderdelen. Het eerste deel heeft betrekking op het nationale discours en biedt een overzicht van wet- en regelgeving, alsmede een kwalitatieve en een bepekte kwantitatieve empirische studie betreffende de toepassing van de meldcodes met daarin opgenomen meldplicht (deelvragen 1 t/m 5). Daaropvolgend wordt in het tweede deel bezien welke regelingen in enkele andere landen gelden en hoe daar uitwerking aan is gegeven (deelvragen 6 t/m 8). Daartoe worden via een quick scan de binnen een aantal lidstaten van de Europese Unie (hierna: EU) geldende wet- en regelgeving beschreven en wordt een diepgaander gekeken naar Duitsland, Ierland en twee Australische deelstaten (Victoria en New South Wales). Het derde deel betrekt de uitkomsten van de eerste twee deelstudies op elkaar in de vorm van scenario's, die zijn voorgelegd aan het werkveld via groepsgesprekken (deelvragen 9 en 10). De synthese van de onderzoeksbevindingen volgt in het vierde deel van het onderzoek.

Het onderzoek is aangevangen op 23 oktober 2018 en afgesloten op 15 oktober 2019.

1.4 Beperkingen en focus van het onderzoek

Het onderzoek ziet op de bredere problematiek van het seksueel misbruik in relatie tot de aangifteplicht en de (on)mogelijkheden tot verruiming daarvan. Seksueel misbruik betreft echter een veelomvattend probleem dat zich in verschillende vormen (bijvoorbeeld met of zonder seksueel binnendringen, met of zonder dwang) kan manifesteren jegens verschillende soorten slachtoffers (minderjarig, meerderjarig, verschil naar mate van kwetsbaarheid) in te onderscheiden contexten (binnen particuliere kring of in een institutionele context). Binnen het bestek van deze studie kan niet op alle onderdelen recht worden gedaan aan deze variëteit van (f)actoren. Het onderzoek kent zekere beperkingen die hieronder worden geduid.

1.4.1 Eerste algemene beperking: geen evaluatie van de aangifteplicht

Het onderzoek biedt geen evaluatie van de bestaande aangifteplicht van artikel 160 Sv met de

daarin gelegen verplichting om aangifte te doen van verkrachting (artikel 242 Sr).[28] De regeling en de achtergrond daarvan worden beschreven, maar niet wordt bezien in welke mate en op welke gronden de aangifteverplichting wordt nageleefd. Niet uitgesloten is dat daarover op grond van de verzamelde data iets kan worden gezegd. Het betreft dan echter bruikbare bijvangst en geen representatief oordeel over de effectiviteit van de in artikel 160 Sv neergelegde aangifteplicht.

1.4.2 Tweede algemene beperking: de onderzochte sectoren

Doel van het onderzoek is in kaart te brengen wat er is aan bestaande wet- en regelgeving. Daarbij wordt primair gefocust op de twee sectoren waarvoor regelingen zijn opgesteld rondom het melden van seksueel misbruik: de zorg en het onderwijs.[29] Een derde sector die aanvullend wordt geadresseerd is de sport. Daarvoor geldt echter dat nog geen sprake is van uitgekristalliseerde regelingen en praktijken. Gelet op de ontwikkelingen op dat veld is er aanleiding om ook hieraan enige aandacht te besteden.[30]

1.4.3 Focus van het onderzoek I: overdracht en samenwerking ten behoeve van de bestrijding van seksueel misbruik in het particuliere spoor respectievelijk het institutionele spoor

Seksueel misbruik ziet op verschillende situaties met verschillende (f)actoren. Onderscheid kan worden gemaakt tussen seksueel misbruik binnen het particuliere spoor en seksueel misbruik binnen het institutionele spoor. De eerste variant omvat niet-consensuele seksuele handelingen tussen particulieren (bijvoorbeeld een ouder ten opzichte van diens minderjarige kind) en/of seksuele handelingen die weliswaar consensueel zijn, maar gelet op de context zijn aan te merken als zedenmisdrijf. Het tweede type seksuele handelingen ziet op contacten die plaatsvinden in een institutionele context. Dat kunnen seksuele contacten zijn tussen een beroepskracht en een cliënt[31] of non-consensuele contacten tussen ten tijde van het seksueel misbruik in een instelling verblijvende cliënten.[32] Niet uitgesloten ook is dat een slachtoffer in een periode in beide sporen seksueel is misbruikt, maar het seksueel misbruik kan ook opeenvolgend in verschillende sporen plaatsvinden.

Voor allebei de sporen ligt de vraag voor welke hoedanigheid de (potentiële) melder en/of aangever heeft en waartoe deze is gehouden. Voor het particuliere spoor geldt het regime van de aangifteplicht van artikel 160 Sv bij verkrachting en de in artikel 136 Sr geformuleerde strafbaarstelling van het nalaten aangifte te doen van een voorgenomen verkrachting. Deze bepalingen zien op burgers en hun onderlinge relaties (bijvoorbeeld ouders, familie, buren, kennissen en overige particuliere derden). De morele dilemma's waarvoor deze melders/aangevers staan zijn van een andere aard dan die welke spelen voor beroepskrachten die ambtshalve vermoedens of wetenschap hebben van seksueel misbruik. Het melden of het

[28] Op het nalaten aangifte te doen van actueel seksueel misbruik, dat (onder andere) onder de reikwijdte van artikel 242 Sr zou vallen of van verleden seksueel misbruik dat kan worden gekwalificeerd als verkrachting staat geen straf.

[29] De keuze voor deze sectoren lag besloten in de startnotitie. De sector zorg wordt daarbij begrepen als te zien op een brede verzameling van hulpverlenende activiteiten waarbij de (meeste van de zestien) in de meldcode Huiselijk Geweld & Kindermishandeling genoemde sectoren zijn begrepen.

[30] Daarbij wordt het rapport van de commissie De Vries besproken met de daarin opgenomen aanbeveling om een meldplicht in te voeren binnen de sport; De Vries 2017, p. 141-142 en Bijlage 4, Organisatorische inbedding, de juridische structuur en de toereikendheid van de maatregelen.

[31] Dergelijke seksuele contacten kunnen consensueel zijn, maar zijn niettemin uit hoofde van de relationele afhankelijkheid en de zorgverantwoordelijkheid van de beroepskracht verboden (artikel 249 Sr).

[32] Het onderzoek is niet toegespitst op deze laatste categorie, maar wanneer relevant wordt daar aandacht aan besteed.

aangeven van seksueel misbruik staat in die context op gespannen voet met de vertrouwelijke aard van de professionele relatie met het slachtoffer en het aan hem toekomende recht op zelfbeschikking.[33] Zeker wanneer het doen van een aangifte of melding mogelijk een strafrechtelijk gevolg kan hebben in de vorm van een opsporingsonderzoek en/of strafrechtelijke vervolging en overdracht van informatie in beginsel afstuit op het beroepsgeheim met de daaraan verbonden zwijgplicht. Hier geldt dat de meldcode verplicht tot het doen van een interne melding, die kan uitmonden in een (externe) aangifte. Het betreft een binnen de beroepsgroep gemaakte afspraak die een doorbreking van het beroepsgeheim impliceert; gesproken wordt van een meldrecht.[34]

Een ander scenario is aan de orde wanneer het gaat om seksueel misbruik door een beroepskracht (het institutionele spoor). Seksueel misbruik door een beroepskracht wordt binnen het beleid namelijk van een ander kaliber geacht dan seksueel misbruik binnen de (brede) huiselijke kring.[35] In het seksueel misbruik door een beroepskracht ligt een schending van diens professionele zorgverantwoordelijkheid besloten, waarmee ook het publieke vertrouwen in de (klinische- en ambulante) zorg[36] en het onderwijs wordt ondergraven.[37] Anders dan voor seksueel misbruik binnen het particuliere spoor geldt hier geen beroepsgeheim dat melding en/of aangifte in de weg kan staan. Sterker nog: de toepasselijke wet- en regelgeving kent als uitgangspunt dat de afhandeling via het strafrechtelijk spoor verloopt, met daarvoor benodigde ontsluiting van informatie vanuit de beroepsgroep/instelling.

1.4.4 Focus van het onderzoek II: het temporele element

Naast het onderscheid in sporen is het van belang oog te hebben voor het temporele element. Vermoedens en/of wetenschap van seksueel misbruik kunnen betrekking hebben op dreigend misbruik, actueel misbruik of misbruik in het verleden. Voor alle drie de vormen geldt dat strafrechtelijk optreden gelet op de ernst van de (vermoedelijke) rechtsschending is geïndiceerd, maar voor dreigend en actueel seksueel misbruik is strafrechtelijke interventie gelet op de (af te wenden) veiligheidsrisico's veelal meer urgent dan voor verleden seksueel misbruik. Dat laat onverlet dat de strafrechtelijke sanctionering van verleden seksueel misbruik een eigen urgentie heeft, het kan immers bijdragen aan de preventie van toekomstig misbruik én kan rechtsherstel bieden aan de slachtoffers. Bij de beschrijving van (de uitvoeringspraktijken van) bestaande wet- en regelgeving in eigen land en elders wordt aandacht besteed aan het temporele element.

.

1.4.5 Focus van het onderzoek III: focus op maatschappelijk kwetsbaren, in het bijzonder minderjarigen

Deze studie kan, als opgemerkt, niet op alle fronten recht doen aan de variëteit van situaties en actoren die op enigerlei wijze betrokken zijn bij de ontsluiting van seksueel misbruik voor de

---

[33] Conform de geldende spellingsregels wordt 'het slachtoffer' met het oog op de leesbaarheid aangeduid in de mannelijke vorm. Daaronder worden ook vrouwelijke slachtoffers van seksueel misbruik begrepen.

[34] Zie § 1.5.3. Zie ook artikel 21d onder 3 Wmo 2015 (*Stbl.* 2013, 42) , waarin derden die gehouden zijn aan het beroepsgeheim zonder toestemming van degene die het betreft desgevraagd og uit eigener beweging inlichtingen mogen verschaffen aan een Steunpunt Huiselijk Geweld, ofwel: Veilig Thuis, als dat noodzakelijk is om een situatie van huiselijk geweld te beæëindigen of een redelijk vermoeden daarvan te kunnen onderzoeken. Uit deze bepaling lijkt op te maken dat het beroepsgeheim bij vermioedens van huiselijk geweld niet, althans minder zwaar, weegt.

[35] *Kamerstukken II* 2010/11, 28345, 111, p. 1-2.

[36] Seksueel misbruik door een beroepskracht kan daarnaast ook plaatsvinden in de context van ambulante hulpverleningscontacten. In het voorliggende onderzoek worden dergelijk handelen gekwalificeerd als seksueel misbruik binnen het institutionele spoor.

[37] Op die gronden geldt in die gevallen voor de sector onderwijs een aangifteplicht voor het bevoegd gezag (Wet bestrijding seksueel misbruik en seksuele intimidatie, *Stb.* 1999, 313). Zie hoofdstuk 3, § 3.6.3.

strafrechtspleging. Eén van de aandachtspunten die werd benoemd in de interviews en de groepsgesprekken is dat er gerede aanleiding is om de problematiek van het seksueel misbruik niet te verengen tot minderjarige slachtoffers. Benadrukt werd dat andere groepen maatschappelijk kwetsbaren evenzeer een verhoogd risico lopen seksueel te worden misbruikt, zoals licht verstandelijk beperkten (hierna: LVB), (ex-)cliënten uit de geestelijke gezondheidszorg, minder validen en ouderen. Aangegeven werd dat er (ook) expertisevorming plaatsvindt gericht op deze groepen maatschappelijk kwetsbaren, in het bijzonder vanuit Veilig Thuis. In dat verband ook kan er op worden gewezen dat het nationale beleid ter zake van seksueel misbruik en de uitwerking daarvan in samenwerkingsafspraken,[38] deel uitmaakt van het bredere beleid ter bestrijding van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Dat laat onverlet dat de aandacht van de wetgever, het beleid en de politiek in het huidige vertoog uitgaat naar de problematiek van seksueel misbruik van minderjarigen. Daarin ook ligt de aanleiding voor dit onderzoek. Dit stemt overeen met de focus die spreekt uit internationale en Europeesrechtelijke regelgeving, zoals het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind,[39] het Verdrag van Lanzarote,[40] het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en de uitleg daarvan in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM),[41] de Richtlijn 2011/93/EU[42] en het Handvest van de Europese Unie.[43] Ook hiervoor geldt dat de bestrijding van seksueel misbruik een belangrijk aandachtspunt vormt, zij het dat de regelgeving een breder bereik heeft. En ook bij de gehouden vraaggesprekken en expertmeetings werd de in het onderzoek voorliggende vraag naar de verruiming van de aangifteplicht vooral gekaderd in het licht van de zorg over seksueel misbruik van minderjarigen.[44]

Deze kleurstelling van het huidige politieke en maatschappelijke vertoog, gereflecteerd binnen het werkveld, klinkt door in het onderzoeksverslag. Om niettemin recht te doen aan de andere categorieën (potentiële) slachtoffers van seksueel misbruik wordt gesproken van *maatschappelijk kwetsbaren* ter aanduiding van de verzamelde (potentiële) slachtoffers van seksueel misbruik.

1.5 Terminologie

In deze paragraaf worden enkele omschrijvingen gegeven van centrale begrippen gebruikt in het onderzoeksverslag.

1.5.1 Seksueel misbruik

Het opstellen van een eenduidige definitie van seksueel misbruik die als uitgangspunt kan gelden bij het beantwoorden van de vraag voor welke seksuele misdrijven een verruiming van de

[38] Gedoeld wordt op de afspraken gemaakt door het Landelijk Netwerk zorg/straf, welke zijn neergelegd in de Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling (Kwakman 2017 en Landelijk Netwerk zorg/straf 2018). Zie ook hoofdstuk 3, § 3.5.2.6.

[39] Art. 19 lid 1 en 39 IVRK. Zie ook: Hokwerda 2017, p. 21.

[40] Art. 11-14 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote), CETS 2007, nr. 201/*Trb.* 2010, 2010/56.

[41] Art. 3 EVRM; Kool 2011b en 2018a.

[42] Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, *L* 335/1.

[43] Art. 3 en 34 Handvest Europese Unie, *C 364/1*.

[44] Daaronder worden ook begrepen slachtoffers van verleden seksueel misbruik die inmiddels meerderjarig zijn.

aangifteplicht mogelijk zou zijn is gelet op de complexiteit van de problematiek niet eenvoudig.[45] Een handvat biedt de (gelijkluidende) omschrijving van kindermishandeling opgenomen in artikel 1.1 van de Wet op de jeugdzorg en artikel 1.1.1 Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo 2015):

> '*Elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel.*'

Deze begripsomschrijving is relevant, omdat deze het vertrekpunt vormt voor het handelen van beroepskrachten werkzaam in de zorg en het onderwijs. Als uitgangspunt voor dit onderzoek schiet het echter tekort, omdat de definitie onvoldoende is toegesneden op de juridische context, in het bijzonder op de aangifteplicht van artikel 160 Sv. De te beantwoorden vraag naar de (on)mogelijkheden van een verruiming daarvan voor de zedenmisdrijven moet worden bezien in het licht van de strafrechtelijke kwalificatie van het handelen: voldoet het (vermoede) handelen aan de omschrijving van een zedenmisdrijf als gegeven in Boek 2, Titel XIV Sr? Daarmee wordt geen afbreuk gedaan aan de bovenvermelde omschrijving. Gerelateerd aan de aangifteplicht is het echter nodig de definitie van seksueel misbruik te koppelen aan de bewoordingen van de delictsomschrijvingen en de daaraan verbonden juridische kwalificatie van het handelen van de pleger.[46] Alleen wanneer dat handelen voldoet aan de bestanddelen van de strafbepaling is in beginsel sprake van strafbaar handelen,[47] met daaraan verbonden vraag naar de verruiming van de aangifteplicht.

Eenzelfde opmerking geldt voor mogelijke verschillen van benoeming van gedrag als seksueel misbruik afkomstig van het slachtoffer (of diens sociale omgeving). Dergelijke verschillen over de strafwaardigheid van seksuele contacten spelen met name wanneer het gaat om de vraag of seksuele handelingen juridisch zijn te kwalificeren als 'ontucht' of 'ontuchtige handelingen'.[48] Soms ook wordt een seksueel contact vanuit de strafrechtspleging geduid als seksueel misbruik, maar wordt die kwalificatie door betrokkenen niet gedeeld. Ook hier geldt dat de definitie van seksueel misbruik gehanteerd in dit onderzoek gebaseerd moet zijn op de objectieve, in de strafbepalingen beschreven criteria.

De in het rapport gehanteerde definitie omvat seksuele contacten waarbij slachtoffer en pleger lijfelijk aanwezig zijn geweest (*hands on* misbruik in de analoge wereld)[49] en seksueel misbruik dat plaatsvindt zonder dat fysiek contact tussen pleger en slachtoffer heeft plaatsgevonden (*hands off* seksueel misbruik in de digitale wereld).[50] Onder dat laatste worden ook

[45] Nationaal Rapporteur 2014, p. 30.
[46] Dit vormt ook het reguliere uitgangspunt voor registratie in de verschillende systemen; Nationaal Rapporteur 2014, par. 2.1, in het bijzonder p. 24-25.
[47] Zie artikel 1 Sr: '*Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling'* (legaliteitsbeginsel).
[48] Als vermeld in art. 247, 247, 248c en 248e Sr respectievelijk art. 249 en 250 Sr. Hierover: Lindenberg & Van Dijk 2016, hoofdstuk 4, § 4.4.
[49] Daarbij kan het ook gaan om seksuele handelingen waarbij geen sprake is geweest van fysiek contact tussen het slachtoffer en de pleger, maar het slachtoffer lijfelijk aanwezig was bij het plegen van seksuele handelingen (art. 248d Sr: seksueel corrumperen van een minderjarige).
[50] Bijvoorbeeld het door een meerderjarige plegen van seksuele handelingen voor de webcam ten overstaan van een minderjarige (art. 247 Sr).

strafbare voorbereidingshandelingen begrepen (artikel 248e Sr: grooming).[51] Voorts valt ook de strafbare poging (artikel 45 Sr) tot seksueel misbruik onder de definitie. Aldus kan de volgende definitie van *seksueel misbruik* worden geformuleerd:

> *'Seksueel misbruik omvat alle handelingen met een seksuele intentie waarbij de (seksuele) autonomie van het slachtoffer, neergelegd in diens strafrechtelijk gewaarborgde recht op fysieke en psychische integriteit wordt geschonden.'*

1.5.2 Meldcode

Verplicht tot het hebben van een meldcode zijn de instellingen die dienstverlening aanbieden waarbinnen sprake is van (dagelijkse) contacten met minderjarigen en/of maatschappelijk kwetsbaren.[52] Ook de binnen deze sectoren zelfstandig werkende beroepskrachten zijn gebonden aan een meldcode. Zij kunnen gebruik maken van een voor de sector opgestelde modelcode. Deze meldcodes zien op het melden van huiselijk geweld of kindermishandeling, dat laatste omvat seksuele kindermishandeling.[53] Het begrip meldcode wordt in het rapport als volgt gedefinieerd:

> *'Een leidraad, met een daarin opgenomen stappenplan op grond waarvan de uitvoerder[54] conform het binnen de beroepsgroep overeengekomen afwegingskader een beslissing kan nemen over de noodzaak tot het doen van een melding naar aanleiding van vermoedens en/of wetenschap van dreigend, actueel of verleden seksueel misbruik.'*[55]

1.5.3 Melding: de interne meldplicht en het meldrecht

Welk regime geldt ten aanzien van het doen van een melding van seksueel misbruik is afhankelijk van de vraag of het seksueel misbruik binnen het particuliere spoor of het institutionele spoor betreft. Voorts gelden voor de sectoren maatschappelijke zorg en onderwijs verschillende regelingen. Deze worden in hoofdstuk 3, § 3.5 en 3.6 uitgebreid beschreven, maar we ontkomen er bij het opstellen van de definitie niet aan daar enigszins op vooruit te lopen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de meldplicht, het meldrecht en de niet-strafvorderlijke aangifteplicht.

De interne meldplicht

Binnen de zorg en het onderwijs schrijven de meldcodes voor dat vermoedens over seksueel misbruik intern dienen te worden gemeld. Het daarop volgende traject verloopt binnen beide sectoren verschillend en is afhankelijk van de vraag wie de (vermoedelijke) pleger is: iemand die werkzaam is binnen de sector of een particulier.

Voor seksueel misbruik binnen *het institutionele spoor* geldt dat sprake is van een interne meldplicht aan de bestuurlijk verantwoordelijke, die op diens beurt melding maakt aan de

---

[51] Zie Lindenberg 2016a.
[52] Zie hoofdstuk 3, § 3.5 en 3.6.
[53] Onderzoek heeft uitgewezen dat er een sterk verband bestaat tussen de fenomenen huiselijk geweld en (seksuele) kindermishandeling. Die bevinding vormt het vertrekpunt binnen het overheidsbeleid ter bestrijding van huiselijk geweld en kindermishandeling; Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling (2016A003), *Stcrt.* 2016, 19416.
[54] Gekozen is voor de term 'uitvoerder' omdat zodoende ook de sport en de daarin 'werkzame' vrijwilligers onder de definitie te kunnen brengen, naast de professioneel werkenden uit de sectoren maatschappelijke zorg en onderwijs.
[55] Een vergelijkbare omschrijving is te vinden in: *Kamerstukken II* 2007/08, 28345, 71, p. 3.

toezichthouder (Inspectie Onderwijs, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: Inspectie IGJ)). Daarop volgend kan aangifte volgen.[56] Deze meldplicht is gebaseerd op een wettelijke grondslag en moet worden begrepen in het licht van de institutionele verantwoordelijkheid van de instellingen en toezichthouders om zorg te dragen voor hun domein. Niet naleving kan leiden tot interne, op tuchtrechtelijke leest gestoelde sanctionering. Tot zoverre kan worden gesproken van een *institutionele meldplicht*, waaronder te verstaan:

> *'De op wettelijke basis berustende verplichting om signalen en vermoedens uit hoofde van een hulpverleningscontact of onderwijscontact ter zake van seksueel misbruik in het particuliere spoor te melden aan de toezichthouder.'*

Het meldrecht

Wanneer het gaat om seksueel misbruik binnen *het particuliere spoor* ligt het melden daarvan door een beroepskracht gecompliceerder. Hiervoor geldt dat sprake is van een beroepsmatig vertrouwelijk contact met daaraan verbonden beroepsgeheim en zwijgplicht Het opleggen van een meldplicht aan een externe, zij het bovensectorale instantie, als Veilig Thuis impliceert een inbreuk op de zwijgplicht. Het betreft een inbreuk en geen schending, want de meldcodes schrijven voor dat de beroepskracht die voornemens is te melden bij Veilig Thuis zich inspant om daartoe toestemming te krijgen van het slachtoffer, althans deze daarover te informeren.

Wanneer die toestemming er niet is, maar toch wordt gemeld aan Veilig Thuis behoeft de doorbreking van de zwijgplicht een wettelijke grondslag om te voorkomen dat sprake is van schending van het beroepsgeheim. Het Besluit wijziging verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling 2017 (hierna: Besluit 2017)[57] voorziet hierin; dat bevat namelijk een meldrecht voor beroepskrachten. De term meldrecht staat weliswaar niet letterlijk in het Besluit 2017, maar mag worden afgeleid[58] uit de formulering van artikel 2 lid 1 onder b, dat bepaald dat de meldcode dient te voorzien in:

> *'Een op afwegingskader op basis waarvan de professionals het risico op en de aard en de ernst van het huiselijk geweld of de kindermishandeling wegen en dat hen in staat stelt te beoordelen of sprake is van dusdanig ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling, dan wel van een vermoeden daarvan, dat een melding is aangewezen.'*

De in de laatste zin bedoelde melding ziet dus op een externe melding, namelijk aan Veilig Thuis. Overigens blijkt ook uit de memorie van toelihting op de Wet verplichte meldcode 2013 dat de wetgever ten deze een meldrecht heeft beoogd als gerectvaardigde inbreuk op het beroepsgeheim.[59]

Onder meldrecht wordt in het voorliggende onderzoek begrepen:

[56] Zie § 1.5.5.
[57] *Stb.* 2017, 291.
[58] Ook binnen het beleid wordt gesproken van een meldrecht; Ministerie van VWS 2016a, p. 29.
[59] *Kamerstukken II*, 2011/2012, 33062, 3, § 1.7; zie ook p. 58, toelichting op artikel 21b.

'Het recht van de beroepskracht om met inachtneming van de daarvoor in wet- en regelgeving opgestelde voorwaarden een inbreuk te maken op het beroepsgeheim door melding te doen van signalen en vermoedens van seksueel misbruik aan een daartoe ingesteld externe, bovensectorale instantie.'

Een laatste bevoegdheid ten slotte, is de discretionaire bevoegdheid van Veilig Thuis om de politie of de Raad voorde Kinderbescherming in kennis te stellen van vermoedens van seksueel misbruik, neergelegd in artikel 4.1.1 lid 2 onder e Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015). In de praktijk wordt dan gesproken van een melding door Veilig Thuis. Dergelijke meldingen staan echter los van de interne meldplicht en het daaraan verbonden meldrecht op grond van de meldcodes. Om misverstanden te voorkomen wordt deze bevoegdheid in het rapport aangeduid als *doormelding* of als *het in kennis stellen van de politie*.

1.5.4 De strafvorderlijke aangifteplicht

De omschrijving van de strafvorderlijke aangifteplicht wordt ontleend aan artikel 160 Sv. We verwijzen hier naar de uitgebreide beschrijving gegeven in hoofdstuk 3, § 3.2. Afgeleid van artikel 160 Sv wordt onder aangifteplicht in dit onderzoeksverslag begrepen:

'De verplichting om de politie via het doen van aangifte in kennis te stellen van rechtens relevante kennis van seksueel misbruik'.[60]

1.5.5 De niet-strafvorderlijke aangifteplicht

De derde vorm van melding is de niet-strafvorderlijke aangifteplicht. We maken dit onderscheid omdat het hier niet gaat om de uit hoofde van artikel 160 Sv voor een ieder geldende verplichting aangifte te doen van verkrachting, met mogelijkheid van sanctionering uit hoofde van artikel 136 Sr voor een voorgenomen verkrachting. De niet-strafvorderlijke aangifteplicht vindt haar grondslag in een uit hoofde van de wet door de Inspectie Onderwijs aan het schoolbestuur opgelegde verplichting om aangifte te doen.[61] Feitelijk gaat het om een opgelegde verplichting gebruik te maken van het aangifterecht van artikel 161 Sv. Anders dan voor de aangifteplicht van artikel 160 Sv ziet deze voor het onderwijs geldende aangifteplicht op alle vormen van seksueel misbruik die gemeten naar de professionele maatstaven als voldoende ernstig kunnen worden aangeduid om aangifte te rechtvaardigen. Voor het veld van de (geestelijke) gezondheidszorg en jeugdhulpverlening geldt geen vergelijkbare door de Inspectie IGJ te gebruiken bevoegdheid om het bestuur te verplichten gebruik te maken van het aangifterecht van artikel 161 Sv. Zorginstellingen worden geacht zelf aangifte te doen,[62] ook dit betreft een niet-strafvorderlijke aangifteplicht.. Onder de niet-strafvorderlijke aangifteplicht wordt in het kader van dit onderzoek verstaan:

'De op wettelijke grondslag berustende op interne, niet-strafvorderlijke regelgeving gestoelde verplichting om aangifte te doen indien dat naar volgens de professionele beroepsnorm is aangewezen, al dan niet na een eventuele aanwijzing daartoe vanuit de toezichthouder.'

[60] Onder 'de politie' wordt in dit rapport verstaan de Nationale Politie.
[61] Zie § 3.6.3, deze verplichting ligt besloten in de Wet bestrijding seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs (hierna: Onderwijswet 1999).
[62] Zie hoofdstuk 3, § 3.6.2; deze verplichting vloeit voort uit zijn op grond van de Wet van 2013 en de daaraan gerelateerde besluiten, de Wet kwaliteit, klachten en geschillen (Wkkgz), alsmede de Wet meldcode 2013 en daaraan gerelateerde besluiten..

1.5.6 Omschrijving van de onderzochte sectoren

In § 1.4.2 is aangegeven dat het onderzoek betrekking heeft op vier sectoren: de (ambulante) maatschappelijke zorg als bedoeld in de Wmo 2015, het onderwijs, de (klinische) (geestelijke) gezondheidszorg & jeugdhulpverlening en de sport. Voor alle deze sectoren, uitgezonderde de sport, geldt dat zij gebonden zijn aan de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling 2013[63] (hierna: de Wet 2013), het Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling 2013[64] (hierna: het Besluit 2013) en het Besluit 2017. Tezamen beslaan deze sectoren een breed veld van beroepsmatige en particuliere activiteiten waarbinnen sprake is van (veelvuldig en stelselmatig) contact met maatschappelijk kwetsbaren. Voorts vallen niet alleen de beroepsmatige betrokken instellingen onder deze wet- en regelgeving, maar ook de binnen deze velden werkzame zelfstandigen. Voor alle sectoren geldt dat zij ieder op zich een breed veld vertegenwoordigen. Zonder sluitend te kunnen zijn wordt hier onder verwijzing naar relevante wettelijke bepalingen aangegeven op welke soorten instellingen en zelfstandig werkenden dit onderzoek betrekking heeft.

Voor de sector zorg betreft het de instellingen genoemd in de aanhef van het Besluit 2017 genoemde instellingen.[65] Voor de genoemde zelfstandige beroepskrachten geldt dat het gaat om hen die dienen te beschikken over een zogenoemde BIG-registratie.[66] Onder de noemer maatschappelijke zorg worden ook de lokale (sociale) wijkteams begrepen, die op gemeentelijk niveau de toegang vormen tot de maatschappelijke dienstverlening.[67] De genoemde organisaties en zelfstandig werkende beroepskrachten hebben gemeen dat bij de door hen aangeboden diensten sprake is van dagelijks contact met minderjarigen of maatschappelijk kwetsbaren waarbij veelal sprake is van een zekere afhankelijkheid, om reden waarvan deze instellingen gehouden zijn te voorzien in een meldcode die kan leiden tot een melding aan Veilig Thuis. Onder de sectoren maatschappelijke zorg en (geestelijke) gezondheidzorg & jeugdhulpverlening wordt in dit onderzoek derhalve verstaan:

> *'De organisaties, alsmede de zelfstandig werkende professionals die vallen onder de reikwijdte van de in de aanhef van de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling 2013 en de aanhef van het Besluit wijziging verplichte meldcode 2017 genoemde wettelijke bepalingen, met als gemeenschappelijk kenmerk de gehoudenheid tot het hebben van een meldcode, met een daaraan verbonden sectorale*

[63] *Stb.* 2013, 142.
[64] *Stb.* 2013, 324.
[65] Dat zijn achtereenvolgens de instellingen genoemd in:
- artikel 8 lid 3 Wkkgz;
- artikel 4.1.7 lid 4 Jeugdwet;
- artikel 3.3 lid 3 Wmo 2015;[65]
- artikel 5a lid 5 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen;
- artikel 7b lid 5 Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden;
- artikel 5b lid 5 Penitentiaire beginselenwet en
- artikel 9a lid 5 Wet Centraal Opvang orgaan asielzoekers.

[66] De afkorting BIG staat voor: de Wet Beroepen Individuele Gezondheidszorg met de van toepassing zijnde artikelen 3 en 34.
[67] Ministerie van VWS 2016a, p. 6. Het kan daarbij gaan om zelfstandige stichtingen, welke dienen te voorzien in een eigen meldcode of om netwerkorganisaties. In dat laatste geval kan voor dat netwerk een eigen meldcode worden opgesteld of worden aangesloten bij de meldcodes opgesteld voor de betrokken organisaties. Zie ook *Kamerstukken II* 2018/19, 28345, 206, p. 5, waar de samenwerking tussen Veilig Thuis en de lokale wijkteams als aandachtspunt wordt genoemd.

meldplicht vanwege de op minderjarigen en maatschappelijk kwetsbaren toegesneden (medische, gedragsdeskundige of maatschappelijke) zorg en ondersteuning gerichte dienstverlening.'

Voor de sector onderwijs geldt ook dat deze valt onder de Wet 2013, het Besluit 2013 en het Besluit 2017.[68] Hier is eveneens sprake van dagelijkse contacten met maatschappelijk kwetsbaren die in een zekere afhankelijkheid tot een beroepskracht staan. Ook hier wordt als handvat voor de omschrijving de aanhef van het Besluit 2017 genomen.[69] Daarvan afgeleid wordt de sector onderwijs in dit onderzoek gedefinieerd als:

'*De organisaties, alsmede de zelfstandig werkende professionals die vallen onder de in de aanhef van de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling 2013 en de aanhef van het Besluit wijziging verplichte meldcode 2017 genoemde wettelijke bepalingen, met als gemeenschappelijk kenmerk de gehoudenheid tot het hebben van een meldcode, met daaraan verbonden sectorale meldplicht vanwege de op minderjarigen, maatschappelijk kwetsbaren en jongvolwassenen toegesneden educatieve dienstverlening.'*

De derde sector, de sport, wordt niet genoemd in de aanhef van de Wet 2013, noch van het Besluit 2017. De gedachte dat ook de sector sport gebaat zou kunnen zijn bij het hebben van een sectorale meldcode is van recente datum en is uitgewerkt in het rapport van de Commissie De Vries uit 2017.[70] In navolging van de omschrijving van het rapport wordt onder de sector sport in dit rapport verstaan:

*'Het geheel van sportverenigingen dat lid is van de vele sportbonden, welke sportbonden zich op hun beurt hebben aangesloten bij het NOC*NSF.'*

1.6 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Na deze inleiding volgt een methodologische verantwoording (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt een breed overzicht gegeven van relevante nationale wet- en regelgeving. Daartoe wordt een beschrijving gegeven van de aangifteplicht van artikel 160 Sv, het (professionele) verschoningsrecht, de hoorplicht van artikel 167a Sv, de seksuele misdrijven, de meldcodes en daaraan gerelateerde wet- en regelgeving en een uiteenzetting van de strafbaarstelling van het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting van artikel 136 Sr (hoofdstuk 3).

Het verslag van het empirisch deel van het onderzoek volgt in het vierde hoofdstuk. Dat omvat een (kwantitatief) overzicht gegeven van het aantal meldingen dat uit hoofde van de in 2013 ingevoerde Wet verplichte meldcode is geregistreerd door de verschillende instanties, een verslag van de individuele interviews, de enquête en een verslag van de groepsgesprekken.

---

[68] Zie Wet 2013, hoofdstuk 2.

[69] Het gaat om de instellingen die vallen onder:
- de Leerplichtwet 1969, de Wet Educatie en beroepsonderwijs;
- de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderwijs;
- de Wet op het primair onderwijs en
- de Wet op het voortgezet onderwijs.

Voor de volledigheid moet worden vermeld dat ook de kinderopvang en peuterspeelzalen vallen onder het Besluit 2017. Het betreft de instellingen vallende onder art. 1.51a en 2.9a van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen; deze sector blijft in het onderzoek buiten beschouwing.

[70] De Vries 2017.

Na zo een overzicht te hebben gegeven van de nationale praktijk volgen in hoofdstuk 5 de resultaten van het rechtsvergelijkende deel van het onderzoek bestaande uit drie landenrapporten over respectievelijk Ierland, Australië (de deelstaten Victoria en New South Wales) en Duitsland en een quick-scan van wet- en regelgeving geldend in enkele lidstaten van de Europese Unie.

Tot slot volgt in hoofdstuk 6 de synthese. Daarin zijn de bevindingen verwerkt in een aantal scenario's die ter grondslag kunnen worden gelegd aan de besluitvorming over de vraag of een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv zou dienen te worden overwogen. Een (Engelstalige) samenvatting, literatuurlijst en bijlagen complementeren het onderzoeksverslag.

Hoofdstuk 2 Methodologie

2.1 Introductie

Het onderzoek naar de verruiming van de aangifteplicht voor seksueel misbruik beoogt allereerst een inventarisatie te geven van mogelijkheden en onmogelijkheden tot verruiming van deze aangifteplicht en de strafrechtelijke handhaving daarvan. In dat verband voorziet het onderzoek in het ontwikkelen van scenario's waarin de mogelijke verruiming van de aangifteplicht kan bestaan, en wat mogelijke voor- en nadelen daarvan zijn, gegeven de praktijk van het ontsluiten van seksueel misbruik voor de strafrechtspleging. Voorts is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden en onmogelijkheden om organisaties strafrechtelijk aansprakelijk te kunnen stellen binnen wier kring seksueel misbruik heeft voorgedaan en die niet hebben voldaan aan een (al dan niet verruimde) aangifteplicht. Beide doelstellingen van het onderzoek vergen een eigen onderzoeksmethodologie.

Voor het onderzoek dat ziet op de bedoelde inventarisatie is, mede gelet op de deelvragen van dit onderzoek (waarover § 1.2), een meervoudige methodologie gekozen, waarbij de uitkomsten van de verschillende gebruikte methoden op elkaar zijn betrokken. Aldus is sprake van triangulatie die bijdraagt aan de soliditeit van de onderzoeksresultaten (zie § 2.6). De methoden die in het kader van de inventarisatie zijn gebruikt, zijn klassiek juridisch onderzoek (zie § 2.2), beschrijvend onderzoek naar andere rechtsstelsels (zie § 2.3), kwalitatief empirisch onderzoek (zie § 2.4) en secundair kwantitatief empirisch onderzoek (zie § 2.5).

Voor het onderzoek naar de mogelijkheden van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor organisaties voor het niet-voldoen aan een aangifteplicht is klassiek juridisch onderzoek uitgevoerd. Dit is dezelfde methode als die is gebruikt voor het eerdergenoemde inventarisatie en om die reden wordt verwezen naar § 2.2.

De verschillende onderzoeksmethoden zoals die in het onderzoek zijn gebruikt, worden in dit hoofdstuk beschreven. Daarbij komen de aard, de beperkingen, de borging en de representativiteit van het kwalitatief empirisch onderzoek aan bod alsook de methoden van en de werkwijze bij de interviews en de expertmeetings die in het kader van het onderzoek zijn afgenomen respectievelijk georganiseerd. Voorts wordt aangegeven hoe de onderzoeksresultaten op elkaar zijn betrokken, de eerdergenoemde triangulatie (§ 2.6).

Aldus beoogt dit hoofdstuk een methodologische verantwoording te verschaffen voor het uitgevoerde onderzoek en daarmee een onderbouwing van de onderzoeksresultaten en de conclusies in hoofdstuk 6. Dat draagt enerzijds bij aan de wijze waarop bevindingen van dit onderzoek kunnen worden gebruikt en anderzijds aan de kwaliteit van het onderzoek doordat wij als onderzoekers ons vooraf rekenschap hebben moeten geven van het bepalen en het gebruik van een bepaalde onderzoeksmethode, de voordelen daarvan, alsook de beperkingen daarvan voor de beantwoording van de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek.[71]

2.2 Methodologie van het toegepast klassiek juridisch onderzoek

Het vertrekpunt voor het onderhavige onderzoek is het in kaart brengen van het positieve recht inzake de aangifteplicht van artikel 160 Sv bij verkrachting, sectorspecifieke meldcodes en meldplichten alsmede de strafbaarstelling van het niet doen van aangifte bij een voorgenomen

[71] Zie o.m. Barendrecht e.a. 2004, p. 1422-1423.

verkrachting van artikel 136 Sr. Het gaat daarbij om de uitleg en de toepassing van deze wettelijke voorschriften. Voorts zijn achtergronden en ratio van deze voorschriften onderzocht. Op die manier is uitvoering gegeven aan de eerste hoofdvraag van het onderzoek. Die hoofdvraag ziet immers op de vraag hoe in Nederland dat de wet- en regelgeving luidt ten aanzien van de huidige aangifteplicht voor seksueel misbruik, de strafbaarstelling niet doen van aangifte en wat de achtergrond daarvan is. Deze hoofdvraag hebben wij uitgesplitst in een drietal deelvragen (zie ook § 1.2):

1. Hoe luidt in Nederland de wet- en regelgeving ten aanzien van de aangifteplicht voor seksueel misbruik en welke overwegingen liggen daaraan ten grondslag?
2. Hoe luidt andere relevante nationale wet- en regelgeving ten behoeve van ontsluiting van seksueel misbruik, in het bijzonder betreffende meldcodes, (interne) meldplichten en het meldrecht?
3. Welke rol speelt het verschoningsrecht ten deze?

Uit deze vragen blijkt reeds dat de beantwoording daarvan klassiek juridisch onderzoek verlangt. Deze methodologie is namelijk gericht op het inventariseren van geldende wet- en regelgeving, het vaststellen van de inhoudelijke betekenis en de systematiek daarvan, en het achterhalen van de ratio van deze wet- en regelgeving.[72] Daartoe worden verschillende bronnen over die wet- en regelgeving samengebracht en onderzocht. Deze bronnen zijn: de regelgeving zelf, de wetsgeschiedenis[73] van die regelgeving, de rechtspraak over die regelgeving en de wetenschappelijke literatuur over die regelgeving.

De wet- en regelgeving is in kaart gebracht door publicatiemedia van wet- en regelgeving te raadplegen en te doorzoeken. Daarbij is de website Overheid.nl, wet- en regelgeving <https:wetten/overheid.nl/ zoeken> gebruikt alsook websites van instanties die zich bezighouden met de aanpak van seksueel misbruik, zoals <https:veiligthuis.nl>. Vervolgens is op grond van een grammaticale interpretatie van de gevonden wet- en regelgeving haar werkingssfeer en betekenis vastgesteld. Dat geeft ook inzichten in de systematiek mede doordat in wettelijke voorschriften naar andere voorschriften wordt verwezen, alsook doordat voorschriften al dan niet materieel of procedureel op elkaar aan blijken te sluiten. Zo sluit artikel 136 Sr deels aan op artikel 160 Sv doordat het niet naleven van de aangifteplicht van artikel 160 Sv onder bepaalde voorwaarden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid kan leiden op de voet van artikel 136 Sr (zie verder § 3.7).

Om de beoogde betekenis en inhoud van (een onderdeel van) een wettelijk voorschrift te bepalen, is, waar mogelijk en opportuun, in het kader van de veelgebruikte wetshistorische interpretatiemethode de wetsgeschiedenis van wettelijke voorschriften geraadpleegd. Uit de beraadslagingen over een wetsvoorstel zoals gepubliceerd in de Kamerstukken blijkt vaak welke doelstelling(en) de wetgever met een bepaald wettelijk voorschrift na wilde streven, wat de ratio daarvan is, welke plaats het wettelijk voorschrift binnen het wettelijk systeem inneemt, welke betekenis aan (onderdelen van) een wettelijk voorschrift is toegedacht, en voor welke gevallen dat voorschrift is bedoeld.[74] Dat maakt de wethistorische interpretatiemethode en de

[72] Zie o.m. Smits 2015, p. 8.

[73] Het begrip 'wetsgeschiedenis' moet worden onderscheiden van het begrip 'parlementaire geschiedenis'. De wetsgeschiedenis ziet op de ontwikkeling van een wet of wetsbepaling vanaf het moment van invoering en omvat daarmee alle nadien doorgevoerde wetswijzigingen en alle Kamerstukken die daar over handelen. De parlementaire geschiedenis van een wet of wetsbepaling betreft alle Kamerstukken van de behandeling van het wetsvoorstel dat tot die wet of wetsbepaling heeft geleid. Zie Borgers 2003, p. 52.

[74] Zie Borgers 2003, p. 52-54.

wetsgeschiedenis als bron daarvoor geschikt als methode voor beantwoording van de eerdergenoemde drie deelvragen.

Bij de bestudering van de wetsgeschiedenis is uiteraard rekening gehouden met beperkingen van de wetshistorische interpretatiemethode. De belangrijkste beperkingen zijn dat:

1) de 'wetgever' niet bestaat, maar is samengesteld uit leden van de regering en van de Staten-Generaal;
2) deze personen in een interactie tot elkaar staan, waarbij het zwijgen op een bepaald punt nog niet noodzakelijkerwijs instemming betekent en dat er compromissen worden gesloten,
3) opvattingen van de wetgever vaak tijdgebonden en contextafhankelijk zijn en kunnen afwijken van hedendaagse kennis en opvattingen,
4) opvattingen van de wetgever onjuist en/of innerlijk tegenstrijdig en/of onduidelijk kunnen zijn,
5) de wetsgeschiedenis dan ook vaak zelf een interpretatie verlangt, en
6) de wetsgeschiedenis is meestal algemeen en abstract en de wetgever zal zeker niet alle concrete gevallen en situaties voor ogen hebben gehad.[75]

Deze beperkingen laten zich in het bijzonder gevoelen bij bestudering van de oude Kamerstukken over artikel 160 Sv en over artikel 136 Sr, zoals zal blijken bij de bespreking daarvan in hoofdstuk 3.

In de rechtspraak vinden wet- en regelgeving toepassing in concrete zaken. In dat proces van het toepassen van het recht op feiten, ontkomt een rechter niet aan het interpreteren en het betekenis geven aan de wet- en regelgeving. Rechtsvorming door de rechter is daarbij onvermijdelijk. Bestudering van rechtspraak verschaft dan ook inzichten in de betekenis, de inhoud, de reikwijdte en de systematiek van (onderdelen van) de gevonden wet- en regelgeving. Voor het vinden van rechtspraak is gebruik gemaakt van rechtspraakverzamelingen als Rechtspraak.nl, Kluwer Navigator en OpMaat.

Ten slotte is gezocht naar wetenschappelijke literatuur over de toepasselijke wet- en regelgeving. In die literatuur kan immers diezelfde wet- en regelgeving zijn beschreven en geanalyseerd. Dat verschaft een extern perspectief op deze wet- en regelgeving doordat de auteur(s) van de desbetreffende wetenschappelijke publicatie zoveel mogelijk conform de gebruikelijke methoden en standaarden in de rechtswetenschap die wet- en regelgeving betekenis heeft (hebben) gegeven. Daarmee kan voor eigen analyses van die wet- en regelgeving bevestiging worden gevonden in die wetenschappelijke literatuur dan wel een andere, afwijkende uitleg van de onderzochte wet- en regelgeving die vervolgens de basis kan leggen voor een eigen, kritische beschouwing van de wet- en regelgeving. Aldus kan een onderzoeker in de rechtswetenschap op de spreekwoordelijke schouders van een andere rechtswetenschapper staan en zo kennis en inzichten over het positieve recht vergroten.[76]

[75] Borgers 2003, p. 54-56, 66-67, 69.
[76] Zie Barendrecht e.a. 2004, p. 1427.

2.3 Methodologie van de beschrijving van andere rechtsstelsels

2.3.1 Redenen voor onderzoek naar andere rechtsstelsels

Doel van het onderhavige onderzoek is een inventarisatie te geven van mogelijkheden tot verruiming van de aangifteplicht voor seksueel misbruik en de strafrechtelijke handhaving daarvan. Daartoe dient onder meer het bestaande wettelijk kader ter zake in binnen- en buitenland te worden beschreven (zie § 1.2). Dat verlangt derhalve een onderzoek naar andere rechtsstelsels. Dergelijk onderzoek kan een of meer doelen dienen. In het verband van dit onderzoek gaat het in het bijzonder om twee doelen.

Ten eerste kan een onderzoek naar andere rechtsstelsels om informatie verstrekken over het al dan niet bestaan van aangifteplichten en meldplichten voor seksueel misbruik en de strafrechtelijke handhaving daarvan in andere landen. Aldus wordt voorlichting verschaft over die andere rechtsstelsels. Door een beeld te geven van de stand van zaken in het buitenland, kunnen de volgende vervolgstappen worden gezet ten aanzien van de wijze waarop een aangifteplicht voor seksueel misbruik in Nederland is of kan worden vormgegeven. Er kan allereerst een inschatting worden gemaakt hoe Nederland zich verhoudt tot de onderzochte landen. Loopt Nederland in de pas met andere landen, wijkt het juist af omdat Nederland met artikel 160 Sv een beperkte aangifteplicht kent, dan wel juist verder gaat dan andere landen door de combinatie van de aangifteplicht van artikel 160 Sv met sectorspecifieke meldplichten? Voorts kunnen aan de beschrijving van het wettelijk kader inzake aangifte- en meldplichten in het buitenland argumenten voor en/of tegen een bepaald standpunt of benadering worden ontleend.[77] Dit laatste brengt ons tot het tweede doel van het onderzoek naar andere rechtsstelsels.

Ten tweede heeft het onderzoek naar andere rechtsstelsels het doel om inspiratie op te doen voor een bepaalde oplossing voor een in Nederland ervaren probleem of voor een bepaalde aanpak in het Nederlandse recht. Door andere rechtsstelsels te onderzoeken wordt een extern perspectief verkregen en dat kan leiden tot kennis van andere argumenten, andere oplossingen, andere wettelijke regelingen etc. Die kennis kan vervolgens inspiratie bieden voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.[78] Wat kan Nederland leren van de wijze waarop in andere landen, al dan niet via een aangifteplicht, wordt bewerkstelligd dat gevallen van seksueel misbruik ter kennis van politie en justitie komen? Op die manier zal in hoofdstuk 6 worden verwezen naar bevindingen van het onderzoek naar andere rechtsstelsels.

Wanneer beide doelen van het onderzoek naar andere rechtsstelsels worden samengenomen, wordt ten slotte ook bijgedragen aan een ander doel, namelijk het doorgronden van het eigen rechtsstelsel. Vanuit een extern perspectief naar het eigen recht kijken en dat bevragen, kan leiden tot een beter begrip bestaande uit verworven verklarende inzichten, al dan niet gecombineerd met het identificeren en het duiden van argumenten voor en tegen een bepaalde aanpak of regeling.[79]

Het voorgaande betekent evenwel nog niet dat een in het buitenland gevolgde aanpak of oplossing ook zomaar in Nederland kan worden toegepast. Hier dreigen de gevaren inherent aan *legal transplants*. Een wezenlijk gevaar is dat een regeling, leerstuk, beginsel, concept of norm afkomstig uit een ander rechtsstelsel geen (goede) aansluiting vindt in het Nederlandse recht, met

[77] Aldus toegepast de voorlichtende functie van externe rechtsvergelijking beschreven in Kristen 2013, p. 436.
[78] Over dit doel, zie Kristen 2013, p. 435-436.
[79] Zie Brants 2008, p. 219; Kristen 2013, p. 434-435.

name doordat het (te veel) afwijkt van eigen regelingen, leerstukken, beginselen, concepten, normen, gebruiken en werkwijzen in de strafrechtspleging. Daardoor kan de overgenomen voorziening mogelijk niet de oplossing bieden die er van wordt verwacht en nieuwe problemen in het leven roepen. Het kan zelfs ontwrichtend werken voor het (wettelijk) systeem en de strafrechtspleging.[80]

Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand dat andere rechtsstelsels zijn onderzocht. Dit onderzoek is derhalve de gebruikte methode om antwoord te kunnen geven op de derde hoofdvraag van het onderzoek. Die hoofdvraag ziet kort gezegd op de vraag hoe in andere landen de wet- en regelgeving ten aanzien van aangifteplicht voor ernstige zedendelicten luidt en op welke wijze deze aangifteplicht wordt gehandhaafd (zie § 1.2). De hoofdvraag is door ons uitgewerkt in een tweetal deelvragen:

1) Zijn er Europese landen die wel/geen aangifteplicht voor seksueel misbruik kennen, en zo ja, wat is de reikwijdte daarvan? Op welke overwegingen berust de keuze van Duitsland en Ierland om geen algemene wettelijke aangifteplicht te hebben voor seksueel misbruik? Hoe is in Australië vorm gegeven aan de aangifteplicht voor seksueel misbruik? En hoe zijn in Ierland en Australië de meldplichten vormgegeven, met aandacht voor het daaraan gerelateerde beroepsgeheim en de rechten van slachtoffers?
2) Kan Nederland lessen trekken uit deze buitenlandse regelgeving?

Uit dit samenstel van deelvragen volgt dat het onderzoek naar andere rechtsstelsels op twee manieren moet worden uitgewerkt en uitgevoerd.

De eerste deelvraag vergt een onderzoek waarbij binnen het tijdsbestek van dit onderzoek en het beperkte budget daarvan een beeld wordt gekregen over slechts één aspect van de thematiek van het onderzoek, namelijk het al dan niet bestaan van een (beperkte) aangifteplicht voor seksueel misbruik in Europese landen. De methode om dat te achterhalen voor een onbepaalde selectie van Europese landen, is een *quick scan*. De opzet van de *quick scan* wordt toegelicht in § 2.3.2.

De eerste deelvraag verlangt voorts dat voor Australië en Ierland een meer diepgaande studie van een aangifte- en/of meldplicht voor seksueel misbruik wordt uitgevoerd. Het gaat immers niet alleen om de wijze waarop de aangifte- en/of meldplicht in die landen is vormgegeven, maar dat ook wordt ingegaan op twee specifieke thema's in relatie tot die aangifte- en/of meldplicht (verschoningsrecht en rechten van slachtoffers). Voorts voegt deze deelvraag een onderzoek naar Duitsland toe, een land waarin geen algemene wettelijke aangifteplicht bestaat, maar alleen een meldplicht via richtlijnen. Al deze vragen nopen tot een uitgebreider onderzoek naar deze drie landen. De daartoe gebruikte methode komt aan bod in § 2.3.3.

2.3.2 Quick scan

Een *quick scan* hebben wij in het verband van dit onderzoek opgevat als een qua tijd, qua omvang en qua uitwerking beperkt onderzoek naar het bestaan van een bepaald wettelijk voorschrift, leerstuk, beginsel, concept etc. in verschillende landen en waarbij dat object van de *quick scan* vooral uitwendig wordt beschreven. Dat betekent dat vooral naar wettelijke regelingen is gekeken en wat de inhoud daarvan is, mede geïllustreerd aan de hand van (beleids-) documenten en wetenschappelijke artikelen, zonder een compleet en systematisch overzicht van deze bronnen te bieden. De *quick scan* is dan ook bedoeld om een beeld te geven van de stand van zaken in het

[80] Brants 2010, p. 8-9, 100.

buitenland, om vervolgens te kunnen inschatten hoe Nederland zich verhoudt tot de onderzochte landen. Aldus wordt invulling gegeven aan de voorlichtende functie van het onderzoek naar andere rechtsstelsels (zie § 2.3.1). Voorts kan een *quick scan* functioneel zijn om te kunnen bepalen welke rechtsstelsels mogelijkerwijs nadere bestudering verdienen door een uitgebreider onderzoek.

De uitgevoerde *quick scan* strekt er niet toe argumenten voor en tegen een mogelijke verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv te identificeren, dan wel te bepalen van mogelijkheden en onmogelijkheden voor verruiming van die aangifteplicht zijn. Wel kan de wijze waarop in een ander rechtstelsel een aangifteplicht is vormgegeven inspiratie bieden voor mogelijke aanpassingen in het Nederlandse recht, zij het dat rekening moet worden gehouden met risico's van *legal transplants* (waarover § 2.3.1).

Gelet op deze doelstellingen is de uitkomst van een *quick scan* niet meer dan een compilatie van landenberichten;[81] er vindt geen vergelijking tussen de onderzochte landen en/of met het land dat het vertrekpunt van de *quick scan* vormt, in casu Nederland.

Ten behoeve van het uitvoeren van de *quick scan* is op basis van de studie van Mathews en Bross[82] een set van vragen opgesteld. Deze vragen zijn:

1) Bestaat er een meldplicht en/of meldcode? Wanneer er geen meldplicht bestaat, maar alleen een meldcode of zelfs dat niet, dan zijn de volgende vragen niet van belang.
2) Bij wie moet de melding worden gedaan?
    a. Wanneer dit bij politie of justitie moet gebeuren, behelst dit een aangifteplicht?
    b. Wanneer dit bij een tusseninstantie moet gebeuren, behelst dit een meldplicht?
3) Wie is meldplichtig en wat is de betekenis van een eventueel verschoningsrecht?
    a. Geldt de meldplicht voor eenieder of voor bepaalde personen (professionals)?
    b. Kunnen professionals zich beroepen op hun geheimhoudingsplicht en aldus afzien van een melding?
4) Wanneer moet worden gemeld?
5) Welke details moeten bij de melding worden vermeld?
6) Voor welke zedenmisdrijven geldt de meldplicht?
7) Geldt de meldplicht voor verleden seksueel misbruik of ook voor toekomstig seksueel misbruik, en zo ja, welke mate van zekerheid is vereist dat het misdrijf is gepleegd of gaat worden gepleegd?
8) Wordt de melder beschermd tegen vervolging en, zo ja, hoe?
9) Kan niet-naleven van de meldplicht leiden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid en met welke strafrechtelijk sancties is dat bedreigd?

Deze vragen zijn vervolgens gebruikt om informatie te vergaren voor een selectie van landen in Europa. Om tot die selectie van Europese landen te komen, is als uitgangspunt genomen een overzicht van de European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). De FRA heeft namelijk voor lidstaten van de Europese Unie in kaart gebracht welke wettelijke beschermingsmaatregelen voor kinderen bestaan.[83] Daarbij is ook gekeken naar specifieke wettelijke meldplichten voor beroepskrachten en voor burgers voor gevallen van

[81] Zie Kristen 2013, p. 431.
[82] Mathews & Bross 2015, hoofdstuk 1.
[83] Zie de online publicatie FRA, *Mapping child protection systems in the EU*, beschikbaar op: https://fra.europa.eu/en/publication/2015/mapping-child-protection-systems-eu, geraadpleegd op 9 juli 2019.

kindermisbruik.[84] Uit dit onderzoek blijkt dat vrijwel alle lidstaten een specifieke meldplicht voor beroepskrachten kennen, waarbij 15 lidstaten[85] een dergelijke meldplicht voor alle professionals hebben en 10 lidstaten[86] alleen voor bepaalde beroepskrachten. Voorts blijkt uit het onderzoek dat 15 lidstaten[87] een specifieke meldplicht voor burgers kennen en dat in veel andere lidstaten een algemene wettelijke meldplicht tevens gevallen van kindermisbruik omvat, mits sprake is van een strafbaar feit. Het verdient overigens opmerking dat Nederland in dit onderzoek staat vermeld als een land zonder meldplicht, terwijl uit hoofdstuk 3 blijkt dat Nederland verschillende meldplichten kent.

Omdat uit dit onderzoek naar voren komt dat Zweden zowel een meldplicht voor beroepskrachten als voor burgers kent, is vervolgens Zweden gekozen om in de *quick scan* te betrekken. Aan deze keuze liggen een paar pragmatische overwegingen ten grondslag. Over Zweden is voldoende materiaal in het Engels beschikbaar. Voorts beschikken onderzoekers over enige voorkennis over Zweden die wijst op mogelijke relevantie van Zweden. Ten slotte heeft Zweden een bijzonder profiel, namelijk het welvaartsmodel.[88]

Vervolgens zijn ons omringende landen in de *quick scan* betrokken, namelijk België, Frankrijk en Engeland & Wales. Duitsland en Ierland zijn immers reeds meegenomen in het uitgebreidere onderzoek van andere rechtsstelsels (zie hierna § 2.3.3). Aan de keuze voor deze landen ligt ten grondslag dat België en Frankrijk op vergelijkbare rechtsculturele leest zijn geschoeid als Nederland alsmede dat België een aangifteplicht kent voor ambtenaren (zie § 5.6.4) en Frankrijk een algemene aangifteplicht heeft voor een ieder wanneer het seksueel misbruik van minderjarigen betreft (zie § 5.6.3). Voor Engeland & Wales geldt dat daar wordt gedebatteerd over de invoering van een aangifteplicht bij seksueel misbruik (zie § 5.6.5). Bovendien zijn materialen over deze landen voor de onderzoekers qua taal en qua beschikbaarheid goed toegankelijk.

Om materiaal over de geselecteerde Europese landen te vergaren zijn juridische internetdatabanken als WorldCat en juridische bibliotheken geraadpleegd en is Google gebruikt. Daarbij is gezocht op de vragen die hiervoor zijn weergegeven, althans op begrippen uit die vragen. Vanwege de beperkingen in tijd en budget inherent aan het onderzoek, is gestopt met het verzamelen van materiaal zodra wettelijke regelingen en enige toelichtende (beleids-) documenten en/of enige wetenschappelijke artikelen zijn gevonden. Deze noodzakelijke beperking brengt wel met zich dat niet zodanig materiaal voor alle onderzochte landen kon worden verzameld dat alle vragen die hiervoor zijn geformuleerd, kunnen worden beantwoord.

2.3.3 Uitgebreider onderzoek naar Australië, Ierland en Duitsland

Om de redenen uiteengezet in § 2.3.1 is uitgebreider onderzoek uitgevoerd naar Australië, Ierland en Duitsland. De keuze voor deze drie landen is ingegeven door de derde hoofdvraag van dit onderzoek. Voor Australië en Ierland wordt namelijk gevraagd aan te geven hoe de aangifteplicht

[84] Zie https://fra.europa.eu/en/publication/2015/mapping-child-protection-systems-eu/reporting-1 resp. https://fra.europa.eu/en/publication/2015/mapping-child-protection-systems-eu/reporting2, laatstelijk geraadpleegd op 9 juli 2019.
[85] Bestaande uit: Bulgarije, Denemarken, Estland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Polen, Roemenië, Slovenië, Spanje, Zweden en Engeland.
[86] Bestaande uit: Oostenrijk, België, Cyprus, Griekenland, Finland, Italië, Letland, Portugal en Slowakije.
[87] Bestaande uit: Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Estland, Finland, Ierland, Italië, Kroatië, Litouwen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en Zweden.
[88] Hessle & Vinnerljung 2004, p. 119-138.

en/of meldplicht wettelijk is geregeld en daarbij in te gaan op een tweetal deelthema's. Voor Duitsland is de vraag waarom er geen algemene wettelijke aangifteplicht geldt, maar meldplichten via richtlijnen.

Australië en Ierland zijn relevant voor het onderhavige onderzoek omdat meldplichten in beide landen zijn verruimd door deze van toepassing te verklaren op clerici en – in bepaalde Australische staten – op vrijwilligers werkzaam binnen instellingen gesubsidieerd door de overheid. Ook zijn in Australische staten algemene aangifteplichten ingevoerd, waarbij het niet doen van aangifte strafbaar is gesteld. Voor Australië hebben wij ons gericht op de deelstaten Victoria en New South Wales. Beide deelstaten kennen een systeem van meldplichten en aangifteplichten, waarbij de niet naleving van die aangifteplichten strafbaar is gesteld. Voorts is in beide deelstaten voorzien in een specifieke aangifteplicht voor seksueel misbruik van minderjarigen. Beide deelstaten worden binnen het bestek van het Australische statenverbond beschouwd als (politiek) representatief.[89]

Voor Duitsland geldt dat dit land geen wettelijke aangifteplicht voor seksueel misbruik kent. In 2003 heeft de federale wetgever voorgesteld de strafbaarstelling van het niet doen van aangifte van bepaalde voorgenomen misdrijven van § 138 StGB te verruimen met bepaalde zedenmisdrijven, zodat er een aangifteplicht zou gaan gelden bij bepaalde vormen van seksueel misbruik. Dit voorstel stuitte op forse weerstand, onder meer vanuit het hulpverleningsveld, en dat speelt thans nog steeds. Het voorstel is dan ook ingetrokken. Daarmee laat Duitsland een contrasterende aanpak ten opzichte van Nederland zien. De vraag is dan welke overwegingen ten grondslag liggen aan het niet verruimen van de genoemde strafbaarstelling.

Via het uitgebreidere onderzoek naar de genoemde landen is achterhaald wat de (verruimingen in) meldplichten zijn, wat de achtergrond daarvan is, wat de verhouding tot algemene en specifieke aangifteplichten is en of niet-naleving van een aangifte en/of meldplicht strafbaar is gesteld. Kennis daarvan strekt tot realisatie van de doelen van voorlichting en het inspiratie op doen, zoals beschreven in § 2.3.1, zodat voor Nederland kan worden bepaald wat mogelijke verruimingen van de aangifteplicht van artikel 160 Sv zouden kunnen zijn en of de strafbaarstelling van artikel 136 Sr aanpassing behoeft. De discussie in Duitsland kan daarentegen licht werpen op argumenten die pleiten tegen een (verruimde) wettelijke aangifteplicht bij seksueel misbruik en strafrechtelijke handhaving daarvan. Op die manier is in hoofdstuk 6 op daartoe aangewezen plaatsen verwezen naar bevindingen van het onderzoek naar Australië, Ierland en Duitsland.

Voor de uitvoering van het uitgebreidere onderzoek is gebruik gemaakt van dezelfde set vragen die zijn opgesteld ten behoeve van de *quick scan*, zie hiervoor § 2.3.2. Een belangrijk deel van die vragen keren in de beschrijving van het Australische, Ierse en Duitse wettelijk kader inzake aangifte- en/of meldplichten voor seksueel misbruik terug in de paragraafindeling in hoofdstuk 5.

Voor het zoeken van bronnen over Australië, Ierland en Duitsland is dezelfde zoekstrategie gevolgd als bij de *quick scan* (zie § 2.3.2). Echter, anders dan bij de *quick scan* is meer en langer gezocht naar bronnen. Met een enkel resultaat is niet volstaan. Dat wil niet zeggen dat in alle gevallen ook meer en andere bronnen zijn gevonden. Soms is materiaal niet beschikbaar, of niet toegankelijk, of niet vindbaar binnen het tijdsbestek van het onderhavige onderzoek.

[89] Deze informatie is afkomstig van wetenschappelijke bronnen: prof. K. Daly (Griffith University) en prof. R. Shackel (University of Sydney) en is bevestigd door de liaison van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Voorts zijn lokale wetenschappers en praktijkmensen, al dan niet via liaisonofficieren van de Nederlandse ambassade aldaar, aangezocht om informatie over de aangifte- en/of meldplichten in hun land te delen.[90] Wetenschappers hebben op deze verzoeken gereageerd en via hen hebben wij informatie kunnen valideren of verworven.

De gevonden bronnen zijn vervolgens bestudeerd met gebruikmaking van de klassiek juridische onderzoeksmethode (waarover § 2.2). Bij deze bestudering heeft omwille van het eerste doel van het onderzoek naar andere rechtsstelsels, namelijk het geven van voorlichting over het andere rechtstelsel (zie § 2.3.1), het perspectief van het beschrijven van het wettelijk kader van aangifte- en/of meldplichten en de mogelijke strafrechtelijke handhaving daarvan vooropgestaan. Van een landenoverstijgende rechtsvergelijking is afgezien. Dat zou in de eerste plaats moeilijk te realiseren zijn vanwege de fundamentele en de systematische verschillen tussen de onderzochte rechtsstelsels. Australië en Ierland kennen een zogenoemd 'common law' rechtssysteem, terwijl Duitsland en Nederland behoren tot de 'civil law'-traditie. Duitsland is echter een federatie van zestien deelstaten, met een bepaalde mate van autonomie. In de tweede plaats was een landenoverstijgende rechtsvergelijking niet haalbaar binnen de tijd en het budget van het onderhavige onderzoek.

2.4 Methodologie van het kwalitatief empirisch onderzoek

2.4.1 Aard, beperkingen en borging van het kwalitatief empirisch onderzoek

De tweede hoofdvraag van het onderhavige onderzoek, en de uitwerking daarvan in een deelvraag, zien op het achterhalen van ervaringen in de rechtspraktijk met de aangifteplicht van artikel 160 Sv en met sectorspecifieke meldplichten (i.e. de sectoren onderwijs en zorg) (zie § 1.2). Beantwoording van deze vragen verlangt een kwalitatief empirisch onderzoek dat er op is gericht om uit het werkveld die informatie te verkrijgen over die ervaringen. Het gaat dan om het verwerven van kennis van en inzicht in percepties, ervaringen en opvattingen van professionele partijen die op de hoogte kunnen raken van seksueel misbruik begaan in institutionele sfeer of particuliere sfeer met de aangifteplicht, en/of meldplichten, en/of meldcodes. Dit verlangt een eigen methode van het kwalitatief empirisch onderzoek, hetgeen in deze paragraaf wordt beschreven.

In de doelstelling van het kwalitatief empirisch onderzoek ligt een wezenlijke beperking. Het onderzoek kan slechts percepties, ervaringen en opvattingen van representanten van de onderzochte organisaties ophalen. De aard van het onderzoek brengt met zich dat wij aan respondenten in wezen drie dingen vragen. Allereerst brengen bepaalde vragen met zich dat respondenten moeten teruggaan in de tijd en terughalen hoe zij met kennis over seksueel misbruik zijn omgegaan als het gaat om wel/niet melding en/of aangifte doen van dit seksueel misbruik. Ten tweede vergen bepaalde vragen dat de respondenten aangeven hoe zij nu omgaan met kennis van seksueel misbruik in het licht van een meldcode, meldrecht en/of aangifteplicht. Ten derde verlangen bepaalde vragen dat de respondenten reflecteren op de werking van een meldcode, en/of meldrecht, en/of aangifteplicht en de samenwerking van betrokken organisaties

[90] Zo heeft, na contact met de politieke afdeling van de Nederlandse ambassade in Berlijn (Duitsland), informatie-uitwisseling plaatsgevonden met Martin Keßler en Edgar Radziwill, beiden werkzaam bij het federale Ministerie van Justitie en Consumentenbescherming (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz).

hierbij en wat dan als *best practices* kunnen worden aangewezen. Uiteraard is ten slotte ook gevraagd naar feitelijkheden, zoals hoe iets was of is georganiseerd binnen de eigen organisatie.

Binnen het bestek van het onderzoek is het niet mogelijk geweest antwoorden van respondenten te onderzoeken op juistheid, bijvoorbeeld door uitlatingen te toetsen aan cijfers over aantallen meldingen of aangiften, of informatie over capaciteit en personeelsformatie van de organisaties waar de respondenten werkzaam zijn. Het achterhalen van dergelijke informatie viel buiten de onderzoeksopdracht en dergelijke informatie was voor onderzoekers niet op eenduidige wijze beschikbaar. Wel is een aantal maatregelen getroffen om de genoemde beperking zo goed mogelijk te ondervangen.

In de eerste plaats is voor het kwalitatief empirisch onderzoek gekozen te werken met een combinatie van het beproefde instrument van semigestructureerde interviews met het instrument van expertmeetings en met kleine enquête. Deze worden hierna in § 2.4.2 besproken.

In de tweede plaats is bij de interviews en bij de expertmeetings aan alle respondenten gevraagd of zij hun ervaringen met het melden en/of het doen van aangifte van seksueel misbruik willen beschrijven en daarbij weer te geven hoe hiermee binnen hun organisatie wordt omgegaan en wat de processen zijn. Aldus is tijdens de interviews en de expertmeetings een referentiekader gecreëerd om bij respondenten in te scherpen wat precies de thematiek is waarover vervolgens verder is gesproken.

In de derde plaats is door de wijze van het stellen van vragen en het steeds stellen van dezelfde vragen een vorm van standaardisatie gerealiseerd die kan bijdragen aan een zo objectief mogelijke beantwoording van de vragen.[91] Bovendien maakt het stellen van dezelfde vragen het mogelijk antwoorden onderling te vergelijken. De vragen van de vragenlijsten voor de interviews zijn veelal open vragen, omdat die de respondenten de mogelijkheid geven om allerlei antwoorden te geven, antwoorden die passen bij hun situationele omstandigheden. Open vragen laten ook de ruimte voor onverwachte antwoorden.[92] Voorts is binnen de vragenlijst sprake van controlevragen. Daarnaast zijn respondenten op een aantal onderdelen gevraagd naar wat de percepties, ervaringen en opvattingen van collega's zijn. Voor de twee expertmeetings is gewerkt met vignetten bestaande uit een aantal casus met daarbij steeds dezelfde soort vragen. Voor de enquête is een vragenlijst opgesteld die inhoudelijk aansluit bij de vragenlijsten voor de interviews, maar op een andere manier zijn gesteld om ze via een digitaal formulier eenvoudig beantwoordbaar te laten zijn. De vragenlijsten en de vignetten zijn besproken met de begeleidingscommissie. In bijlage 5A-5C zijn de vragenlijsten voor de interviews opgenomen en in bijlagen 8 en 9 de vignetten van de twee expertmeetings en in bijlage 7 de vragen van de enquête, weergegeven in de enquêteflow.

In de vierde plaats is er voor gekozen om, gegeven de beschikbare tijd en middelen van het onderzoek, met zo veel mogelijk mensen uit het werkveld te spreken. In het kader van het kwalitatief empirisch onderzoek is in totaal met 31 personen gesproken, waarvan 24 personen via een (dubbel)interview en 10 deelnemers aan twee expertmeetings.[93] In bijlagen 4, 8 en 9 zijn de functies van deze personen opgenomen. Daaruit blijkt dat alle betrokken organisaties in meer of mindere mate zijn vertegenwoordigd: Veilig Thuis, Inspectie Onderwijs, Inspectie IGJ, Centrum Seksueel Geweld, Nationale Politie (hierna: politie), Openbaar Ministerie, advocatuur en sport.

[91] Zie o.m. Bijleveld 2013, p. 206-207.
[92] Bijleveld 2013, p. 210.
[93] Drie geïnterviewden hebben tevens deelgenomen aan een expertmeeting, hetgeen verklaart dat het totaal aantal respondenten op 31 uitkomt in plaats van 34 respondenten.

Voorts is met twee experts uit de academie gesproken. Over de selectie van deze personen handelt § 2.4.3. Het spreken van meer personen werkzaam bij verschillende betrokken organisaties stelde ons in staat antwoorden van respondenten met elkaar te vergelijken en na te gaan of bepaalde antwoorden met enige regelmaat of zelfs structureel zijn gegeven dan wel juist incidenteel van aard zijn. Dit verschaft dat een aanwijzing dat een bepaalde perceptie, ervaring of opvatting aanspraak kan maken op een zekere mate van juistheid. Immers, verschillende respondenten brengen dit naar voren en als zij dan ook nog eens werkzaam zijn bij verschillende organisaties dan wel op verschillende locaties in het land, dan versterkt dat de aanspraak op juistheid. Is een antwoord slechts incidenteel gegeven, dan past voorzichtigheid. Het antwoord kan een persoonlijke, gekleurde perceptie, ervaring of opvatting zijn, waar ook anders over kan worden gedacht. In de weergave van de uitkomsten van het kwalitatief empirisch onderzoek in hoofdstuk 4 brengen wij dit, waar opportuun, tot uitdrukking.

2.4.2 Interviews, expertmeetings en enquête als instrument

Het semigestructureerde interview is een beproefde methode om binnen het bestek van een gesprek met een expert/professional door het stellen van gerichte vragen en vervolgens doorvragen kennis van en inzichten in een onderwerp van de geïnterviewde te verwerven.

Een expertmeeting heeft binnen het verband van een kwalitatief empirisch onderzoek tot doel kennis van en inzichten over een bepaald onderwerp te verwerven van een beperkte, daartoe geselecteerde groep van experts/professionals. Via het instrument van een expertmeeting kan dat op twee manieren. In de eerste plaats kunnen de deelnemende experts/professionals hun kennis en ervaring delen met de onderzoekers en met elkaar. In de tweede plaats kan tussen de deelnemers en de onderzoekers een interactie tot stand worden gebracht die gelegenheid biedt om nader in te gaan op het onderwerp en de verschillende kanten van dat onderwerp uit te diepen. Aldus kan een dergelijke interactie bijdragen aan het boven tafel krijgen van kennis van en inzicht in het onderwerp alsmede bijdragen aan het verder brengen van de gedachtevorming over het onderwerp.[94] Voorts kan via een expertmeeting op een gemakkelijke manier met meer experts/professionals tegelijkertijd worden gesproken. Dat is daarmee minder kostbaar en tijdrovend dan het houden van individuele interviews.

Het gebruiken van het instrument van de expertmeeting kent evenwel een aantal beperkingen. Allereerst verlangt een expertmeeting dat de personen die men wil horen, op één bepaalde datum aanwezig kunnen zijn. Dat is een praktische beperking. Voorts is het van belang dat de expertmeeting zo wordt geleid door een voorzitter dat iedere deelnemer zijn zienswijze over een onderwerp naar voren kan brengen. Daar ligt een inhoudelijke beperking bij de methode van de expertmeeting. De kans bestaat dat in een groepsdynamiek tijdens de expertmeeting niet iedere deelnemer ten volle aan bod komt en derhalve niet alle informatie ter tafel komt. Daarnaast bergt een expertmeeting het gevaar in zich dat deelnemers zich niet vrij voelen om vrijuit te spreken. De aanwezigheid van andere deelnemers kan belemmerend werken, bijvoorbeeld omdat een naaste collega van de eigen organisatie of een verbonden organisatie aanwezig is, waarmee de deelnemer in de toekomst nog verder mee moet samenwerken.[95]

Om de twee inhoudelijke beperkingen van een expertmeeting zo veel mogelijk te ondervangen, is gewerkt met een technisch voorzitter uit de onderzoeksgroep, niet zijnde de

[94] Vgl. Vander Laenen 2010, p. 234, 237, 239, over meerwaarde en voordelen van focusgroepen.
[95] Vgl. Vander Laenen 2010, p. 242.

projectleider van het onderzoek. Bij het leiden van de expertmeeting heeft de voorzitter er zo goed mogelijk voor gewaakt dat alle deelnemers aan bod zijn gekomen, mede door vragen aan iedere deelnemer afzonderlijk te stellen en andere deelnemers te vragen te reageren op de inbreng van een deelnemer. Bij beide expertmeetings is dezelfde voorzitter opgetreden. Voorts is steeds de projectleider van het onderzoek bij de expertmeetings aanwezig geweest zodat zij zich inhoudelijk in discussies tijdens de expertmeetings kon mengen en zaken kon uitvragen.[96] Daarnaast is bij elke expertmeeting nog een derde lid van het onderzoeksteam aanwezig geweest. Dat lid bewaakte mede het proces tijdens de expertmeeting en heeft desgewenst aanvullende vragen gesteld.

Het instrument van een enquête is geschikt om een grotere groep van respondenten te raadplegen over een bepaald thema en daarmee de representativiteit van met het kwalitatief empirisch onderzoek te vergroten. Door de enquête via een website aan te bieden en met een beperkt aantal vragen te werken die in een tijdsbestek van 20 minuten kunnen worden beantwoord, kan met beperkte kosten meer personen worden bereikt. Een enquête kent uiteraard een aantal beperkingen. De vragen liggen vast en daardoor kan niet op een gegeven antwoord worden doorgevraagd. Het uitdiepen van antwoorden, het relateren van gegeven antwoorden aan elkaar en het observeren hoe een respondent reageert is evenmin mogelijk. De persoonlijke interactie zoals die bij een interview bestaat is immers afwezig. Dit betekent dat terughoudendheid past bij het interpreteren van de gegeven antwoorden op vragen in de enquête. Het is immers voorstelbaar dat een respondent een vraag anders opvat dan dat die is bedoeld, dat een respondent zich een bepaalde situatie of feitelijkheid niet meer herinnert, en/of dat een respondent een gewenst antwoord geeft, terwijl een en ander door het gebrek aan interactie met de onderzoeker niet blijkt.[97] Om deze beperkingen enigszins te ondervangen, zijn op het geven van bepaalde antwoorden of het aanvinken van voorgeselecteerde antwoorden vervolgvragen gesteld. Dat leidt tot een bepaalde enquêteflow. Deze is in bijlage 7 opgenomen. Om de aansluiting van de enquête op het werkveld te optimaliseren, zijn voor de sectoren onderwijs en zorg alsmede voor politie en Openbaar Ministerie enquêtes met eigen deelvragen ontwikkeld.

Voor de gebruikte methoden van onderzoek geldt dat de uitkomsten van elk interview en elke expertmeeting vergelijkbaar moeten zijn om een zo compleet mogelijk beeld vanuit het werkveld op te halen. Om die reden is gewerkt met een zekere standaardisatie waarbij bij de interviews is gewerkt met semigestructureerde vragenlijsten, de vragen voor de enquête daarvan zijn afgeleid en bij de twee expertmeetings gebruik is gemaakt van vignetten met casus waarbij steeds dezelfde soort vragen zijn gesteld (zie verder § 2.4.1).

2.4.3 Selectie van deelnemers aan interviews, expertmeetings en enquête

De doelstellingen, de onderzoeksvragen, de opzet van het onderzoek en daaraan verboden beperkingen zoals beschreven in hoofdstuk 1, alsmede het tijdpad en het budget werken door in de wijze waarop deelnemers aan interviews, expertmeetings en enquête zijn geselecteerd. Die beperkingen zijn, voor zover hier relevant:

1) het onderzoek ziet alleen op een beperkt aantal organisaties of onderdelen daarvan en omvat bijvoorbeeld niet alle organisaties van Veilig Thuis in Nederland of alle onderdelen van de politie die zich bezighouden met het opsporen en het onderzoeken van seksueel misbruik;

[96] Vgl. Vander Laenen 2010, p. 242-243.
[97] Vgl. de aannames die aan een bevraging van personen ten grondslag liggen, waarover Bijleveld 2013, p. 215-216.

2) het onderzoek richt zich alleen op de vraag hoe wordt omgegaan met meldcodes, meldrecht en/of de aangifteplicht van artikel 160 Sv in gevallen van seksueel misbruik, en richt zich derhalve niet op de wijze waarop een gemeld geval van seksueel misbruik of een aangifte daarvan vervolgens door de politie en het Openbaar Ministerie zijn opgepakt en tot welk resultaat het opsporingsonderzoek heeft geleid.

Het onderzoek geeft derhalve geen landelijk beeld van de ontsluiting van seksueel misbruik richting de politie en het Openbaar Ministerie, maar er kan wel iets worden gemeld over verschillen tussen regio's omdat de respondenten die betrokken waren bij het onderzoek diverse betrokken organisaties en regio's vertegenwoordigen. Dit zal blijken in hoofdstuk 4. Voorts omvat het onderzoek geen representatieve aanknopingspunten om de effectiviteit van ontsluiting van gevallen van seksueel misbruik via meldplichten, meldcodes en/of de aangifteplicht van artikel 160 Sv richting de politie en het Openbaar Ministerie te beoordelen in termen van hoeveel zaken leiden tot een opsporingsonderzoek en vervolgens tot vervolging.[98]

Gegeven deze achtergronden zijn voor de selectie van deelnemers aan interviews en expertmeetings en enquête de volgende vertrekpunten leidend geweest. Ten eerste brengen de eerste hoofdvragen met zich dat het onderzoek zich uitstrekt over de ontsluiting van seksueel misbruik in de particuliere sfeer en seksueel misbruik in de institutionele sfeer en dan in de sectoren onderwijs, zorg en sport. Waar de eerste hoofdvraag vraagt naar de aangifteplicht van artikel 160 Sv in algemene zin, en daarmee zowel het particuliere spoor als het institutionele spoor omvat, stelt de tweede hoofdvraag de vraag naar de ervaringen met meldplichten en de aangifteplicht van artikel 160 Sv in het onderwijs en de zorg (zie § 1.2). Daarmee zijn de organisaties bepaald die bij de ontsluiting van seksueel misbruik via een meldplicht en de aangifteplicht van artikel 160 Sv zijn betrokken. Het gaat dan om Veilig Thuis, de Inspectie Onderwijs, de Inspectie IGJ, de zedenrecherche van de politie en de zedenofficieren van justitie van het Openbaar Ministerie. Deze groep is aangevuld met vertegenwoordigers uit de zogenoemde slachtofferadvocatuur, meer in het bijzonder advocaten die zijn gespecialiseerd in het bijstaan van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, vertegenwoordigers uit de sport en experts in de thematiek uit de academie.

Een tweede vertrekpunt is het onderzoeksdesign geweest dat was bepaald door de beschikbare tijd voor het kwalitatief empirisch onderzoek en het budget daarvoor. Dit onderzoeksdesign voorzag in 11 interviews en 20 deelnemers aan vier expertmeetings. Gepland was per organisatie en sector een expertmeeting te laten plaatsvinden: een expertmeeting met vertegenwoordigers van diverse locaties van Veilig Thuis, een expertmeeting met vertegenwoordigers uit de sector zorg, een expertmeeting met vertegenwoordigers uit de sector onderwijs en een overkoepelende expertmeeting met vertegenwoordigers alle genoemde instanties aangevuld met vertegenwoordigers van de politie en het Openbaar Ministerie. Deze planning bleek niet haalbaar. Alleen de expertmeeting met vertegenwoordigers van Veilig Thuis en de overkoepelende expertmeeting hebben plaatsgevonden. En dan nog niet met volledige bezetting. Bij de overkoepelende expertmeeting was het Openbaar Ministerie niet en de politie beperkt vertegenwoordigd. Hoewel bij vertegenwoordigers van deze organisaties de wil aanwezig was om deel te nemen aan een expertmeeting en door tussenkomst van het WODC en de begeleidingscommissie formele verzoeken tot medewerking aan het onderzoek zijn gedaan aan het Openbaar Ministerie en de politie, bleek het vanwege werkdruk niet mogelijk om binnen het

[98] Zie § 2.5.

gegeven tijdpad agenda's van beoogde deelnemers op elkaar af te stemmen. Iets soortgelijks gold voor de expertmeetings voor onderwijs en zorg; werkdruk en ziekte maakte dat personen niet beschikbaar waren voor deelname aan de expertmeetings. Om die reden is er voor gekozen om meer in te zetten op individuele interviews met vertegenwoordigers van de genoemde organisaties. Via interviews (inclusief enkele dubbelinterviews) is uiteindelijk met 24 personen gesproken, terwijl 10 personen hebben deelgenomen aan twee expertmeetings.

Deze personen zijn op de volgende wijze geselecteerd. In de eerste plaats zijn personen bij de betrokken organisaties benaderd omdat zij in hun werkzaamheden te maken hebben met de ontsluiting of aanpak van seksueel misbruik. Op die manier zijn benaderd de Landelijk officier van justitie huiselijk geweld, kindermishandeling en zeden van het Openbaar Ministerie, de landelijk coördinator Centrum Seksueel Geweld, en twee slachtofferadvocaten. Ook de twee academici zijn geselecteerd op basis van hun expertise. In de tweede plaats is contact opgenomen met organisaties zelf, zoals met Veilig Thuis, de Inspectie Onderwijs, de Inspectie IGJ, en de politie. Aan deze organisaties is gevraagd personen te noemen die functioneel betrokken zijn bij de ontsluiting of aanpak van seksueel misbruik. Vervolgens zijn deze personen benaderd. Wanneer een of meer van de aangezochte functionarissen niet beschikbaar was, is navraag gedaan of een vervanger beschikbaar was. In derde plaats is aan respondenten gevraagd wie in het veld als expert geldt, en deze personen zijn vervolgens benaderd.

Voor het verwerven van respondenten voor de enquête zijn de hierboven genoemde instanties benaderd. Aan hen is een e-mail beschikbaar gesteld met een korte uitleg van het onderzoek, het belang van de enquête en een link naar een website waar het digitale formulier van de enquête beschikbaar was gesteld. De instanties hebben vervolgens deze e-mail via eigen, interne netwerken verstuurd aan werknemers.

De beperkingen in de omvang van het kwalitatief empirische onderzoek, alsook het niet ten volle participeren vanuit de betrokken organisaties aan met name de expertmeetings heeft tot gevolg dat wij in het onderhavige onderzoek geen volledig beeld kunnen presenteren over de ervaringen met de aangifteplicht van artikel 160 Sv voor seksueel misbruik en met de sectorspecifieke meldplichten.

2.4.4 Wijze van afnemen van de interviews

In totaal zijn 16 personen face-to-face gesproken via interviews. De andere 8 personen zijn omwille van agendatechnische redenen, reisafstand en reistijd telefonisch geïnterviewd.

De interviews zijn afgenomen op basis van semigestructureerde vragenlijsten (zie ook § 2.4.1). Deze vragenlijsten omvatten de volgende thema's: 1) bekendheid met de aangifteplicht en/of meldcode en/of meldrecht en ervaringen daarmee, 2) meningen over (on)mogelijkheden tot verruiming van de aangifteplicht en gevolgen daarvan, 3) belang en invloed van het verschoningsrecht, 4) samenwerking tussen betrokken organisaties, eventuele geografische verschillen en best practices en 5) (verruiming van) institutionele aansprakelijkheid. Interviews zijn afgesloten met een open afsluitende vraag. Elk thema is behandeld aan de hand van een aantal hoofdvragen, zie de vragenlijsten in bijlagen 5A-5C. Sommige thema's bevatten tevens specifieke vragen. Deze vragen zijn niet in alle gesprekken aan de orde gekomen. Zij hingen samen met de functie en de positie van de respondent. Voorts zijn in bepaalde gevallen in de loop van het interview aanvullende of verklarende vragen gesteld indien dat tijdens het gesprek nodig bleek te zijn en daarvoor ruimte bestond.

De vragenlijsten zijn toegesneden op elke onderzochte betrokken organisatie. Er is een vragenlijst voor Veilig Thuis, Centrum Seksueel Geweld, Inspectie Onderwijs en Inspectie IGJ. Er is een vragenlijst voor leden van het Openbaar Ministerie en de slachtofferadvocaten. En er is een vragenlijst voor functionarissen van de politie. Zie de bijlagen 5A-5C.

De lengte van de interviews varieerde. Veel interviews duurden ongeveer een uur. Een aantal interviews waren langer en gingen richting 75 minuten. Een paar andere interviews waren evenwel wat korter. Dit verschil laat zich deels verklaren door de functies van de geïnterviewden. Voor sommige respondenten waren niet alle vragen even relevant.

Alle interviews zijn met een geluidsrecorder opgenomen en vervolgens uitgewerkt als (letterlijk) transcript. Alle geïnterviewde personen zijn ermee akkoord gegaan dat het interview werd opgenomen, dat informatie uit het interview alleen voor de onderzoekers beschikbaar was, dat informatie door onderzoekers zou kunnen worden gebruikt voor het rapport en dat hun naam en functie is opgenomen in een lijst van geïnterviewde personen (opgenomen als bijlage 4). Daarbij is door de onderzoekers aangegeven dat bij de verwerking van informatie uit de interviews geen naam van de respondent zal worden genoemd en dat passages uit interviews niet zodanig in het rapport worden weergegeven dat zij tot de respondent herleidbaar zijn (zie de introductie bij de vragenlijsten opgenomen in bijlagen 5A-5C). Omwille van het beperken van de herleidbaarheid van citaten uit interviews hebben wij er uiteindelijk van afgezien om namen van respondenten te vermelden in de lijst van geïnterviewde personen en te volstaan met het vermelden van de functie in algemene zin en de organisatie waar men werkzaam is (zie hierna § 2.4.6).

2.4.5 Werkwijze expertmeetings

Er zijn in totaal twee expertmeetings gehouden. Daaraan hebben 10 personen deelgenomen. De expertmeeting met alleen medewerkers van Veilig Thuis is gehouden met drie respondenten, bij de expertmeeting met Veilig Thuis, politie, Inspectie Onderwijs en Inspectie IGJ waren zeven respondenten aanwezig. De expertmeetings zijn in Utrecht georganiseerd.

Naast de technisch voorzitter, tevens lid van het onderzoeksteam, waren bij de expertmeetings steeds twee andere leden van het onderzoeksteam aanwezig, namelijk de projectleider en een ander lid van het onderzoeksteam (zie voor de redenen daartoe § 2.4.2). Voorts was er nog een notulist aanwezig.

Voor de expertmeetings is, als gezegd, gebruik gemaakt van vignetten met enkele casus en per casus dezelfde soort vragen. De vignetten zijn opgenomen in bijlagen 8 en 9. De vignetten zijn voorafgaand aan de expertmeetings aan de deelnemers toegezonden. In de expertmeetings zijn deelnemers uitgenodigd de vragen die bij de casus zijn gesteld, te beantwoorden. Daarbij zijn meer deelnemers gehoord. Vaak ontspon zich naar aanleiding van een inbreng een gesprek met en tussen de deelnemers. In een dergelijk gesprek is vaak vanuit de concrete vraag over de casus overgestapt naar een aanpalend thema of vergelijkbare ervaring. Dit was deels uitvloeisel van de dynamiek in het gesprek, en deels doordat andere deelnemers door de voorzitter van de expertmeeting of de projectleider werden uitgenodigd te reageren. In die gesprekken is door onderzoekers doorgevraagd op punten die voorwerp van onderzoek waren, en bijvoorbeeld ook onderdeel uitmaken van de vragenlijsten voor de interviews, zoals de vraag of men van mening is dat de aangifteplicht van artikel 160 Sv zou moeten worden verruimd. Hieruit volgt dat bij beide expertmeetings de beoogde interactie tussen deelnemers en onderzoekers in meer of mindere mate heeft plaatsgevonden (zie § 2.4.2). Daardoor konden onderwerpen vanuit verschillende

perspectieven worden uitgediept, ook al betekende dat in de expertmeetings niet steeds vanuit één van de casus is vertrokken. In beide expertmeetings hebben wij gezien dat deelnemers onderling kennis, inzichten en ervaringen uitwisselden.

De expertmeetings zijn met instemming van de deelnemers opgenomen met een geluidsrecorder en daarvan zijn verslagen gemaakt. Aanvullend hebben leden van het onderzoeksteam aantekeningen gemaakt. Alle deelnemers aan de expertmeetings hebben ingestemd met het opnemen van de expertmeeting, met de beschikbaarheid van het verslag voor alle onderzoekers, met het eventuele gebruik van de informatie uit de expertmeetings voor het rapport door alleen de onderzoekers en met het opnemen van de namen van de deelnemers in een daartoe bestemde lijst die onderdeel vormt van het rapport, zie bijlage 7 en 8). Daarbij is door de onderzoekers aangegeven dat bij de verwerking van informatie uit de expertmeetings geen naam van een deelnemer zal worden genoemd en dat passages uit de verslagen van de expertmeetings niet zodanig in het rapport worden weergegeven dat zij tot de deelnemers herleidbaar zijn (zie de introductie bij de vignetten opgenomen in bijlagen 8 en 9). Ook hier is omwille van het beperken van de herleidbaarheid van citaten uit de expertmeetings afgezien van het vermelden van de namen van deelnemers aan de expertmeetings en te volstaan met het vermelden van de functie in algemene zin en de organisatie waar men werkzaam is (zie hierna § 2.4.6). De beide expertmeetings duurden gemiddeld ruim tweeënhalf uur.

2.4.6 Wijze van verwerken van de resultaten van interviews en expertmeetings

Met de respondenten is vooraf aan elke expertmeeting en elk interview overeengekomen dat de resultaten van de expertmeeting of het interview worden geanonimiseerd en dat zij op niet op zodanige wijze worden verwerkt in de rapportage dat een fragment herleidbaar is tot een respondent. Dit brengt beperkingen met zich voor de weergave van de resultaten van het kwalitatief empirisch onderzoek in hoofdstuk 4.

In de eerste plaats wordt bij het gebruik van een passage uit een interview of expertmeeting uiteraard niet de naam van een respondent vermeld. Er wordt volstaan met een algemene aanduiding van de organisatie waar de respondent werkzaam is, zoals Veilig Thuis. Hierbij sluit aan dat in de overzichten van respondenten van de interviews en de expertmeetings geen namen zijn genoemd (ook al is daar wel door alle respondenten toestemming voor gegeven), maar alleen functies in algemene zin en organisaties (zie bijlagen 4, 8 en 9). Wanneer in een dergelijk geval toch te achterhalen zou zijn wie de respondent is, is alleen gesproken over 'een respondent' of 'een geïnterviewde'. Niettemin kon op een aantal plaatsen niet worden voorkomen dat standpunten van bepaalde respondenten op een herleidbare wijze zijn verwerkt. In die gevallen moet naar ons oordeel rekenschap worden gegeven vanuit welke hoek het desbetreffende standpunt komt om zo de betekenis van dat standpunt te kunnen duiden. Dat betekent dat de functie van de respondent is vermeld. Voor bepaalde respondenten geldt dat zij een zodanig specifieke functie hebben dat zij de enige zijn die met die functie in het onderzoek zijn betrokken, of zelfs de enige in Nederland zijn met die functie. Echter, voor deze respondenten brengt de aard van de functie mee dat standpunten naar hen toe herleidbaar zijn wanneer zij aan een onderzoek als het onderhavige hun medewerking verlenen. In de bereidheid om medewerking te verlenen ligt de aanvaarding van herleidbaarheid van standpunten besloten.

In de tweede plaats vindt geen concrete specificatie plaats van het aantal respondenten waarvan een bepaalde ervaring of opvatting wordt weergegeven. Immers, met de lijst van geïnterviewden en deelnemers aan expertmeetings in de hand zou kunnen worden achterhaald

van wie een bepaalde ervaring of opvatting afkomstig zou kunnen zijn. In voorkomende gevallen is wel globaal aangeduid hoe de verhoudingen binnen de desbetreffende groep van respondenten is. Denk aan een formulering als 'de meerderheid van de respondenten (…)'.

In de weergave van de resultaten van het kwalitatief empirisch onderzoek in hoofdstuk 4 wordt een combinatie gebruikt van eigen tekst gebaseerd op de verslagen van expertmeetings en interviews met citaten uit deze verslagen. De eigen tekst is een zakelijke weergave van hetgeen uit een of meer verslagen blijkt. Hierbij kunnen inhoudelijk gelijke of gelijksoortige mededelingen van meer respondenten over dezelfde kwestie op een efficiënte wijze worden samengebracht en weergegeven. Daarbij geven wij in hoofdstuk 4 niet onze visie op het beweerde; wij laten de respondenten spreken. Onze bevindingen volgen in hoofdstuk 6. Uiteraard is hier wel sprake van twee interpretatieve momenten door ons als onderzoekers. Ten eerste interpreteren wij de beweringen van respondenten bij het ophalen van gelijke of gelijksoortige mededelingen uit de verslagen. Ten tweede is bij het in eigen woorden weergeven van mededelingen van respondenten eveneens sprake van interpretatie. De woordkeus en de wijze van formuleren geven immers blijk van een bepaalde interpretatie door ons als onderzoekers.

Dergelijke interpretatieve momenten zijn alleen terug te dringen door veelvuldig gebruik te maken van citaten en daarmee de respondenten zelf aan het woord te laten. Veel citaten komen evenwel de leesbaarheid en de omvang van dit rapport niet ten goede. Dat zijn twee redenen waarom een terughoudend gebruik wordt gemaakt van citaten. Citaten zijn gebruikt wanneer een respondent een bepaald punt op treffende wijze heeft verwoord. Voorts zijn citaten gebruikt om te laten zien met welke toon is gesproken. Ten slotte zijn citaten benut om gevoeligheden te demonstreren.

2.5 Secundair kwantitatief empirisch onderzoek

Het onderzoek strekt er mede toe scenario's te ontwikkelen over de (on)mogelijkheden tot verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv bij seksueel misbruik. Daartoe dient er onder meer zicht te zijn op de praktijk van het ontsluiten van seksueel misbruik voor de strafrechtspleging. Om die reden kent het onderzoek als vijfde deelvraag of de invoering van meldcodes in de sectoren onderwijs en zorg heeft geleid tot een toename of afname van meldingen en/of aangiften van seksueel misbruik (zie hoofdstuk 1, § 1.1-1.2). Ter beantwoording van deze vraag is een beperkt kwantitatief onderzoek uitgevoerd naar aantallen meldingen ter zake van seksueel misbruik.

De beperking van het kwantitatieve onderzoek is gelegen in het op zoek gaan naar en het analyseren van bestaand openbaar cijfermateriaal over aantallen meldingen. Dat betekent dat naar cijfers is gezocht in openbare bronnen, zoals de databank van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) en gepubliceerde (jaar)verslagen van betrokken instanties. Omdat de focus van het onderzoek ligt op juridisch onderzoek van bestaande wet- en regelgeving en kwalitatief empirisch onderzoek (zie voorgaande paragrafen), is afgezien van het proberen te achterhalen van niet-openbaar cijfermateriaal van de in het onderzoek betrokken instanties. Een aanvullende reden voor die keuze is dat in de verslaglegging van de openbare gegevens (in de jaarverslagen, jaarbeelden et cetera) soms werd opgemerkt dat de beschikbare data ofwel waren opgenomen in die verslaglegging, ofwel niet volledig waren (zie hierna).

Voor het zoeken naar openbaar cijfermateriaal over aantallen meldingen zijn bronnen als websites, (jaar)verslagen en documentatie van een aantal instanties geraadpleegd. Daarbij is het in dit onderzoek gemaakte onderscheid tussen het particuliere spoor en het institutionele spoor

gehanteerd (zie hoofdstuk 1, § 1.4.3). In het particuliere spoor betreft het cijfermatige informatie over de werkzaamheden van de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (hierna: AMK) en van de Advies- en Meldpunten Huiselijk Geweld en Kindermishandeling, ook wel aangeduid als Veilig Thuis. De 26 regionale Veilig Thuis-organisaties hebben per 1 januari 2015 de functie van de AMK's overgenomen. De AMK's en thans Veilig Thuis meld(d)en en rapporteren (rapporteerden) jaarlijks aan het CBS de aantallen onderzoeken, meldingen en adviezen die zij uitvoeren en verwerken. Het CBS publiceert die informatie in halfjaarlijkse en jaarlijkse verslagen. Voor een cijfermatig beeld van de meldingen in het institutionele spoor is gebruik gemaakt van de verslagen van de Inspectie IGJ en de Vertrouwensinspecteurs van de Inspectie Onderwijs.

Kwantitatieve data over het aantal aangiftes bij de politie ter zake van seksueel misbruik konden niet worden achterhaald, anders dan de openbaar toegankelijke informatie uit de jaarlijkse Veiligheidsmonitor van het CBS. Daarin zijn echter enkel de 'registraties' bij de politie ter zake van zedenmisdrijven opgenomen, hetgeen zowel een proces-verbaal van aangifte als een ambtshalve proces-verbaal kan zijn. Om die reden en gezien het grote 'dark number' bij seksueel misbruik was het – binnen redelijke grenzen – in het kader van dit onderzoek niet mogelijk om kwantitatief vast te stellen of zich een stijging of daling van het aantal aangiftes van seksueel misbruik heeft voorgedaan.

De gevonden openbare kwantitatieve informatie is aan een cijfermatige analyse onderworpen waarbij met behulp van Excel selecties zijn gemaakt uit de openbare tabellen, waarden uit die tabellen zijn samengenomen en van verschillende jaren waarden zijn vastgesteld. Ook zijn gemiddelden berekend. De onderzoekers hebben daarbij enkele nieuwe tabellen opgesteld. Deze tabellen worden in hoofdstuk 4, § 4.2 weergegeven. Uit overwegingen van leesbaarheid is afgezien van het opnemen van alle tabellen in hoofdstuk 4. Niettemin zijn in bijlage 6 enkele van de tabellen uit de geraadpleegde, openbare informatie integraal overgenomen, zodat de geïnteresseerde lezer zich via deze bijlage een beter beeld kan vormen.

Bij het kwantitatieve onderzoek deed zich de moeilijkheid voor dat de beschikbare informatie soms niet volledig bleek. Zo wordt bij de openbaar gemaakte informatie aangaande de werkzaamheden van de verschillende Veilig Thuis-organisaties steevast opgemerkt dat deze niet geschikt zijn om een 'landelijk' cijfer op te baseren. Ook is lange tijd sprake geweest van verschillen in de aanlevering van cijfers door de regionale organisaties, waardoor deze onderling niet goed vergelijkbaar waren. Hierdoor is het onmogelijk om een volledig en zo compleet mogelijk antwoord te geven op de vijfde deelvraag van dit onderzoek. Het landelijk netwerk Veilig Thuis beoogt over het jaar 2019 volledige en vergelijkbare informatie beschikbaar te kunnen stellen.[99]

2.6 Triangulatie

In het onderzoek worden verschillende methoden gebruikt: klassiek juridisch onderzoek, onderzoek naar andere rechtsstelsels, primair empirisch onderzoek bestaande uit interviews, expertmeetings en een enquête en secundair kwantitatief empirisch onderzoek. Deze combinatie van onderzoekmethoden maakt het onderhavige onderzoek een multidimensionaal onderzoek. Vanuit verschillende dimensies, bepaald door de gebruikte onderzoeksmethoden, wordt steeds naar dezelfde centrale onderzoeksvragen gekeken, ook al wordt daarbij per gebruikte onderzoeksmethode ingezoomd op een of meer deelvragen. Dat is hiervoor per gebruikte

[99] Zie CBS 2018, p. 5, CBS 2018a, p. 7-8 en CBS 2019, p. 10-11.

onderzoeksmethode ook aangegeven. Die verschillende dimensies bieden dan vanuit verschillende achtergronden perspectieven op de centrale onderzoeksvragen. Dat draagt bij aan de beantwoording daarvan, zeker als gebruik wordt gemaakt van de methode van triangulatie.

Triangulatie is een methode die onder meer in de criminologie wordt gebruikt, en die ertoe strekt om de validiteit van de onderzoeksresultaten te versterken. Dat wordt gerealiseerd door vanuit ten minste twee andere punten naar het voorwerp (lees: het thema) van onderzoek te kijken. Op die manier kan meer zicht worden verkregen op wat er nu werkelijk aan de hand is of wat de stand van zaken is. Voorts kunnen beperkingen die zijn verbonden aan de verschillende onderzoeksmethoden geheel of gedeeltelijk worden ondervangen door triangulatie.[100] In het onderzoek heeft daarbij een methodologische triangulatie plaatsgevonden doordat verschillende kwalitatieve methoden zijn gecombineerd en daarbij ook een kwantitatieve methode is betrokken.[101]

Voorts is sprake van datatriangulatie doordat verschillende databronnen zijn gecombineerd.[102] In het onderzoek zijn juridische bronnen, wet- en regelgeving, interviews, expertmeetings, enquête en cijfers gebruikt en op elkaar betrokken. Daartoe is vooral de methode van vergelijking gehanteerd. Wat komt er bijvoorbeeld uit het onderzoek van wet- en regelgeving naar voren? Hoe is interviews en in de enquête door respondenten gereageerd op toepassing van die wet- en regelgeving en wat zijn ervaren knelpunten volgens die respondenten? Door deze inzichten met elkaar te vergelijken is een beter begrip verworven, zijn onderzoeksresultaten bevestigd, waardoor de validiteit is toegenomen, of zijn (aanvankelijke) ideeën en beelden ontkracht, en ook dat verstevigt de validiteit. Vooral in hoofdstuk 6, bij de bespreking van de scenario's, keert dit op elkaar betrekken van inzichten terug.

Om deze data te verkrijgen is tevens gebruik gemaakt van onderzoekerstriangulatie.[103] Dat wil zeggen dat verschillende onderzoekers betrokken bij dit onderzoek bij de dataverzameling en -analyse zijn betrokken om kleuring van conclusies te vermijden. Voorts zijn belangrijke bevindingen van de verschillende methoden in de onderzoeksgroep besproken en is verantwoording afgelegd over de opzet en de uitvoering van de verschillende gebruikte methoden. Voor het ontwikkelen van de scenario's van hoofdstuk 6 of bijvoorbeeld de stroomschema's hebben de onderzoekers samen brainstormsessies gehouden.

Door de verschillende vormen van triangulatie is de validiteit van de beantwoording van de centrale onderzoeksvragen toegenomen. Het onderzoek biedt dan ook als resultaat een reeks van verschillende perspectieven die met elkaar kunnen worden vergeleken en aldus een afwegingskader bieden voor het bepalen van voor- en nadelen van mogelijkheden en onmogelijkheden van het verruimen van de aangifteplicht bij seksueel misbruik en van de strafbaarstelling van het niet doen van aangifte bij seksueel misbruik.

[100] Vgl. Bijleveld 2013, p. 95-96.
[101] Maesschalck 2010, p. 135.
[102] Maesschalck 2010, p. 134-135.
[103] Maesschalck 2010, p. 135.

Hoofdstuk 3 Overzicht nationale wet- en regelgeving

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de relevante Nederlandse wet- en regelgeving. We nemen daarbij het strafrechtelijk discours als vertrekpunt en werken van daaruit naar de wet- en regelgeving ter zake van de ontsluiting van seksueel misbruik aan de politie vanuit de sector maatschappelijke zorg en de sector onderwijs. Achtereenvolgens worden de strafvorderlijke aangifteplicht van artikel 160 Sv (§ 3.2), het hoorrecht van artikel 167a Sv (§ 3.3), de seksuele misdrijven opgenomen in Boek 2, Titel XIV Sr (§ 3.4), de wet- en regelgeving betreffende de ontsluiting binnen het particuliere spoor (§ 3.5), de wet- en regelgeving binnen het institutionele spoor in de sectoren zorg (§ 3.6) en de strafbaarstelling van het nalaten aangifte te doen van een voorgenomen verkrachting van artikel 136 lid 1 Sr (§ 3.7) beschreven. Daarbij wordt teruggegrepen op de definities gegeven in het eerste hoofdstuk (§ 1.5).

We blikken echter ook vooruit, want in de beschrijving van de wet- en regelgeving liggen de aandachtspunten besloten waarop men zich bij de besluitvorming over een eventuele verruiming van de strafvorderlijke aangifteplicht van artikel 160 Sv zal moeten oriënteren. Dat zijn dezelfde aandachtspunten die van belang zijn voor de scenario's en sterkte/zwakte analyses die zullen worden opgesteld ten behoeve van te voeren groepsgesprekken met de actoren uit het veld. In de beschrijving van de nationale wet- en regelgeving wordt daarom ingezoomd op relevante aandachtspunten, waaronder: 1) de context waarbinnen het seksueel misbruik plaatsvindt of heeft gevonden (het particulier- of het institutionele spoor);[104] 2) de adressant (professional of burger); 3) de vraag of een handelingsvoorschrift berust op een wettelijke grondslag; 4) de mate van strafwaardigheid/ernst van het seksueel misbruik; 5) het kennisvereiste en 6) de mogelijke rechtsgevolgen voor degene die kennis ter zake van seksueel misbruik aan de politie ontsluit of nalaat te ontsluiten. Dit hoofdstuk biedt echter geen systematische bespreking/analyse van deze *building blocks*. Daarvoor is hoofdstuk 6 bestemd. Doel van dit derde hoofdstuk is, zoals gezegd, een overzicht te geven van de nationale- wet- en regelgeving en – wanneer gepast – bij wijze van vooruitblik aandachtspunten daarbinnen te duiden.

3.2 De strafvorderlijke aangifteplicht van artikel 160 Sv

Iedere burger die kennis draagt van een begaan strafbaar feit is bevoegd daarvan aangifte te doen.[105] Voor wat betreft een aantal misdrijven is deze bevoegdheid omgezet in een, in beginsel, ongesanctioneerde verplichting.[106] In artikel 160 Sv is namelijk een aangifteplicht opgenomen voor een ieder die kennis draagt van een aantal ernstige misdrijven, waaronder misdrijven tegen de Staat, levensdelicten, mensenroof, terroristische misdrijven en verkrachting.[107] De wetgever heeft deze strafvorderlijke aangifteplicht derhalve beperkt tot een aantal misdrijven, waarbij geldt dat voor wat betreft de seksuele misdrijven enkel verkrachting (artikel 242 Sr) in artikel 160 Sv is opgenomen. In het licht van dit onderzoek is het derhalve relevant na te gaan waarom artikel 160

[104] Zie § 1.4.3.
[105] Zie art. 161 Sv.
[106] Tenzij de uitzondering als bedoeld in art. 136 Sr zich voordoet; zie § 3.7.
[107] Zie voor een volledige weergave van art. 160-163 Sv bijlage 2.

Sv zich hiertoe beperkt.[108] In deze paragraaf zal worden ingegaan op de betekenis en reikwijdte van de huidige strafvorderlijke aangifteplicht (§ 3.2.1) en de overwegingen van de wetgever die aan artikel 160 Sv ten grondslag liggen (§ 3.2.2). Aangezien het tweede lid van artikel 160 Sv een uitzondering op de strafvorderlijke aangifteplicht bevat voor verschoningsgerechtigden, zal ten slotte worden ingegaan op het verschoningsrecht (§ 3.2.3).

3.2.1 Betekenis en reikwijdte artikel 160 Sv

Artikel 160 Sv is een bepaling die beoogt bij te dragen aan de ontsluiting van bepaalde misdrijven aan de (strafrechtelijke) autoriteiten. Burgers worden immers verplicht om, wanneer zij bijvoorbeeld weet hebben van een verkrachting, hiervan aangifte te doen bij een opsporingsambtenaar.[109] Het kan hierbij gaan om misdrijven die zonder deze aangifte niet onder aandacht van justitie zouden komen. Het belang van deze verplichting voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving van (seksuele) misdrijven kan daarom groot zijn. De strafvorderlijke aangifteplicht kan dan ook worden gezien als een '*zedelijken plicht van elken staatsburger om tot de bestraffing van bepaalde ernstige misdrijven mede te werken (..)*', welke 'zedelijken plicht' door opneming in het Wetboek van Strafvordering wordt omgezet in een (in beginsel) '*ongesanctioneerde rechtsplicht*'.[110] Ort ziet deze aangifteplicht als een van de bepalingen die ervoor zorgen dat gepleegde strafbare feiten opgespoord kunnen worden.[111] De grond van de aangifteplicht wordt door De Bosch Kemper gevonden in de '*instandhouding der openbare orde*'.[112] Hieruit kan worden afgeleid dat artikel 160 Sv is opgenomen om burgers te verplichten om van bepaalde misdrijven actief informatie te ontsluiten aan de autoriteiten, teneinde die autoriteiten voldoende aanknopingspunten te geven zodat zij in staat zijn om tot strafvervolging over te gaan.

Zoals opgemerkt is de huidige strafvorderlijke aangifteplicht gelimiteerd. De wetgever heeft de reikwijdte van deze aangifteplicht beperkt tot een aantal misdrijven.[113] Hiermee is de eerste beperking van de reikwijdte van artikel 160 Sv gegeven. De strafvorderlijke aangifteplicht is echter niet begrensd tot voltooide misdrijven, maar geldt ook voor poging tot en voorbereiding van de misdrijven genoemd in artikel 160 lid 1 Sv.[114] Waar de strafvorderlijke aangifteplicht, met uitzondering van de verkrachting, niet op ziet zijn de toekomstige misdrijven: die delicten waarbij nog geen sprake is van een begin van uitvoering of strafbare voorbereiding.[115]

Voor het ontstaan van de strafvorderlijke aangifteverplichting is het voorts noodzakelijk dat de persoon *kennis draagt* van één van de in artikel 160 lid 1 Sv genoemde misdrijven. Artikel 14 van het Wetboek van Strafvordering van 1838, waarin destijds de aangifteplicht was opgenomen, sprak niet van een dergelijk kennisvereiste. Wel rustte de aangifteplicht op '*een ieder die getuige is geweest van (...)*'.[116] Hiermee werd niet de getuige in de beperkte zin des woords bedoeld: het gaat om een persoon die zich bewust is dat er een misdrijf is gepleegd.[117] Deze beperking moest een

---

[108] Art. 160 lid 3 Sv (waarin de vrijheidsbeneming van overheidswege die wederrechtelijk is ten aanzien van de daarvoor gebezigde plaats) valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.
[109] Zie art. 163 Sv voor de wijze waarop een aangifte dient te geschieden.
[110] *Kamerstukken II* 1917/18, 77, 1, p. 42; zie ook Blok & Besier 1925, p. 468.
[111] Lindenberg 2002, p. 69.
[112] De Bosch Kemper 1838, p. 353.
[113] Zie bijlage 3.
[114] Zie art. 129 Sv. Op grond van deze bepaling geldt de strafvorderlijke aangifteplicht ook indien men kennis draagt van 'medeplichtigheid aan' een misdrijf als bedoeld in art. 160 lid 1 Sv.
[115] Duijst in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 3 bij art 160 Sv.
[116] In 1886 is art. 14 vervangen door art. 11, maar de bepaling is ongewijzigd (op een vervanging van het woord 'beklaagde' door 'verdachte' na) overgenomen.
[117] De Bosch Kemper 1838, p. 123.

waarborg bieden tegen ongegronde aangiftes.[118] In die bewustheid ligt derhalve een kennisvereiste besloten. De strafvorderlijke aangifteverplichting richt zich thans tot een '*ieder die kennis draagt*'. Over de uitleg van de betekenis van dit vereiste zijn de meningen verdeeld. Enerzijds wordt betoogd dat indien iemand slechts vermoedt dat een feit als bedoeld in artikel 160 lid 1 Sv zich heeft voorgedaan, niet aangifteplichtig is.[119] Op grond van de tekst van artikel 160 lid 1 Sv wordt gesteld dat deze plicht enkel bestaat wanneer men zeker weet dat een bepaald feit zich heeft voorgedaan en dat de aangever '*in de redelijke veronderstelling verkeert*' dat dit een feit als bedoeld in artikel 160 lid 1 Sv oplevert.[120] Deze opvatting vindt steun in een beschikking van de rekestenkamer van het Hof 's-Hertogenbosch van 11 juli 2002, waarin het hof overwoog dat het kennis krijgen van een strafbaar feit, *'nog niet leidt tot de conclusie dat zij zeker wisten dat bedoeld strafbaar feit zich heeft voorgedaan én voorts dat zij in de redelijke veronderstelling verkeerden dat dit feit kon worden gekwalificeerd als een van de misdrijven, die in de artikelen 160 en 162 van het Wetboek van Strafvordering worden bedoeld*'.[121] De kennis van de aangever hoeft evenwel niet zover te reiken dat hij ook weet wie de dader is.[122]

Anderzijds wordt betoogd dat voor het voldoen aan het kennisvereiste een redelijk vermoeden dat een misdrijf als bedoeld in artikel 160 lid 1 Sv zich heeft voorgedaan, voldoende is.[123] Aangezien in de aangifte feitelijke gegevens over het misdrijf (zoals tijd en plaats) moeten worden opgenomen, is wel enige kennis van strafbare feiten bij de burger vereist, maar een redelijk vermoeden zou daarvoor voldoende zijn.[124] Duijst stelt dat uit voornoemde beschikking van de rekestenkamer van het Hof 's-Hertogenbosch niet kan worden afgeleid dat pas een aangifteplicht ontstaat op het moment dat zekerheid bestaat bij de aangever dat het strafbare feit is gepleegd en hij het strafbare feit ook (redelijkerwijs) kan kwalificeren.[125] Het kwalificeren van strafbare feiten is immers een taak van de rechter.[126] Overigens merkt ook Duijst op dat kennis over de persoon van de dader geen eis is die uit de wet voortvloeit.[127]

Voor wat betreft het kennisvereiste kan voorts worden gewezen op het standpunt dat is ingenomen gedurende de parlementaire behandeling van het, inmiddels in werking getreden, wetsvoorstel 'Versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme'.[128] Eén van de wijzigingen die met deze wet is doorgevoerd betreft de verruiming van de misdrijven opgenomen in artikel 160 lid 1 Sv voor terroristische misdrijven. Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel is aandacht besteed aan het kennisvereiste. De minister van Justitie & Veiligheid, Grapperhaus, stelt dat onder het kennisvereiste dient te worden verstaan: '*het hebben van een redelijk vermoeden dat een van de genoemde misdrijven is gepleegd*'.[129] Voorts overweegt hij echter: '*De aangifteplicht ziet enkel op die situatie waarin een persoon echt kennis draagt van een terroristisch misdrijf*'.[130] Het doel van de verruiming van de aangifteplicht is volgens hem *'het aansporen van mensen die concrete kennis hebben'*.[131]

---

[118] De Bosch Kemper 1838, p. 123.
[119] Van Hoorn, Aantekening 2.b. op art. 160 Sv, Tekst & Commentaar Strafvordering.
[120] Van Hoorn, Aantekening 2.b. op art. 160 Sv, Tekst & Commentaar Strafvordering.
[121] Hof 's-Hertogenbosch 11 juli 2002, ECLI:NL:GHSHE:2002:AE7981, *NJ* 2002/443, r.o. 4.4.
[122] Van Hoorn, Aantekening 2.b. op art. 160 Sv, Tekst & Commentaar Strafvordering.
[123] Duijst in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 3 bij art. 160 Sv.
[124] Duijst in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 3 bij art. 160 Sv.
[125] Duijst in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 3 bij art. 160 Sv.
[126] Duijst in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 3 bij art. 160 Sv.
[127] Duijst in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 3 bij art. 160 Sv.
[128] *Kamerstukken II* 2016/17, 34746, 3 (Versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme). Zie *Stb.* 2018, 338.
[129] *Kamerstukken II* 2017/18, 34746, 6, p. 15. Hierbij verwijst hij naar Melai/Groenhuijsen.
[130] *Kamerstukken II* 2017/18, 34746, 6, p. 15; Zie ook: *Handelingen II* 2017/18, 52, item 9, p. 18, 20.
[131] *Handelingen II* 2017/18, 52, item 9, p. 19 en 24.

Bezien we het bovenstaande in samenhang dan blijkt er geen overeenstemming te bestaan over de invulling die moet worden gegeven aan de kenniseis van artikel 160 Sv. Op grond van de strekking van die bepaling menen wij dat de aangifteplicht zich beperkt tot burgers[132] die daadwerkelijk kennis hebben van het begaan zijn van één van de in artikel 160 lid 1 Sv genoemde misdrijven. Die bepaling dient immers om burgers aan te zetten om strafrechtelijke relevante informatie ter beoordeling voor te leggen aan de politie.[133] Juist met het oog op de morele dilemma's waarvoor een aangifteplicht de aangever kan stellen, moet geen te lage kennisdrempel worden gesteld.[134] Zeker niet wanneer zou worden overwogen om, in het spoor van artikel 136 Sr, op nalaten straf te stellen.

Naast het kennisvereiste geldt dat de aangifte op grond van artikel 160 lid 1 Sv *onverwijld,* namelijk binnen 24 uur, moet geschieden bij een opsporingsambtenaar.[135]

Ten slotte geldt de aangifteverplichting voor *'een ieder'*. De enige beperking die is aangebracht op de persoon van de aangever is neergelegd in artikel 160 lid 2 Sv. Hierin is, kort gezegd, het verschoningsrecht opgenomen voor degene die door het doen van aangifte het gevaar loopt zelf te worden vervolgd (gelet op het nemo tenetur-beginsel) en voor iemand die moet getuigen tegen een ander waarbij hij zich op zijn verschoningsrecht kan beroepen.[136] Op grond van de wettekst is dus ook het slachtoffer van een verkrachting verplicht tot het doen van aangifte van zijn of haar eigen verkrachting. Dit zou men als onwenselijk kunnen beschouwen, nu een slachtoffer goede redenen kan hebben waarom hij of zij geen aangifte doet. Groenhuijsen stelt dat dit een '*wetstechnische onvolkomenheid*' is omdat er, zoals opgemerkt, wel uitzonderingen zijn voor verschoningsgerechtigden en de vermoedelijke dader.[137] Een slachtoffer die afziet van het doen van aangifte, schendt in de regel dus de aangifteplicht op grond van artikel 160 lid 1 Sv. De aangifteplicht maakt overigens ook geen onderscheid naar leeftijd, waardoor ook minderjarigen verplicht zijn tot het doen van aangifte.

3.2.2 Andere overwegingen die aan artikel 160 Sv ten grondslag liggen

In het huidige Wetboek van Strafvordering is een limitatieve opsomming gegeven van misdrijven waarvoor de strafvorderlijke aangifteplicht geldt. Voor een goed begrip van de door de wetgever gekozen categorieën van misdrijven, meer specifiek de beperking binnen de categorie van seksuele misdrijven tot verkrachting, dient te worden nagegaan waarom voor deze beperking is gekozen. Een schets van de totstandkoming van de huidige aangifteplicht in artikel 160 Sv is aangewezen.

Op grond van artikel 14 van het Wetboek van Strafvordering van 1838 rustte de aangifteplicht op een ieder die '*getuige is geweest van eenen aanslag, hetzij tegen den openbare rust of veiligheid, hetzij tegen iemands leven of eigendom (..)*'.[138] De Bosch Kemper stelt omtrent de beperking van de strafvorderlijke aangifteplicht tot deze categorieën van misdrijven: '*De wetgever heeft*

---

[132] Behoudens de in art. 160 lid 2 Sv genoemde verschoningsgerechtigden (zie § 3.2.3)
[133] Zie *Handelingen II* 2017/18, 52, item 9, p. 20.
[134] *Kamerstukken II* 2016/17, 34746, 3, p. 10-11. Gesteld wordt dat artikel 160 Sv een beperkte strekking heeft, maar dat deze niettemin '*precies (ziet- red.) op wat in de praktijk van de opsporing van grote waarde wordt geacht: het gaat er specifiek om dat mensen in de omgeving van de verdachte extra worden aangespoord om de concrete informatie die zij vaak hebben over de voorbereiding van terroristische misdrijven aan politie en openbaar ministerie te geven*'.
[135] Duijst in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 3 bij art 160 Sv.
[136] Zie § 3.2.3.
[137] Groenhuijsen 2019, p. 349.
[138] In 1886 is art. 14 vervangen door art. 11, maar de bepaling is ongewijzigd (op vervanging van het woord 'beklaagde' door 'verdachte' na) overgenomen.

vergevingsgezindheid en medelijden niet willen uitsluiten, en de verpligting der burgers tot aangifte alleen tot eenige zware misdrijven beperkt (...)'.[139] Van minder zware delicten kan men uiteraard ook aangifte doen, maar daarvoor gold (en geldt) de strafvorderlijke aangifteplicht niet.[140] Verplichte ontsluiting dient te zijn beperkt tot zware misdrijven en moet dus niet zover gaan dat burgers elkaar te allen tijde verplicht moeten aangeven bij de strafvorderlijke autoriteiten.

Voor wat betreft de categorie van misdrijven waarvoor de aangifteplicht geldt is het opvallend dat hier ook gesproken wordt van 'misdrijven tegen den eigendom'. In zowel het Ontwerp-Ort als het Oorspronkelijk Regeeringsontwerp (hierna: ORO) is deze categorie komen te vervallen.[141] In beide ontwerpen wordt immers gesproken van een '*misdrijf tegen de openbare rust of veiligheid of tegen iemands leven*'. Ort heeft deze schrapping gemotiveerd met de overweging dat de aangifteverplichting niet tot '*elken, wellicht kleinen diefstal behoeft te worden uitgestrekt*'.[142] Daaruit kan worden afgeleid dat de regering de aangifteplicht destijds heeft willen koppelen aan de meer ernstige delicten die zien op de bescherming van de openbare en de individuele veiligheid.

Deze gedachte vindt steun in de opgave van misdrijven vallende onder de aangifteplicht, opgenomen in het Wetboek van Strafvordering van 1921.[143] We zien hier namelijk voor het eerst dat de strafvorderlijke aangifteplicht zich beperkt tot '*een der misdrijven omschreven in de artikelen 92-110 van het wetboek van Strafrecht, in Titel VII van dat Wetboek, voor zoover daardoor levensgevaar is veroorzaakt, of in de artikelen 287-299 van dat wetboek, van menschenroof of van verkrachting'*. Tijdens de parlementaire behandeling is deze opsomming toegevoegd, aangezien bezwaren waren geuit '*tegen de vaagheid der omschrijving in het eerste lid (...)'*.[144] De Minister was bereid de hiervoor beschreven opsomming te geven.[145] Een toelichting op de keuze voor de genoemde delicten ontbreekt echter voor artikel 160 Sv. Aanknopingspunten daarvoor zijn te vinden in de wetsgeschiedenis van artikel 136 Sr.[146] Daaruit blijkt namelijk dat de wetgever niet naleving van de aangifteplicht enkel strafwaardig vond als het ging om de zogenoemde 'delicta communia', ofwel: de zwaarste misdrijven. Er moest sprake zijn van *'een onherstelbaar nadeel voor iemands leven, vrijheid of eerbaarheid'*.[147] Dat lijkt de destijds gemaakte keuze voor de beperking van de aangifteplicht tot verkrachting te verklaren, maar roept niettemin de vraag op of sprake is van een bewust gekozen beperking.

In een conclusie uit 1999 trekt A-G Van Dorst dit in twijfel.[148] De Hoge Raad gaat vervolgens niet in op dit standpunt van de A-G en er zijn bij ons weten nadien geen uitspraken of arresten gepubliceerd die deze opvatting bevestigen, maar aangezien de inhoud nauw aansluit op het voorliggende onderzoek, rechtvaardigt dit een korte bespreking. De zaak draaide om seksueel misbruik van een geestelijk gehandicapt meisje, waarvan ambtshalve aangifte was gedaan door een kantonrechter. De tenlastelegging was gebaseerd op de artikelen 244 en 245 Sr, en niet op de in artikel 160 Sv vermelde verkrachting. In de context van dit onderzoek behoeft enkel het eerste cassatiemiddel bespreking, dat stelde dat de aangifte door de kantonrechter onrechtmatig was

[139] De Bosch Kemper 1838, p. 123.
[140] De Bosch Kemper 1838, p. 123.
[141] Lindenberg 2002, p. 8.
[142] Lindenberg 2002, p. 177 (notulen 8e vergadering Staatscommissie); zie voor een gelijkluidende motivering van de minister bij het ORO: Lindenberg 2002, p. 463 (toelichting bij het ORO).
[143] *Kamerstukken II* 1917/18, 77, 2, p. 83-84.
[144] *Kamerstukken II* 1917/18, 77, 1, p. 42.
[145] *Kamerstukken II* 1917/18, 77, 1, p. 42.
[146] Zie § 3.7.
[147] Smidt & Smidt 1891, p. 75 (MvT); zie § 3.7.3.
[148] CAG 21 september 1999, ECLI:NL:PHR:1999:ZD1522, *NJ* 1999, 824.

omdat deze daartoe niet gehouden was op grond van artikel 160 Sv. Het ging immers niet om een verkrachting. De Hoge Raad komt, zoals reeds opgemerkt, niet aan een inhoudelijke bespreking toe, omdat het verweer in feitelijke aanleg niet is gevoerd.[149] A-G Van Dorst bespreekt het cassatiemiddel wel inhoudelijk en concludeert dat de wetsgeschiedenis '*niet zonder meer (dwingt - red.) tot de opvatting dat onder 'verkrachting' (als bedoeld in artikel 160 Sv – red.) uitsluitend het misdrijf van art. 242 Sr moet worden verstaan.*'[150] Hij baseert dit op het gegeven dat de wetgever geen toelichting heeft gegeven op de keuze voor de in artikel 160 lid 1 Sv opgenomen delicten. Daarbij komt, aldus Van Dorst, dat onduidelijk is of met de term 'verkrachting' enkel verwezen wordt naar artikel 242 Sr of dat ook andere vormen van misdrijven inhoudende *vleselijke gemeenschap* hieronder vallen.[151]

Hij wijst verder ook op het veranderde denken over de bescherming van de seksuele integriteit die spreekt uit de herziening van de zedenwetgeving uit 1991. De daarin voorgestane versterking van de bescherming van de seksuele integriteit van kwetsbaren en weerloze individuen zou nopen tot een ruimere lezing van artikel 160 Sv, waardoor ook andere vormen dan de (klassieke) verkrachting onder de aangifteplicht dienen te vallen.[152] De Hoge Raad reageert als opgemerkt niet op dit punt en latere uitspraken van de hoogste rechter over deze rechtsvraag zijn er bij ons weten niet. Daarmee blijft deze rechtsvraag tot op heden onbeantwoord en kunnen op deze plaats geen uitspraken worden gedaan over de vraag of de beperking van artikel 160 Sv tot de verkrachting moet worden gelezen als ziende op het misdrijf geformuleerd in het huidige artikel 242 Sr, dan wel ook op andere, qua ernstgraad vergelijkbare vormen van seksueel misbruik. Wél kan er op worden gewezen dat de destijds geldende delictsomschrijving ter zake van verkrachting veel beperkter was dan de huidige strafbaarstelling. Verkrachting duidde toentertijd op de zogenoemde 'vleselijke gemeenschap' waarbij gebruik werd gemaakt van (dreiging met) geweld.[153] Bovendien was er destijds geen sprake van een breed gedragen maatschappelijke en politieke zorg om seksueel misbruik. Dat probleem werd pas rond de jaren zeventig/tachtig van de twintigste eeuw in (meer) volle omvang erkend.[154]

Gelet op het bovenstaande kan concluderend worden gesteld dat er weinig bekend is over de totstandkoming van artikel 160 Sv en de keuze van de wetgever om de aangifteplicht voor wat betreft de seksuele misdrijven te beperken tot verkrachting.

3.2.3 Verschoningsrecht

Zoals reeds opgemerkt richt de strafvorderlijke aangifteplicht van artikel 160 lid 1 Sv zich tot *een ieder*. In artikel 160 lid 2 Sv worden de verschoningsgerechtigden uitgezonderd van de verplichting tot het doen van aangifte wanneer zij kennis krijgen van één der misdrijven genoemd in artikel 160 lid 1 Sv.[155] Het verschoningsrecht brengt derhalve een belangrijke beperking aan op de reikwijdte van de strafvorderlijke aangifteplicht, aangezien de kring van aangifteplichtigen wordt beperkt.

---

[149] HR 21 september 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZD1522, *NJ* 1999, 824.
[150] CAG 21 september 1999, ECLI:NL:PHR:1999:ZD1522, *NJ* 1999, 824, punt 16.4.
[151] CAG 21 september 1999, ECLI:NL:PHR:1999:ZD1522, *NJ* 1999, 824, punt 16.4.
[152] CAG 21 september 1999, ECLI:NL:PHR:1999:ZD1522, *NJ* 1999, 824, punt 16.5-16.7.
[153] Opgemerkt kan worden dat afgedwongen geslachtsgemeenschap binnen het huwelijk tot 1991 niet als verkrachting gold, en dus straffeloos was.
[154] Kool 1999, hoofdstuk 1.
[155] Van belang is voor ogen te houden dat het terzijde stellen van het beroepsgeheim door het melden van vermoedens van seksueel misbruik niet betekent dat de melder geen gebruik kan maken van zijn verschoningsrecht als hij in een strafzaak wordt opgeroepen als getuige.

Bespreking van het verschoningsrecht is hierdoor noodzakelijk, ondanks dat dit feitelijk buiten het bestek van dit onderzoek valt, aangezien dit speelt in de context van een strafzaak.[156] Bovendien moet dit recht worden bezien in samenhang met het beroepsgeheim dat op grond van de wet aan sommige professionals is toegekend.

Bij het verschoningsrecht gaat het om het recht van de aangifteplichtige om, indien deze conform artikel 260 Sv is opgeroepen als getuige in een strafrechtelijk onderzoek, niet te hoeven antwoorden op gestelde vragen. Die strafzaak kan zijn opgestart naar aanleiding van een melding of aangifte, afkomstig van het slachtoffer of een derde, die mogelijk verschoningsgerechtigde is. Of een verschoningsgerechtigde het recht heeft te melden en op grond van de meldcode daartoe is gehouden, is een zaak van andere orde. Al was het alleen maar omdat een melding niet hoeft te leiden tot strafrechtelijk onderzoek met daaraan mogelijk verbonden oproep om te verschijnen als getuige.

Aangezien de strafvorderlijke aangifteplicht van artikel 160 lid 1 Sv dus niet geldt voor de verschoningsgerechtigde, vraagt dit om duiding van de inhoud van artikel 160 lid 2 Sv.[157] De wetgever erkent drie categorieën verschoningsgerechtigden. De eerste twee categorieën betreffen het familiaal verschoningsrecht, namelijk de personen die zich op grond van de artikelen 217 Sv (verschoning wegens verwantschap) en 219 Sv (gevaar voor vervolging voor zichzelf of bloed- of aanverwanten) kunnen verschonen. De derde categorie wordt in artikel 218 Sv gevormd door de professioneel verschoningsgerechtigden,[158] vanwege een plicht tot geheimhouding uit hoofde van stand, beroep of ambt. De wetgever heeft door het opnemen van het verschoningsrecht tot uitdrukking gebracht dat het belang van de waarheidsvinding ondergeschikt kan zijn aan het belang dat wordt gediend met geheimhouding.[159] In het navolgende zal allereerst worden ingegaan op het familiair verschoningsrecht. Daarna komt het professioneel verschoningsrecht aan bod.

Familiaal verschoningsrecht

In de artikelen 217 en 219 Sv is het familiaal verschoningsrecht opgenomen. Uit artikel 217 Sv vloeit voort dat een getuige zich kan verschonen van het afleggen van een getuigenverklaring indien een familierelatie bestaat tot de (mede)verdachte. Artikel 219 Sv behelst voorts het verschoningsrecht voor een getuige indien hij door beantwoording van bepaalde vragen zichzelf of een naaste verwant aan het gevaar voor strafrechtelijke veroordeling blootstelt.

De achterliggende ratio van dit familiaal verschoningsrecht is gelegen in het belang om bepaalde familie-, (post)huwelijks- en partnerrelaties in stand te kunnen houden.[160] Het voorkomt een innerlijk conflict bij de getuige, waarbij deze zou moeten kiezen tussen het afleggen van een getuigenverklaring waarbij belastende informatie wordt ontsloten en loyaliteit aan zijn

[156] Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 144.
[157] De vraag óf een eventuele verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv zou dienen te leiden tot een verruiming van de categorieën verschoningsgerechtigden wordt in dit onderzoek niet gesteld. Niettemin zou in de gedachtewisseling ook hier aandacht aan dienen te besteden, zoals gebeurt in het parlementaire debat over de verruiming van de strafrechtelijke aanpak van terrorisme (vgl. *Handelingen II*, 2017/2018, 52, item 9, p. 20).
[158] Hieronder wordt onder andere verstaan: de advocaat, de geneeskundige, de geestelijke en de notaris. Zie Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 149.
[159] Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 143.
[160] Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 145.

familieleden.[161] Het belang van waarheidsvinding is in een dergelijk geval ondergeschikt aan het belang op bescherming van familierelaties van de getuige.[162]

Personen die een beroep kunnen doen op het familiaal verschoningsrecht op grond van de artikelen 217 en 219 Sv[163] zijn:

1. bloed- of aanverwanten in de rechte lijn van de verdachte of medeverdachte;
2. bloed- of aanverwanten in de zijlijn tot de derde graad van de verdachte of medeverdachte; en
3. de (eerdere) echtgenoot of (eerdere) geregistreerde partner van de verdachte.[164]

Een opgeroepen getuige kan aan het familiaal verschoningsrecht het recht[165] ontlenen om geen antwoord te geven op een door de ondervragende rechter gestelde vraag. Een verschil tussen de werking van het familiaal verschoningsrecht op grond van artikel 217 Sv en 219 Sv is gelegen in de mate waarin een beroep kan worden gedaan op dit verschoningsrecht. Artikel 217 ziet zowel op het gehele getuigenverhoor, waardoor de getuige geen verklaring hoeft af te leggen, als op de beantwoording van gestelde vragen.[166] Het verschoningsrecht op basis van artikel 219 Sv beperkt zich, gelet op de gebezigde formulering '*de getuige kan zich verschonen van het beantwoorden eener hem gestelde vraag*', tot dit laatste: hij kan zich verschonen ten aanzien van specifiek gestelde vragen.[167] De getuige zal derhalve per vraag moeten beoordelen of zijn antwoord het gevaar voor strafrechtelijke veroordeling zou betekenen voor zijn naaste verwant en of hij zich dus op zijn verschoningsrecht wil beroepen.[168]

Professioneel verschoningsrecht

Op grond van artikel 218 Sv kunnen ook professionelen zich verschonen. Dit artikel luidt: '*Van het geven van getuigenis of van het beantwoorden van bepaalde vragen kunnen zich ook verschoonen zij die uit hoofde van hun stand, hun beroep of hun ambt tot geheimhouding verplicht zijn, doch alleen omtrent hetgeen waarvan de wetenschap aan hen als zoodanig is toevertrouwd.*' Dit verschoningsrecht is, gelet op de tekst van de wet, gekoppeld aan een geheimhoudingsplicht.

Bij de professioneel verschoningsgerechtigden vloeit het belang van het beroepsgeheim en het verschoningsrecht voort uit het algemeen belang van een zorgvuldige hulpverlening.[169] Beide dienen hetzelfde doel, namelijk dat hulpbehoevenden zich vrijelijk tegenover de hulpverlener kunnen uiten, zonder dat laatstgenoemde eventueel verplicht zal zijn om de inhoud van de gevoerde gesprekken vrij te geven aan (niet-collegiale) derden.[170] Met het toekennen van het beroepsgeheim en het daaraan verbonden verschoningsrecht, heeft de wetgever tot

---

[161] Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 145; Spronken & Fernhout in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 6.1 bij art. 217 Sv.

[162] Spronken & Fernhout in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 6.1 & 8 bij art. 217 Sv.

[163] Hierbij verdient wel de opmerking dat de verwantschap in art. 219 Sv ziet op de verwantschap ten opzichte van de getuige in plaats van tot de verdachte, zoals geldt voor art. 217 Sv. Vgl. Spronken & Fernhout in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 10 bij art. 217 Sv.

[164] Zie voor een overzicht Spronken & Fernhout in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 10 tot en met 13 bij art. 217 Sv.

[165] Het verschoningsrecht behelst geen verplichting: het is aan de getuige om te bepalen of hij gebruik wil maken van dit recht, zie Spronken & Fernhout in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 7 bij art. 217 Sv en aant. 7 bij art. 219 Sv.

[166] Spronken & Fernhout in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 5 bij art. 217 Sv.

[167] Spronken & Fernhout in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 5 bij art. 219 Sv.

[168] Spronken & Fernhout in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 8 bij art. 219 Sv.

[169] Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 144. Zie ook § 1.5.3.

[170] Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 148; vgl. HR 1 maart 1985, *NJ* 1986, 173 (*Maas II*) en HR 12 januari 1999, *NJ* 1999, 290, r.o. 3.3.

uitdrukking willen brengen dat het belang dat iemand zich onvoorwaardelijk tot een hulpverlener moet kunnen wenden (in principe) zwaarder weegt dan het strafvorderlijk belang dat informatie bevattend bewijs omtrent strafbare feiten wordt ontsloten aan de strafrechtelijke autoriteiten.[171]

De kring van verschoningsgerechtigden is beperkt tot diegenen die uit hoofde van hun stand, beroep of ambt een geheimhoudingsplicht hebben.[172] Hierbij moet worden gedacht aan specifieke beroepssferen, namelijk de juridische hulpverlening, de (para)medische hulpverlening, de geestelijk-maatschappelijke hulpverlening en het notariaat.[173]

Of de professional een beroep kan doen op het professioneel verschoningsrecht hangt af van de gestelde vraag en dus zal per vraag moeten worden bezien of een beroep op het verschoningsrecht mogelijk is.[174] Dit komt onder meer omdat de verschoningsgerechtigden enkel een beroep kunnen doen op het verschoningsrecht als zij kennis krijgen van één der misdrijven genoemd in artikel 160 lid 1 Sv, indien informatie daarover '*aan hen als zodanig is toevertrouwd*'.[175] Er moet dus een concreet verband bestaan tussen het zijn van beroepsbeoefenaar (en dus: geheimhouder) en de verkregen informatie.

Daarnaast is het aan de verschoningsgerechtigde, uit hoofde van zijn rol als vertrouwenspersoon, te bepalen welke informatie onder het beroepsgeheim valt en of hij van het verschoningsrecht gebruik wenst te maken.[176] Waar het gaat om het verschoningsrecht heeft de rechter wel een, zij het marginale, ruimte om de beslissing van de verschoningsgerechtigde om gegevens vallende onder het verschoningsrecht niet te verstrekken te toetsen. De rechter toetst, indien gesteld wordt dat de geheimhouder ten onrechte een beroep doet op zijn verschoningsrecht, enkel of hij '*aan redelijke twijfel onderhevig acht of die beantwoording naar waarheid zou kunnen geschieden zonder dat geopenbaard wordt wat verborgen dient te blijven*'.[177] Wanneer het verschoningsrecht is geschonden en er dus toch informatie bekend is geworden mag deze informatie niet worden gebruikt in het strafproces en dient dit onmiddellijk verwijderd te worden uit het dossier.[178]

Uit het bovenstaande blijkt dat het verschoningsrecht, evenmin als het beroepsgeheim absolute gelding heeft.[179] Bovendien mag van beiden worden afgeweken indien er 'zeer uitzonderlijke omstandigheden' zijn die een inbreuk rechtvaardigen.[180] Of daarvan sprake is, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval, waarbij voor het meldrecht het door de beroepsgroep opgestelde afwegingskader als houvast dient en voor het verschoningsrecht de individuele, professionele mening van de verschoningsgerechtigde met als enige correctief de marginale toetsing door de rechter bij een gevoerd verweer.[181] Toestemming van de direct

---

171 Mevis 2006, p. 242; Vgl. Spronken & Fernhout in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 6 bij art. 218 Sv.
172 Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 147. Ook kan sprake zijn van afgeleid verschoningsrecht: zie Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 150.
173 Spronken & Fernhout in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 9.1 bij art. 218 Sv.
174 Spronken & Fernhout in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 5 bij art. 218 Sv.
175 Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 150; HR 10 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3258, r.o. 3.3.
176 Spronken & Fernhout in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 10.1 bij art. 218 Sv.
177 HR 1 maart 1985, *NJ* 1986/ 173, r.o. 3.5 (*Maas II*).
178 HR 12 januari 1999, *NJ* 1999/290; Mevis 2006, p. 245-246.
179 Lintz & Verloop 2009, p. 1044; HR 1 maart 1985, *NJ* 1986/173 (*Maas II*).
180 Spronken & Fernhout in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 12 bij art. 218 Sv.
181 Vgl. HR 26 mei 2009, *NJ* 2009/263, r.o. 2.5.

betrokkene om gegevens te verstrekken die vallen onder het beroepsgeheim en het verschoningsrecht van de hulpverlener, heft het verschoningsrecht in ieder geval niet op. Ook dan is de beslissing om in een dergelijk geval, met doorbreking van het beroepsgeheim, gegevens te verstrekken aan de verschoningsgerechtigde.[182]

Kortom, zowel het professioneel verschoningsrecht als het familiaal verschoningsrecht kan drempels opwerpen voor de opsporing, vervolging en berechting van daders van seksueel misbruik.[183] Immers: het verschoningsrecht maakt dat de verschoningsgerechtigden uitgezonderd worden van de strafvorderlijke aangifteplicht van artikel 160 lid 1 Sv. De wetgever hecht veel waarde aan het belang van toegang tot zorgvuldige hulpverlening en aan het belang van familiaire relaties. Het strafvorderlijk belang is hieraan op grond van artikel 160 lid 2 Sv ondergeschikt.

3.3 De hoorplicht ex artikel 167a Sv

Naast het beroepsgeheim en het verschoningsrecht kan nog een derde mogelijke belemmering worden genoemd die het opsporen en vervolgen van zedenmisdrijven in de weg kan staan: de hoorplicht van artikel 167a Sv.[184] Deze derde belemmering is, zoals duidelijk zal worden, van minder betekenis en ziet, evenals het verschoningsrecht op de fase ná de melding of het anderszins aan de politie en het Openbaar Ministerie bekend raken van seksueel misbruik. Niettemin ligt ook hier een wettelijke verplichting die relevant is voor de problematiek van het vervolgen van seksueel misbruik, om welke reden er kort aandacht aan wordt besteed.

De hoorplicht is in de plaats gekomen van het klachtvereiste dat tot 2002 gold voor sommige zedenmisdrijven.[185] Het ging destijds om absolute klachtdelicten[186], door de wetgever zo opgesteld om te voorkomen dat ambtshalve vervolging afbreuk zou doen aan de persoonlijke belangen van het slachtoffer.[187] De reden van de wetgever van 1886 om het klachtvereiste in de zedentitel op te nemen, lag in de wens om de klachtgerechtigde[188] de mogelijkheid te bieden om te bepalen of er wel of niet tot vervolging van de verdachte moest worden overgegaan. Het kan voor een slachtoffer immers belastend zijn om een strafrechtelijke procedure te moeten ervaren, aangezien informatie waarvan het slachtoffer niet wil dat derden daarvan kennisnemen door een strafzaak in de openbaarheid komt.[189]

Het klachtvereiste is afgeschaft omdat dit als belemmerend werd ervaren voor een effectieve opsporing en vervolging van bepaalde zedenmisdrijven.[190] Het gewenste evenwicht tussen de bescherming van de minderjarige tegen aantasting van diens, ontluikende, seksuele

---

[182] HR 26 mei 2009, *NJ* 2009/263, r.o. 2.6.3; Spronken & Fernhout in: Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 10.2 bij art. 218 Sv.
[183] Vgl. Moerman 2018, p. 647.
[184] Er wordt ook wel gesproken van een 'hoorrecht', maar het betreft feitelijk geen recht voor het slachtoffer maar een instructie aan het Openbaar Ministerie. Om die reden wordt in dit onderzoek gesproken van een hoorplicht.
[185] *Kamerstukken II* 2000/01, 27745, 3, p. 6.
[186] Absolute klachtdelicten zijn die delicten waarbij het, gelet op hun aard, niet wenselijk is om ambtshalve te vervolgen. Dit in tegenstelling tot de relatieve klachtdelicten, waarbij een delict vanwege een nauwe familieband tussen dader en slachtoffer tot een klachtdelict wordt. Vgl.: Kool 1999, p. 173.
[187] Zie Kool 1999, p. 173.
[188] Zie art. 64 Sr. Overigens is op voet van art. 65 Sr ook een wettelijke vertegenwoordiger en een nabestaande van een slachtoffer bevoegd tot het indienen van een klacht. Indien de klacht tegen een wettelijke vertegenwoordiger moet worden ingediend geeft art. 65, derde lid Sr aan wie daartoe is bevoegd.
[189] Von Brucken Fock 1987, p. 81.
[190] *Kamerstukken II* 2000/01, 27745, 3, p. 6.

vrijheid en de bescherming van de minderjarige tegen seksueel misbruik, zou ook door middel van een hoorplicht van de minderjarige kunnen worden gerealiseerd.[191]

De in artikel 167a Sv neergelegde hoorplicht geldt voor minderjarigen vanaf de leeftijd van twaalf jaren en heeft als doel om deze minderjarige in staat te stellen zijn mening te geven over het gepleegde strafbare feit. Vervolging blijft in beginsel achterwege indien de belangen van de minderjarige daartoe aanleiding geven.[192] Het Openbaar Ministerie kan echter, gelet op redenen van algemeen belang, ook tot vervolging overgaan indien het minderjarige slachtoffer daar zelf niet mee instemt.[193] De wens van de minderjarige dat niet tot vervolging wordt overgegaan is immers niet het enige belang waarmee rekening dient te worden gehouden en is volgens de minister '*nooit doorslaggevend*'.[194] Het Openbaar Ministerie kan dus tot vervolging overgaan tegen de wil van de minderjarige en een verzoek tot vervolging door het slachtoffer is niet langer vereist.[195] In een dergelijk geval dient het Openbaar Ministerie zijn beslissing om wel tot vervolging over te gaan kenbaar te maken aan het slachtoffer en te motiveren waarom hiertoe is besloten.[196] Werd bij de invoering van het klachtvereiste nog gesteld dat het bijzondere belang van de klachtgerechtigde diende te prevaleren boven het algemene belang, stelt de minister bij de invoering van de hoorplicht dat '*het algemeen belang vergt dat een strafzaak ook tegen de uitdrukkelijke wens van het betrokken kind doorgang kan vinden*'.[197]

Opgemerkt dient te worden dat de hoorplicht geen resultaatsverplichting vormt, maar slechts een inspanningsverplichting voor het Openbaar Ministerie.[198] Immers: het Openbaar Ministerie[199] stelt de minderjarige '*zo mogelijk*' in de gelegenheid zijn mening te geven over het strafbare feit.[200] Het is aan de rechter om te bepalen of het Openbaar Ministerie zich in een specifiek geval voldoende heeft ingespannen. Mocht de rechter oordelen dat niet voldaan is aan deze inspanningsverplichting dan kan dit leiden tot niet-ontvankelijkverklaring van het Openbaar Ministerie, namelijk indien '*de minderjarige door dat verzuim zo ernstig in zijn belang is geschaad dat dat, afgewogen tegen andere met de vervolging gemoeide belangen, dient te leiden tot het oordeel dat vervolging achterwege had moeten blijven*'.[201] Overigens kan het Openbaar Ministerie ook nog op een later tijdstip, bijvoorbeeld wanneer de rechter het Openbaar Ministerie hiertoe de gelegenheid geeft of op eigen initiatief, de hoorplicht op grond van artikel 167a Sv naleven.[202]

Terwijl het ontbreken van een klacht in beginsel leidde tot niet-ontvankelijkverklaring van het Openbaar Ministerie, zal dit, gelet op het vorenstaande in geval van het niet horen van de minderjarige, minder snel aan de orde zijn.[203] Vervolging is niet langer afhankelijk van een ingediende klacht en het minderjarige slachtoffer heeft geen doorslaggevende stem bij de

---

191 *Kamerstukken II* 2000/01, 27745, 3, p. 6.
192 *Kamerstukken II* 2000/01, 27745, 3, p. 6.
193 Vgl. *Kamerstukken II* 2000/01, 27745, 3, p. 6-7; *Kamerstukken II* 2001/02, 27745, 6, p. 17-18.
194 *Kamerstukken II* 2001/02, 27745, 6, p. 18.
195 *Kamerstukken II* 2001/02, 27745, 6, p. 18; Aanwijzing zeden (2016A004), *Stcrt*. 2016, 19414, § 3.
196 *Kamerstukken II* 2000/01, 27745, 3, p. 6-7.
197 *Kamerstukken II* 2001/02, 27745, 6, p. 20.
198 Valkenburg, Aantekening 2.c. op artikel 167a Sv, Tekst & Commentaar Strafvordering.
199 Uit HR 16 november 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM4308, *NJ* 2012/437, m. nt. M.J. Borgers, r.o. 2.6 volgt dat niet kan worden volstaan met een uiting van de minderjarige tegenover de politie of anderen.
200 Art. 167a Sv.
201 HR 16 november 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM4308, *NJ* 2012/437, m. nt. M.J. Borgers en HR 18 november 2008, *NJ* 2008/913.
202 HR 16 november 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM4308, *NJ* 2012/437, m. nt. M.J. Borgers.
203 Zie ook Doorenbos 2001, p. 1478.

beslissing om wel of niet tot vervolging over te gaan.[204] De rechter is voorts ook niet verplicht om ambtshalve na te gaan of artikel 167a Sv is nageleefd; het is aan de verdachte om hier een beroep op te doen.[205]

Voornoemde wetswijziging moest ervoor zorgen dat men effectiever kan optreden tegen seksuele misdrijven en dat (potentiële) slachtoffers betere bescherming kunnen genieten.[206] Het realiseren van dit streven lijkt op dit moment te verlopen via een afgezwakte rol van het slachtoffer in de beginfase van het strafrechtelijke onderzoek: was de door het slachtoffer ingediende klacht vroeger nog een voorwaarde voor vervolging door het Openbaar Ministerie, thans is de mening van het slachtoffer slechts één van de belangen waarmee het Openbaar Ministerie rekening houdt voordat tot vervolging wordt overgegaan.

3.4 Overzicht seksuele misdrijven Titel XIV Wetboek van Strafrecht

3.4.1 Inleiding

Het voorliggende onderzoek richt zich op de vraag naar de (on)mogelijkheden van een verruiming van de strafvorderlijke aangifteplicht. Het gaat derhalve om de strafrechtelijke handhaving van de seksuele misdrijven van Titel XIV Sr. In de praktijk en in de beleidstukken wordt echter in de regel gesproken over 'seksueel misbruik', waarmee een conglomeraat van handelingen worden bedoeld die zien op ongeoorloofde seksuele handelingen met maatschappelijk kwetsbaren. Een expliciete duiding van de beoogde strafbepaling(en) ontbreekt veelal en wat wordt verstaan als seksueel misbruik is ook afhankelijk van factoren als de context waarbinnen de seksuele handelingen hebben plaatsgevonden, de tijdsperiode en de omvang ervan. Onder de noemer seksueel misbruik kunnen overtredingen van diverse strafbepalingen worden begrepen. Dat roept de vraag op of een eventuele verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv verbonden zou moeten worden aan een zekere ernstgraad, tot uitdrukking komende in het in de afzonderlijke strafbepalingen neergelegde bijzondere strafmaximum. En zo ja, aan welke ernstgraad, en dus aan welke strafbepalingen daarbij zou moeten worden gedacht. Deze ernstgraad vormt een van de variabelen (*building blocks*) die dient te worden meegenomen bij de analyse ten behoeve van de besluitvorming van de wetgever.[207] Dat vraagt om een bespreking van de bestaande zedenwetgeving. Door een classificatie van de seksuele misdrijven op te stellen kan de strekking van elke strafbepaling worden geduid, waarna deze kan worden gerelateerd aan de strekking van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en de strafbaarstelling van het nalaten aangifte te doen van een voorgenomen verkrachting (artikel 136 Sr).

Hier doet zich een complicatie voor, want er staat een herziening van de zedenwetgeving op stapel.[208] Afgaande op de berichtgeving aan de Tweede Kamer is de indiening van het voorstel van wet op korte termijn te verwachten. De minister heeft aangegeven dat de herziene wetgeving ertoe strekt *'een adequate strafrechtelijke reactie te kunnen bieden op strafwaardig seksueel gedrag in de hedendaagse en digitaliserende samenleving'*.[209] Daartoe zal de zedentitel: 1) qua vorm en inhoud integraal worden herzien, 2) de wetsystematiek worden vereenvoudigd door een thematische

[204] Zie ook Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 83.
[205] Zie HR 20 februari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ0692, *NJ* 2007/435; Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 83.
[206] *Kamerstukken II* 2000/01, 27745, 3, p. 2.
[207] Zie hoofdstuk 6.
[208] *Kamerstukken II* 2016/17, 29279, 300; *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, 483.
[209] *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, 427, p. 1.

rangschikking en afstemming van de bepalingen qua reikwijdte en terminologie, (3) zullen de aard en ernst van de gedraging worden weerspiegeld in de (te herijken) strafmaxima en (4) voorziet de wetswijziging in een codificatie van rechtspraak.[210] Gelezen de departementale berichtgeving aan de Tweede Kamer mag worden verwacht dat de titel weliswaar qua systematiek ingrijpend zal worden herzien, maar dat de 'traditionele' vormen van seksueel misbruik naar aard en strekking daarvan deel uit blijven maken. Voorts is aangekondigd dat de strafbaarstelling van non-consensuele seks zal worden uitgebreid, zodat ook culpoze vormen van onvrijwillige seks strafbaar worden. Daarnaast zal seksuele intimidatie worden strafbaar gesteld.[211]

De lopende ontwikkelingen maken duidelijk dat de strafwaardigheid van onvrijwillige seksuele contacten wordt aangescherpt en dat gezocht wordt naar wegen om burgers, in het bijzonder maatschappelijk kwetsbaren, daartegen te beschermen. In dat perspectief roept ook de beperking van de aangifteplicht van artikel 160 Sv tot verkrachting vragen op. De daaraan ten grondslag liggende gedachte dat een terughoudende inzet van het strafrecht zou moeten worden betracht wanneer het gaat om seksueel handelen in de private sfeer lijkt te zijn achterhaald.[212] Hoewel de wetgever de seksuele autonomie van de burger, ook die van jongeren boven de twaalf jaar, hoog in het vaandel heeft, geldt inmiddels dat het strafrecht het aangewezen instrument is om ernstige vormen van seksueel misbruik te bestrijden. Dat is niet alleen voor Nederland het geval, ook elders geldt het strafrecht als aangewezen middel om meer ernstige vormen van seksueel misbruik te bestrijden en wordt nagedacht over hoe deze problematiek beter te ontsluiten voor de politie.[213]

Het gegeven dat de nationale zedenwetgeving integraal zal worden herzien, waarbij naar verluidt zal worden uitgegaan van de systematiek voorgesteld in de evaluatie van Lindenberg en Van Dijk,[214] geeft gerede aanleiding om daarbij aan te sluiten. Zeker ook omdat zodoende beter kan worden ingezoomd op de variabelen die elders worden genoemd als zijnde van belang voor de vraag naar de ontsluiting van seksueel misbruik voor de strafrechtspleging.[215]

3.4.2 Classificatie van seksuele misdrijven

De hier volgende classificatie van seksuele misdrijven is als opgemerkt gestoeld op de systematiek gegeven door Lindenberg en Van Dijk, welke classificatie naar verwachting wordt overgenomen door de wetgever bij de herziening van Titel XIV Sr. Ook de door Lindenberg en Van Dijk opgestelde algemene omschrijving van de seksuele misdrijven nemen we over: ieder van de door ons onderscheiden categorieën seksuele misdrijven *'vertegenwoordigt personen van wie de seksuele integriteit op afzonderlijke wijze dient te worden beschouwd en beschermd'*.[216]

---

[210] *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, 427, p. 2.

[211] *Kamerstukken II* 2018/19, 29279 en 34843, 518. Zie ook: *Kamerstukken II* 2018/19, 35080, 3 (Herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen).

[212] Kool 1999.

[213] Zie hoofdstuk 5.

[214] Lindenberg & Van Dijk 2016, hoofdstuk 3.

[215] Bij het uitvoeren van de quick scan naar de stand van wet- en regelgeving in een aantal lidstaten van de EU is eveneens uitgegaan van deze (en enkele andere) criteria; zie hoofdstuk 5, § 5.2.

[216] Lindenberg & Van Dijk 2016, p. 35. Zie voor een andere categorisering: Nationaal Rapporteur 2014, p. 25; de daar gemaakte indeling betreft seksueel geweld tegen jeugdigen. Er worden drie categorieën onderscheiden: (1) hands off: delicten waarbij geen sprake is geweest van een fysiek contact tussen dader en slachtoffer; (2) hands-on ontucht: seksuele misdrijven waarbij sprake is geweest van een fysiek contact tussen dader en slachtoffer, waarbij dwang geen bestanddeel vormt van de strafbepaling en (3) hands-on dwang delicten, betrekking hebbende op de onder dwang tot stand gekomen verkrachting en de aanranding.

Vanuit deze systematiek zijn vier categorieën van seksueel misbruik te onderscheiden: 1) seksueel misbruik van jeugdigen; 2) seksueel misbruik van personen die op een bepaalde manier geestelijk of lichamelijk onmachtig zijn; 3) seksueel misbruik tegen personen met een bepaalde functionele afhankelijkheid en 4) seksueel misbruik tegen personen door middel van dwang.[217]

Tabel 3.1 biedt een overzicht van de voor dit onderzoek relevante bepalingen opgenomen in Titel XIV Sr.[218] Het overzicht heeft noodzakelijk een algemeen karakter. Er is, anders gezegd, bij het opstellen geen rekening gehouden met de variëteit aan situaties die schuilgaat onder de noemer seksueel misbruik. Op deze plaats gaat het er om een overzicht te geven van relevante strafbaarstellingen, bij het opstellen waarvan de wetgever de verscheidenheid van daaronder vallende situaties en af te wegen belangen niet steeds in volle omvang heeft kunnen overzien. Bij de beschrijving wordt daarom gefocust op de belangrijkste kenmerken waaraan inzicht kan worden ontleend over de aard van het beschermde rechtsbelang en de strafwaardigheid daarvan, tot uitdrukking gebracht in het wettelijk strafmaximum.

Van belang ook is aan te geven dat bij het opstellen van het overzicht twee beperkingen zijn aangebracht: 1) enkel de bepalingen die enige vorm van seksueel misbruik strafbaar stellen zijn opgenomen[219] en 2) de mogelijkheid tot toepassing van de strafverzwaringsgronden van artikel 248 Sr zijn buiten beschouwing gelaten. De eerste beperking vloeit voort uit het feit dat de rechtsbelangen die Titel XIV Sr beoogt te beschermen weliswaar in meerderheid zien op de seksuele integriteit, maar dat er ook bepalingen in staan die niet een op een te koppelen zijn aan seksueel misbruik. Die bepalingen blijven hier buiten beschouwing.[220]

De tweede beperking, die van het buiten toepassing laten van de strafverzwaringsgronden berust op de complicaties waartoe toepassing van artikel 248 Sr in de rechtspraktijk aanleiding geeft.[221] Door de strafverzwaringsgronden namelijk te koppelen aan een ander delict dan het gronddelict kan een verhoging van het strafmaximum worden bewerkstelligd waarmee naar het oordeel van het Openbaar Ministerie in voorliggende gevallen meer recht kan worden gedaan aan

---

[217] Lindenberg & Van Dijk onderscheiden daarnaast nog twee categorieën: de strafverzwaringsgronden van artikel 248 Sr en een categorie overige delicten.

[218] Het overzicht is afgeleid van het overzicht dat als tabel 4 staat opgenomen in de studie van Lindenberg en Van Dijk; Lindenberg & Van Dijk 2016, p. 36. Zie voor een verantwoording van de gekozen indeling: Lindenberg & Van Dijk 2016, § 2.2.3.3.

[219] Zie hoofdstuk 1, § 1.5.1.

[220] De volgende bepalingen zijn buiten beschouwing gelaten:

- art. 239, het verbod op schennis der eerbaarheid, ziende op de algemene moraal/openbare orde;
- art. 240 Sr, het verbod op voor derden aanstotelijke afbeeldingen (pornografie). Ook hier ligt het belang in de bescherming van de algemene moraal/de openbare orde;
- art. 251 Sr, ziende op de mogelijkheid tot oplegging van de bijkomende straf van ontzetting van rechten;
- art. 252 Sr, bevattende een verbod op het verkopen of toedienen van bedwelmende drank aan dronken en enkele strafverzwarende omstandigheden;
- art. 253 bevat een verbod op het tot bedelarij aanzetten van een onder zijn gezag staand minderjarige of deze gevaarlijke arbeid laten verrichten;
- art. 254 Sr ziet op het verbod op seksuele handelingen met of door dieren en
- art. 254a Sr, verbod op het vervaardigen, verspreiden etc. van dierenpornografie.

[221] Artikel 248 Sr maakt het mogelijk om de strafmaat met een derde te verhogen wanneer sprake is van strafverzwarende omstandigheden. De meeste van de in artikel 248 Sr genoemde bepalingen hebben betrekking op seksuele contacten met minderjarigen. De omstandigheden die strafverzwaring rechtvaardigen zijn misbruik van gezag, gebruik van geweld, misbruik van iemand in een kwetsbare positie en het blootstellen aan levensgevaar of geweld.

de strafwaardigheid van het seksuele misdrijf.[222] Dat geeft aanleiding tot een onoverzichtelijk beeld en versnippering van de wetsystematiek.[223] Deze paragraaf strekt er niet toe om dergelijke inconsistenties bloot te leggen. Doel is een overzicht te geven van de gronddelicten betrekking hebbende op seksueel misbruik, zodat kan worden bezien voor welke van deze seksuele misdrijven eventueel een verruiming van de aangifteplicht zou kunnen worden overwogen.

3.4.3 Taxatie en classificatie van de ernst van elk zedenmisdrijf

Het overzicht opgenomen in tabel 3.1 is opgesteld volgens de genoemde vierdeling en bevat de volgende kenmerken: 1) de categorie; 2) een inhoudsomschrijving/juridische kwalificatie; 3) het strafmaximum (uitgedrukt in vrijheidsstraf) en 4) de mogelijkheid tot toepassen van voorlopige hechtenis.

[222] Lindenberg & Van Dijk 2016, hoofdstuk 2, § 2.8. Op pagina 264 en 266 geven de tabellen 11 en 12 een illustratie van de verschuivingen qua strafmaximum in geval van het ten laste leggen van een ander dan het gronddelict in samenhang met art. 248 Sr.

[223] Voor een beschrijving van de complicaties: Lindenberg & Van Dijk 2016, § 2.8.

Criterium	Art.	Inhoud	Straf-maat	Voorlopige hechtenis
Leeftijd	240a	vertonen etc. van schadelijke afbeeldingen < 16 jr.	1 jr	+
	240b	kinderpornografie	4 jr	+
	244	seksueel binnendringen 12-minner	12 jr	+
	245	ontuchtig binnendringen 12-16 jr.	8 jr	+
	247	ontuchtige handelingen 16-minner verleiding 16-minner tot ontucht met derde	6 jr	+
	248a	verleiding, overwicht, misleiding < 18 jr.	4 jr	+
	248b	jeugdprostitutie 16-18 jr.	4 jr	+
	248c	aanwezigheid bij ontuchtige handelingen 18-minner	4 jr	+
	248d	corrumperen van 16-minner	2 jr	+
	248e	grooming 16-minner	2 jr	+
	248f	uitlokken van ontucht met een 18-minner door derde	10 jr	+
	249-1	ontucht met een minderjarige afhankelijke	6 jr	+
	250	koppelarij	4 jr	+
Geestelijke of lichamelijke onmacht	243	seksueel binnendringen bij bewusteloze, lichamelijk onmachtige of iemand met verminderd bewustzijn of een stoornis	8 jr	+
	247	ontuchtige handelingen bij bewusteloze, lichamelijk onmachtige of iemand met verminderd bewustzijn of een stoornis	6 jr	+
Functionele afhankelijkheid	249-2	ontucht met een functioneel afhankelijke	6 jr	+
Dwang	242	verkrachting	12 jr	+
	246	aanranding	8 jr	+

Tabel 3.1 – Overzicht seksuele misdrijven (ten behoeve van het onderzoek)

3.4.4 Voorzet tot taxatie van geselecteerde seksuele misdrijven

Het overzicht (tabel 3.1) leert dat de meeste bepalingen zien op enige vorm van seksuele omgang met minderjarigen. De term seksueel misbruik staat echter niet in enige strafbepaling opgenomen, evenmin als de term seksueel geweld. Wel is duidelijk dat de wetgever belang hecht aan de leeftijd van de minderjarige.[224] Zo zijn seksuele contacten met minderjarigen jonger dan twaalf jaar absoluut verboden en staat daar een, aan de verkrachting gelijke strafmaat op van twaalf jaar.

[224] De Nationaal Rapporteur wijst op de inconsistentie van het leeftijdsregime dat in verloop van tijd is ontstaan door de vele toevoeging van strafbepalingen; Nationaal Rapporteur 2014, p. 27.

Voor minderjarigen in de leeftijd tussen de twaalf en zestien jaar geldt geen absoluut verbod op het hebben en/of plegen van seksuele handelingen. Hier gelden als criteria voor strafbaarstelling de aanwezigheid van enige vorm van dwang (geweld en/of andere feitelijkheid), misbruik van specifieke kwetsbaarheid of het schenden van een functionele verantwoordelijkheid jegens de minderjarige.

De seksuele misdrijven betreffende meerderjarigen kenmerken zich door het non-consensuele karakter per se van de seksuele contacten. Dat ontbreken van instemming kan zijn gelegen in het gebruik van geweld, of enig bij het slachtoffer aanwezig geestelijk of lichamelijk onvermogen. De enige uitzondering hierop vormt de schending van de functionele verantwoordelijkheid betreffende meerderjarige patiënten en cliënten neergelegd in artikel 249 lid 2 Sr. Voorts is duidelijk dat het oordeel over de strafwaardigheid, neergelegd in het strafmaximum afhankelijk is van de aard van het seksuele contact. Seksueel binnendringen wordt gezien als een meer strafwaardige vorm van handelen dan niet-penetratieve contacten.[225]

Op grond van het voorgaande kunnen enkele bouwstenen worden aangereikt om te komen tot een normstelling die qua proportionaliteit aansluit bij de bestaande aangifteplicht en een verruiming daarvan zou kunnen rechtvaardigen.[226] Uiteraard is het aan de wetgever te overwegen of, en zo ja, aan welke mate van strafwaardigheid het seksueel misbruik zou moeten voldoen om onder de reikwijdte van een te overwegen verruimde aangifteplicht te vallen. Ter oriëntatie worden hier de volgende bouwstenen gegeven:

(1) de jeugdige leeftijd van het slachtoffer (12-minner);
(2) het penetratieve karakter van de seksuele handeling beschreven in de strafbepaling;
(3) het gebruik van een in enigerlei vorm van geïnstrumentaliseerde dwang, blijkend uit de toepassing van geweld, misbruik van specifieke kwetsbaarheid van het slachtoffer of misbruik van een tussen het slachtoffer en de dader bestaande afhankelijkheidsverhouding en
(4) de strafwaardigheid tot uitdrukking gebracht in de strafbedreiging en in het openstellen van de voorlopige hechtenis.

Deze bouwstenen zijn afgeleid van de bestaande strafbaarstellingen waaronder de meer ernstige vormen van seksueel misbruik momenteel zijn strafbaar gesteld; ook komen zij terug in de door Lindenberg en Van Dijk gegeven classificatie. Verder sluiten ze qua ernstschaal aan op de aangifteplicht van artikel 160 Sv en de strafbaarstelling van het nalaten aangifte te doen van artikel 136 Sr. Niet onbelangrijk ook is dat deze elementen zijn terug te vinden in de strafwetgeving van de landen die zijn bestudeerd voor het rechtsvergelijkende deel van deze studie.[227] Voor die landen geldt bovendien, met uitzondering van Duitsland, dat daar een ruimere meldplicht en/of aangifteplicht geldt ter zake van seksueel misbruik.

Deze bouwstenen kunnen, als gezegd, handvatten bieden voor een te maken selectie van seksuele misdrijven die qua mate van strafwaardigheid een verruiming van de strafvorderlijke aangifteplicht zou kunnen rechtvaardigen. Om die besluitvorming ten dienste te zijn bevat tabel

[225] Daarbij moet worden opgemerkt dat de noemer 'ontucht' en 'ontuchtige handelingen' in beginsel penetratieve en niet-penetratieve seksuele contacten omvatten. In dat geval kan sprake zijn van eendaadse samenloop en zal de tenlastelegging zijn gebaseerd op de bepaling met het zwaarste strafmaximum.
[226] Ook Lindenberg en Van Dijk gebruiken de term 'normstelling'. Zij begrijpen daaronder: '(...) de scherpte van de norm in de zedenbepaling, zoals die tot uitdrukking komt in de delictsomschrijving, in de hoogte van het strafmaximum en in de verhouding tussen dat strafmaximum en die van de andere zedenbepalingen'; Lindenberg & Van Dijk 2016, p. 14.
[227] Zie hoofdstuk 5.

3.2 een overzicht voor een mogelijke selectie van seksuele misdrijven, waarbij qua categorisering en kenmerken aansluiting is gezocht bij de classificatie van seksuele misdrijven gegeven in tabel 3.1.

Bij het opstellen van het overzicht is een cesuur gemaakt tussen de meer ernstige en minder ernstige vormen van seksueel misbruik, waarbij de ernstgraad is afgeleid van het bijzondere strafmaximum en de aard van de strafbaar gestelde handeling. Voor de delicten opgenomen in tabel 3.2 geldt dat het gaat om handelingen die seksueel misbruik opleveren of dat direct faciliteren (artikel 248f Sr). Het betreft alle meer ernstige strafbare seksuele misdrijven, waarop een strafbedreiging van zes jaar of meer gevangenisstraf is gesteld.

Voor het geval een dergelijke beperking niet in overweging wordt genomen, biedt tabel 3.3 een overzicht van de resterende strafbepalingen waarin voor de strafbaarstelling van seksueel misbruik eveneens relevante seksuele handelingen staan opgenomen. De grens van de wettelijke strafbedreiging ligt voor deze seksuele misdrijven op vier jaar gevangenisstraf.

Criterium	**Art.**	**Inhoud**	**Strafmaat**	**Voorlopige hechtenis**
Leeftijd	244	seksueel binnendringen 12-minner	12 jr	+
	245	ontuchtig binnendringen 12-16 jr.	8 jr	+
	248f	uitlokken van ontucht met een 18-minner door derde	10 jr	+
	249-1	ontucht met een minderjarige afhankelijke	6 jr	+
Geestelijke of lichamelijke onmacht	243	seksueel binnendringen bij bewusteloze, lichamelijk onmachtige of iemand met verminderd bewustzijn of een stoornis	8 jr	+
	247	ontuchtige handelingen bij bewusteloze, lichamelijk onmachtige of iemand met verminderd bewustzijn of een stoornis	6 jr	+
Functionele afhankelijkheid	249-2	ontucht met een functioneel afhankelijke	6 jr	+
Dwang	242	verkrachting	12 jr	+
	246	aanranding	6 jr	+

Tabel 3.2 – Overzicht van seksuele misdrijven met een wettelijke strafbedreiging van zes jaar of meer gevangenisstraf.

Criterium	Art.	Inhoud	Strafmaat	Voorlopige hechtenis
Leeftijd	240a	vertonen etc. van schadelijke afbeeldingen < 16 jr.	1 jr	+
	240b	kinderpornografie	4 jr	+
	248a	verleiding, overwicht, misleiding < 18 jr.	4 jr	+
	248b	jeugdprostitutie 16-18 jr.	4 jr	+
	248c	aanwezigheid bij ontuchtige handelingen 18-minner	4 jr	+
	248d	corrumperen van 16-minner	2 jr	+
	248e	grooming 16-minner	2 jr	+
	250	koppelarij	4 jr	+

Tabel 3.3 – Overzicht van seksuele misdrijven met een wettelijke strafbedreiging van vier jaar of minder gevangenisstraf

3.4.5 Een complicatie: de categorie 'ontuchtig'/'ontuchtige handelingen'

Bij de classificatie van seksueel misbruik opgenomen in tabel 3.1 en 3.2, staan ook enkele strafbepalingen genoemd waarin de bestanddelen 'ontucht' (artikel 248b, 248d, 248f en 249 Sr) of 'ontuchtige handelingen' (artikel 245, 246, 247, 248a en 248c Sr) staan opgenomen. Deze categorie seksueel misbruik behoeft afzonderlijke bespreking vanwege de daaraan verbonden rechtsonzekerheid. Van strafbare 'ontuchtige handelingen' is namelijk enkel sprake wanneer de gesignaleerde seksuele handelingen in strijd zijn met de maatschappelijke opvattingen over wat betamelijk is.[228] Het beoordelen of sprake is van een ontuchtig seksueel contact is derhalve niet (steeds) eenvoudig. [229] De rechtspraak laat zien dat de uitleg van de bestanddelen ontucht en ontuchtige handelingen varieert, althans op het niveau van de lagere rechtspraak en sterk afhankelijk is van de casuïstiek van de voorliggende strafzaak.[230] Een verruiming van de aangifteplicht tot deze categorie brengt risico mee op onterechte aangifte, gebaseerd op een onjuiste inschatting van het gesignaleerde handelen. Dat risico geldt ook voor de andere seksuele misdrijven, maar zeker voor de categorie 'ontuchtige handelingen'. Bij een keuze voor verruiming van de strafvorderlijke aangifteplicht voor vormen van seksueel misbruik waarop zes jaar of meer gevangenisstraf staat bedreigd zou het gaan om artikel 245, 246 en 247 Sr.

In aanvulling hierop moet ook worden gewezen op het gegeven dat het oordeel om een strafrechtelijk vervolg te geven aan een aangifte ter zake van 'ontuchtige handelingen' exclusief toekomt aan het Openbaar Ministerie.[231] Dat is in dergelijke zaken wel gehouden om het slachtoffer te horen over een voorgenomen vervolging (artikel 167a Sv), maar het slachtoffer heeft geen middel om een zijns inziens onwenselijk vervolging te voorkomen.[232] Maar ook het

[228] Lindenberg & Van Dijk 2016, hoofdstuk 2, §. 2.3; Kool, Aantekening 6 op art. 245 Sr, Tekst & Commentaar Strafrecht.
[229] Lindenberg & Van Dijk 2016, p. 589-596.
[230] Lindenberg & Van Dijk 2016, hoofdstuk 4, §4.4; Kool 2018a.
[231] Uitgezonderd de mogelijkheid van het klachtschrift van artikel 12 Sv.
[232] Zie § 3.4.

omgekeerde geldt, want de onduidelijkheid over wat precies moet worden verstaan onder 'ontuchtige handelingen' en welke kennis van feiten en omstandigheden dat behoeft kan er toe leiden dat aangifte achterwege blijft omdat degene de signalen niet als zodanig benoemd.[233]

3.5 Overzicht nationale wet- en regelgeving betreffende de meldcodes, de (interne) meldplicht en het meldrecht

3.5.1 Inleiding en leeswijzer

Naast de in § 3.3 besproken aangifteplicht van artikel 160 Sv en de in § 3.7 te bespreken strafbaarstelling van het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting van artikel 136 Sr, bestaat diverse complementaire wet- en regelgeving met betrekking tot de informatieoverdracht betreffende seksuele misdrijven. Deze paragraaf geeft een uiteenzetting daarvan voor de sectoren zorg en onderwijs, waarna ook kort de stand van zaken in de sector sport wordt beschreven.[234] Bij lezing dient het onderscheid tussen de *meldcode*, de (interne) *meldplicht* en het *meldrecht* goed voor ogen te worden gehouden.

Een *meldcode* vormt een handleiding voor (zelfstandig werkzame) beroepskrachten bij het reageren op (signalen van) huiselijk geweld en/of kindermishandeling. Vertrekpunt voor de meldcodes vormt het door de overheid opgestelde basismodel,[235] dat door de betreffende organisatie mag worden toegesneden op het profiel van de dienstverlening.[236] Op grond van de Wet 2013, het Besluit 2013 en het Besluit 2017 behoren instellingen werkzaam op het veld van de maatschappelijke zorg of het onderwijs te beschikken over zo'n meldcode. Eenzelfde verplichting geldt uit hoofde van de Wet 2013 voor binnen de zorg of het onderwijs zelfstandig werkende beroepskrachten.[237] Voor de betrokken beleidsvelden, te weten Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) en Onderwijs enerzijds en Justitie & Veiligheid anderzijds geldt één gedeelde opdracht: het bieden van bescherming tegen seksueel misbruik aan maatschappelijk kwetsbaren en het zorg dragen voor hun veiligheid. De institutionele opdracht kan verschillen, maar voor alle betrokken organisaties geldt dat zij op eigen wijze verantwoordelijk zijn voor het creëren van een veilige (institutionele) leef- en leeromgeving van maatschappelijk kwetsbaren.

Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen seksueel misbruik binnen *het particuliere- en het institutionele spoor*.[238] Indien het gaat om seksueel misbruik door beroepskrachten of seksueel misbruik (het institutionele spoor), schrijven de meldcodes voor dat de beroepskracht de vermoedens van seksueel misbruik intern meldt, een *interne meldplicht* derhalve. Zo'n interne melding dient door het bestuur van de onderwijs- of zorginstelling te worden gemeld aan het toezicht (de Inspectie IGJ of de Inspectie Onderwijs), waarna, na daartoe strekkend advies vanuit dit toezicht, *aangifte* (op grond van artikel 161 Sv) dient te volgen door het school- of instellingsbestuur. Het betreft hier een publieke, institutionele verantwoordelijkheid voor behoud van een veilig zorg- respectievelijk onderwijsdomein, met daaraan verbonden bestuurlijk

[233] Een dergelijke onzekerheid speelt ook voor de meldplichtigen/meldgerechtigden op grond van de meldcodes (zie hoofdstuk 4).
[234] Conform de definities gegeven in hoofdstuk 1, § 1.5.
[235] Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/01/09/basismodel-meldcode-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling.
[236] Zie https://www.augeo.nl/nl-nl/meldcode/wat-is-de-meldcode, geraadpleegd op 25 augustus 2019.
[237] Voor de implementatie van het Besluit 2017 zijn de genoemde organisaties en zelfstandig werkende professionals onderverdeeld in zeven clusters. Ieder van deze cluster moet, onder leiding van een projectleider, zorg dragen voor het opstellen van een cluster-specifiek afwegingskader als bedoeld in het Besluit 2017
[238] Zie hoofdstuk 1, § 1.4.3 en § 3.5.2.

voorgeschreven aangifteverplichting. Hoewel in relatie tot de betrokken cliënt of scholier een te respecteren beroepsgeheim geldt, is een doorbreking daarvan gerechtvaardigd gelet op het belang van een veilige school- en/of behandelomgeving. Dat laat onverlet dat bij de door het bestuur en het toezicht te maken afwegingen aandacht wordt geschonken aan de wensen van het slachtoffer inzake het doen van aangifte. Dat kan ook inhouden dat niet de bestuurlijk verantwoordelijk, maar het slachtoffer aangifte doet.

Voor seksueel misbruik door particulieren (het particuliere spoor) ligt dat anders.[239] Daar is sprake van een *meldrecht* voor de beroepskracht dat een doorbreking van het beroepsgeheim inhoudt. Het is de beroepskracht toegestaan om, wanneer deze het stappenplan opgenomen in de meldcode correct heeft uitgevoerd, diens vermoedens van seksueel misbruik te melden aan Veilig Thuis.[240] Hoewel ook wel wordt gesproken van een *meldplicht*, is dat feitelijk onjuist. Het gaat om het mogen doorbreken van de zwijgplicht als uitkomst van een door de beroepskracht gevolgd stappenplan, waarin is voorzien in ruggenspraak. Dat laatste staat omschreven in de meldcodes en bevat een gewaarborgd proces van interne consultatie, met mogelijkheid tot het inwinnen van (tussentijds) advies van Veilig Thuis.[241]

De uitkomst van het stappenplan kan zijn dat: 1) vanuit de betrokken organisatie hulp wordt georganiseerd of 2) melding wordt gedaan aan Veilig Thuis.[242] Dit laatste wordt aangeduid als het *meldrecht*, dit om aan te geven dat sprake is van een 'zorgvuldige doorbreking' van het beroepsgeheim.[243] Veilig Thuis beslist op haar beurt of de melding aanleiding geeft om de politie te informeren.[244] Andere opties voor Veilig Thuis zijn het generen van een hulpaanbod of het informeren van de Raad voor de Kinderbescherming. Bij de vraag of Veilig Thuis de aan hen gedane melding doorzet naar de politie moet (onder andere) acht worden geslagen op de wensen van het betreffende betrokkenheid vanuit de strafrechtspleging.[245]

Zo bezien is formeel dus geen sprake van enige *meldplicht*, maar enkel van de *verplichting een meldcode* te hebben en deze op te volgen welke route kan uitmonden in een *meldrecht*. Niettemin wordt het meldrecht, in het spoor van de eerder gangbare terminologie, ook wel aangeduid als een *meldplicht*.[246] Die laatste term sluit ook aan op de terminologie gebruikt in het Angelsaksische vertoog, waar wordt gesproken van 'mandatory reporting' en 'a duty to report'.[247] Binnen het Nederlandse vertoog geldt voor de beroepskracht echter geen *aangifteplicht*, maar enkel een *meldrecht* met daaraan verbonden voorafgaande (*interne) meldplicht*. Voor particulieren geldt voor verkrachting de *aangifteplicht* van artikel 160 Sv en voor de overige seksuele misdrijven het *aangifterecht* van artikel 160 Sv. Ook een beroepskracht mag van dat laatste gebruik maken, maar

---

[239] Dit omvat niet de situatie waarbij sprake is van seksueel misbruik tussen twee cliënten of scholieren binnen een onderwijs- of zorginstelling.

[240] Het meldrecht is van recente datum, want dateert van 1 januari 2019.

[241] Zo'n tussentijds advies kan zijn gebaseerd op geanonimiseerde gegevens, maar kan ook op naam en toenaam plaatsvinden.

[242] De volgorde van stappen is niet dwingen, maar de beroepskracht moet deze uiteindelijk wel allemaal hebben genomen.

[243] Zie § III, p. 22 van het basismodel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling: 'Al met al is de omgang met het beroepsgeheim een vorm van evenwichtskunst: geheimhouding waar mogelijk, zorgvuldige doorbreking waar nodig.'

[244] In de praktijk kan een formele melding worden voorafgegaan door een (informeel) overleg met de politie. Daartoe zijn op lokaal niveau overlegstructuren georganiseerd; ook hiervoor geldt dat dit op basis van geanonimiseerde gegevens of met naam en toenaam kan plaatsvinden. Zie hoofdstuk 4, § 4.3.16.

[245] Omgekeerd horen de politie en het Openbaar Ministerie bij een melding ook oog te hebben voor de zorgbehoeften en het veiligheidsspoor. Zie de Aanwijzing zeden (2016A004), *Stcrt.* 2016, 19414.

[246] Voor 1 januari 2019 werd dan ook gesproken over meldplichten; zie § 3.5.2.

[247] Zie hoofdstuk 5, § 5.2, 5.4 en 5.6.

zal zich dan mogelijk dienen te verantwoorden voor de daarin gelegen doorbreking van het beroepsgeheim.

Deze regulering van de interne- en externe uitwisseling van informatie over seksueel misbruik is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. Bovendien is er, zoals uit het voorgaande blijkt, sprake van verschillende regimes. Ten aanzien van seksueel misbruik door particulieren geldt het regime van de Wet 2013, het Besluit 2013 en het Besluit 2017. Voor seksueel misbruik door beroepskrachten (in ruime zin)[248] geldt, naast de Wet van 2013 en de daaraan gerelateerde besluiten de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (hierna: Wkkgz 2016) en de Wet bestrijding seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs (hierna: Onderwijswet 1999).[249] Voor een goed begrip van de stand van wet- en regelgeving zoals deze geldt per 1 januari 2019, de dilemma's die deze oproepen[250] en de onderlinge verschillen is het zinvol kennis te nemen van wat daaraan voorafging. In het onderstaande volgt daarom een korte geschiedenis van de totstandkoming van deze wet- en regelgeving. Daarbij wordt ingezoomd op de overwegingen die destijds een rol hebben gespeeld in het politieke debat en tot welke uitkomsten dit heeft geleid. Met het oog op de actualiteit wordt bovendien aandacht besteed aan de actuele ontwikkelingen binnen de sector sport.[251]

3.5.2 Een kleine geschiedenis van het (parlementaire) debat over de meldcode en de meldplicht: van weerstand tot werkafspraken

3.5.2.1 De stand van zaken voor 2008

Seksueel misbruik, in het bijzonder van minderjarigen, vormt vandaag de dag een aandachtspunt binnen het overheidsbeleid. Dat is echter niet altijd zo geweest. Feitelijk dateert de politieke en maatschappelijke aandacht voor seksueel misbruik pas van het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw.[252]

Eén van de aandachtspunten betrof destijds het bevorderen van het gebruik van meldcodes in bepaalde beroepssectoren, in het bijzonder de zorg en het onderwijs. Eerder had Van Herten gepleit voor de invoering van een aangifteplicht bij (seksueel) geweld jegens minderjarigen, te koppelen aan een in te voeren gespecificeerde strafbaarstelling van (lichamelijke en seksuele) kindermishandeling.[253] Deze oproep leidt tot een Kamervraag, waarin de toenmalig minister van Justitie gevraagd wordt zich uit te spreken over de wenselijkheid van de invoering van een meld- en/of aangifteplicht, met bijbehorende specifieke strafbaarstelling.[254] De minister antwoordt afwijzend: de focus dient bij de aanpak van kindermishandeling te liggen op adequate hulpverlening en een strafrechtelijke handhaving zou dit enkel in de weg staan. De Raad voor het Jeugdbeleid deelt deze visie: '*Het beleid van de overheid is gericht op versterking van de hulpverlening aan*

[248] Voor het onderwijs geldt dat niet alleen leerkrachten tot melding verplicht zijn, maar ook anderen die werkzaam zijn binnen de school, zoals een conciërge. Gesproken wordt van 'met taak belaste personen'.
[249] *Stb.* 1999, nr. 313.
[250] Zie hoofdstuk 4.
[251] Gedoeld wordt op de eventueel te implementeren aanbevelingen gedaan door de Commissie De Vries (De Vries 2017). Overigens kan worden opgemerkt dat 'clubs voor vrijetijdsbesteding' in de Memorie van Toelichting bij de Wet 2013 worden genoemd als sector waarbinnen invoering van een (integrale) meldcode zinvol zou zijn: *Kamerstukken II* 2011/12, 33062, 3, p. 10.
[252] Kool 1999, hoofdstuk 4.
[253] Van Herten 1986, p. 251-253. In hetzelfde jaar vond een studiedag rondom dit thema plaats ('Kindermishandeling: meldingsplicht ja of nee?'). Voor een samenvatting: Van Montfoort 1987.
[254] *NJB* 1986, nr. 23, p. 734.

ouders/verzorgers in belang van het kind. Een strafrechtelijke start van de behandeling van kindermishandeling kan daarbij zeer ongewenst zijn'.[255] Gewezen wordt op te verwachten problemen bij de handhaving van zo'n meldplicht en/of aangifteplicht en op het risico voor (toename van) valse meldingen.[256]

In de Beleidsbrief Kindermishandeling van 1990 wordt vervolgens geopteerd voor de invoering van meldcodes, met daaraan verbonden laagdrempelige provinciale meldpunten.[257] Opgemerkt kan worden dat in de beleidstukken melding wordt gemaakt van op departementaal niveau op te stellen richtlijnen ten behoeve van het melden van kindermishandeling door de politie aan de op te zetten meldpunten.[258] Een en ander leidt in 1994 tot de instelling van de Werkgroep meldpunt kindermishandeling.[259]

In het juridisch veld wordt inmiddels volop gediscussieerd over de wenselijkheid van een invoering van een meldplicht.[260] Daarbij wordt over de grenzen heen gekeken, onder andere naar de Verenigde Staten.[261] Tegenstanders van een meldplicht wijzen erop dat de invoering daarvan de oorzaken achter de lage melding- en aangiftebereidheid niet wegneemt en dat maximale bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik een eensgezinde aanpak door de betrokken organisaties behoeft.[262] Van een breed gedeelde opdracht en wens tot samenwerking met daaraan verbonden daadkrachtige implementatie van de meldcodes is geen sprake.

Evaluatieonderzoek uit 2008 wijst uit dat een groot deel van de instellingen niet beschikte over een meldcode, en wanneer dat wel het geval is een substantieel deel van de betrokken beroepskrachten daar niet bekend mee is. Degenen die wel op de hoogte waren geven echter aan de meldcode als steun in de rug te ervaren en gaan vaker over tot het doen van een melding. Duidelijk is dat grote behoefte bestaat onder beroepskrachten aan duidelijkheid hoe te handelen bij vermoedens of wetenschap van seksueel misbruik. Het draagvlak voor de meldcodes is aanwezig, maar de implementatie schiet tekort.[263]

3.5.2.2 Het regeringsstandpunt van 2008

In reactie op de evaluatie wordt van regeringswege gesteld dat het gebruik van de meldcodes voor huiselijk geweld, kindermishandeling, vrouwelijke genitale verminking en eergerelateerd geweld '*drastisch omhoog'* moet en '*goed geborgd'* moet worden.[264] In een daarop volgende beleidsbrief uit het voorjaar van 2011 geeft de Staatssecretaris van VWS aan zich te beraden op de invoering van een meldplicht.[265] Ten behoeve van de besluitvorming worden vier aandachtspunten geformuleerd: 1) de bewezen effectiviteit van de meldplicht; 2) de kwestie van de autonomie van de beroepskrachten; 3) de met een in te voeren meldplicht samenhangende administratieve lasten en

---

255 Raad voor het Jeugdbeleid 1988, p. 89.
256 Kool 1999, p. 207.
257 *Kamerstukken II* 1990/91, 21938, 3, p. 17-19; Kool 1999, p. 209. Die provinciale meldpunten werden belegd bij de toenmalige Bureaus Vertrouwensartsen.
258 *Kamerstukken II* 1992/93, 21980, 18, p. 9.
259 Werkgroep meldpunt kindermishandeling (Werkgroep Hermans), 1994.
260 We roepen in herinnering dat de hier bedoelde meldplicht in het hedendaagse jargon worden aangeduid als meldrecht (zie § 3.5.1).
261 Willems 1990, p. 1243-1248. Zie ook: Dickinson 1990, bijlage 1, p. 289-29; Van Unen 1997.
262 Van Montfoort 1990, p. 1637-1638 en Te Braake 1990, p. 1639-1641.
263 Deze bevinding is te vinden in een uitgave van het Tijdschrift Kindermishandeling uit april 2008, waarin verslag wordt gedaan van een in opdracht van de Inspectie voor de Gezondheidszorg uitgevoerde digitale enquête onder 3.000 beroepskrachten (*Tijdschrift voor kindermishandeling*, z.a., 2008, nr. 1).
264 *Kamerstukken II* 2007/08, 28345, 71, p. 1.
265 *Kamerstukken II* 2010/11, 28345, 111. We roepen in herinnering dat destijds nog gesproken werd over een meldplicht en niet – zoals heden het geval is - van een meldrecht.

4) het vast te stellen draagvlak voor een meldplicht onder de beroepskrachten. Opmerking behoeft dat in deze beleidsbrief nadrukkelijk onderscheid wordt gemaakt tussen geweld in huiselijke kring en geweld in een ander kader. Gesteld wordt dat het eerste vraagt *'om zorgvuldigheid'* en om een zekere aan de betrokken instellingen en (zelfstandige werkende) beroepskrachten te gunnen autonomie.[266]

Wat betreft de geformuleerde aandachtspunten valt de weging als volgt uit. Over de effectiviteit van de meldplicht wordt positief geoordeeld. De evaluatie van 2008 had immers uitgewezen dat beroepskrachten weliswaar niet steeds bekend waren met de meldcode, maar als dat wel het geval was het instrument waardeerden. En dat het leidde tot meer, kwalitatief goede meldingen.[267] Daarentegen wijst het tweede weegpunt, de autonomie van de professional, op bezwaren tegen een in te voeren meldplicht. Dat zou druk opleveren voor de beroepskrachten, niet in het minst omdat het nalaten van melden strafbaar zou zijn. Dat zou zich niet goed verdragen met de aan de professional te gunnen autonomie en diens verantwoordelijkheid om ook na een op grond van de meldcode gedane melding verantwoordelijkheid te houden voor het hulpverleningscontact. Ook het derde aandachtpunt, de administratieve lasten, scoort negatief. Er wordt melding gemaakt van negatieve ervaringen met ongegronde meldingen elders en daaraan verbonden onnodige administratieve lasten. Eenzelfde lot is het vierde aandachtspunt beschoren: het benodigde draagvlak bij de beroepskrachten. Vanuit het werkveld werd namelijk duidelijk aangegeven dat de meerderheid van de instellingen en beroepskrachten voorstander waren van de verplichting om te voorzien in een meldcode, maar geen heil zag in een daaraan verbonden meldplicht. Dat zou enkel leiden tot een te sterke formalisering van de maatschappelijke zorg en de autonomie van de beroepskrachten te vergaand doorkruisen.[268]

In de daaropvolgende jaren wordt vanuit de sectoren maatschappelijke zorg en onderwijs geïnvesteerd in het implementeren van en toezicht houden op de naleving van de meldcodes voor seksueel misbruik in het particuliere spoor. Voor de maatschappelijke zorg en het onderwijs fungeren de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK's) en de (centrum)gemeentelijke Steunpunten Huiselijk Geweld (hierna: SHG's) als aanspreekpunt voor seksueel misbruik binnen het particuliere spoor.[269] Voorzien wordt in een sector breed basismodel waaraan de door de instellingen in te voeren meldcodes minimaal moeten voldoen. Uitgangspunt daarbij is dat er ruimte moet zijn voor '*de verantwoordelijkheid van de instelling en van individuele professionals'*, zodat de op te stellen institutionele meldcode kan worden toegesneden op de aard van de te bieden dienstverlening.[270] De meldcodes geven de beroepskrachten een meldrecht en bieden bij zorgvuldig handelen een grond voor verval van de professionele (institutionele) aansprakelijkheid voor het niet (kunnen) naleven van het beroepsgeheim.[271] Van een streven te komen tot invoering van een meldplicht is ten tijde van de indiening van het wetsvoorstel dat zal leiden tot

---

[266] *Kamerstukken II* 2010/11, 28345, 111, p. 2. Zie ook: Ministerie van VWS 2016b, p. 8.

[267] *Kamerstukken II* 2010/11, 28345, 111, p. 2; het betreft het onderzoek van Doeven 2008. Er wordt overigens ook melding gemaakt van buitenlands onderzoek waaruit het tegendeel zou blijken.

[268] *Kamerstukken II* 2010/11, 33062, 3, § 1.6 en 1.7.

[269] Per 1 januari 2015 zijn de AMK's en SHG's samengevoegd tot één integraal adviespunt: het Advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (hierna: AMHK). Deze AMHK's werken onder de naam Veilig Thuis.

[270] *Kamerstukken II* 2007/08, 28345, 71, p. 2; zorg en onderwijs worden genoemd als te onderscheiden sectoren. Van die ruimte wordt in de praktijk ook gebruik gemaakt, zo heeft de KNMG onlangs (2018) de in de basis-meldcode opgenomen vijfde stap voorzien van een eigen afwegingskader.

[271] *Kamerstukken II* 2011/12, 33062, 3, p. 13. Deze zwijgplicht is neergelegd in artikel 88 Wet BIG, artikel 7:457 BW, art. 7.7.11 Jeugdwet en artikel 5.2.6 Wmo 2015. De Vertrouwensinspecteurs hebben op grond van artikel 6 van de Wet op het onderwijstoezicht een beroepsgeheim.

de Wet 2013, anders dan voor seksueel misbruik in het institutionele spoor, geen sprake.[272] Het structureel verplichten van beroepskrachten om gebruik te maken van een sectorale meldcode werd toentertijd als een *'effectievere weg'* gezien om huiselijk geweld en kindermishandeling terug te dringen.[273]

De samenwerking tussen de AMK's en de SHG's liet toentertijd echter te wensen over en het aantal meldingen (met name bij de SHG's) was minder dan op grond van beredeneerde schattingen verwacht mocht worden. Tegelijkertijd nam de maatschappelijke en politieke zorg om seksueel misbruik in het particuliere spoor en de aanverwante problematiek van het huiselijk geweld onverminderd toe, waarnaast diverse geruchtmakende schandalen speelden rondom seksueel misbruik in het institutionele spoor. De verhoogde maatschappelijke en politieke aandacht stond in contrast tot de mate van overheidswege geboden bescherming tegen seksueel misbruik. Het bleef, met name voor de strafrechtspleging, notoir moeilijk om op adequate wijze te voldoen aan de inmiddels van een verdragsrechtelijke signatuur voorziene opdracht tot bescherming.[274]

3.5.2.3 Vanaf 2011: (naar) een integrale meldcode

De moeizame ontsluiting van de problematiek richting de strafrechtelijke autoriteiten blijft een aandachtspunt en benadrukt wordt dat de politie als actor betrokken dient te worden op het grensgebied van VWS en Justitie & Veiligheid. In de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel van 2011 (dat zal leiden tot de Wet 2013) wordt de politie expliciet aangeduid als *'neutrale signaleerder'* en *'melder'* van seksueel misbruik en als *'adviseur'* bij de aanpak daarvan.[275] De politie is geen adressaat van de Wet op de verplichte meldcode 2013, op haar rust geen meldplicht. Dat laat onverlet dat de wetgever een belangrijke rol ziet weggeleged voor de politie: Gewezen wordt op de 'vierde taakstelling' van de politie neergelegd in artikel 2 Politiewet (thans artikel 3 Politiewet 2012): het zorg dragen voor hulp aan hen die dat behoeven.[276] Voorts wordt gerefereerd aan de taakstelling van de politie opgenomen in de (destijds geldende) Aanwijzing huiselijk geweld en de Aanwijzing kindermishandeling op grond waarvan de politie verplicht is een actieve bijdrage te leveren aan het bestrijden van huiselijk geweld en kindermishandeling. 'Gezien haar taak is de politie zowel signaleerder als "meldpunt" voor huiselijk geweld en kindermishandeling', aldus de wetgever.[277] Melding ook wordt gemaakt van casusoverleggen waaraan de politie deelneemt; gedoeld wordt op de in de meldcodes neergelegde afstemmingsoverleggen.[278]

Niettegenstaande deze aandacht voor de positie van de politie, bevat het wetsvoorstel geen (door)meldplicht aan de politie voor instellingen en beroepskrachten. De wetgever zag weliswaar een duidelijke taak weggelegd voor de politie, maar een directe koppeling van de politietaken aan de vanuit het spoor van VWS uitgezette meldplicht, later geduid als een meldrecht, wordt niet gemaakt. Althans niet in de vorm van een aan sectorale meldplichten te relateren meld- of aangifteplicht bij de politie. Niettemin vermeld de memorie van toelichting bij de artikelgewijze toelichting op artikel 21a, lid 2 onder c als één van de functies van Veilig Thuis

[272] Zie ook: *Kamerstukken II* 2007/08, 28345, 71, p. 3 en Verwijs e.a. 2012.
[273] *Kamerstukken II* 2011/12, 33062, 3, p. 6-7.
[274] Kool 2004a; Kool 2004b en Kool 2011b; Lindenberg 2013.
[275] *Kamerstukken II* 2011/12, 33062, 3, p. 11.
[276] *Kamerstukken II* 2011/12, 33062, 3, p. 10.
[277] *Kamerstukken II* 2011/2012, 33062, 3, p. 15.
[278] Veilig Thuis 2019, § 2.4.2.

'het in kennis stellen van de politie'. Bij de artikelsgewijze toelichting wordt gewezen op de noodzaak van munltidicisplinaire samenwerking, waarbij de politie (wederom) als meldpunt naast Veilig Thuis wordt genoemd.[279] Die beoogde samenwerking maakt dat de hulpverlening, in dit geval Veilig Thuis, de politie in kennis kán' stellen: 'Indien het belang van de betrokkene of de ernst van de situatie daartoe aanleiding geeft, kan ook de politie in kennis worden gesteld. Evenal het in kennisstellen van de hulpverlenende instantie dient ook hier steeds per geval een afzonderlijke beoordeling plaats te vinden. Door het contact met de politie kan bijvoorbeeld duidelijk worden of de politie al betrokken is.'[280] Als opgemerkt impliceert dit geen verplichting tot enige melding aan de politie, deze is geen normadressaat want geen aanbieder van diensten.[281] Duidelijk is wel dat de wetgever een multidisciplinaire samenwerking voor ogen heeft gestaan, waarbinnen informatie over seksueel misbruik ook kan en zou moeten worden gedeeld naar de politie als daar gerede aanleiding toe is.

De Wet verplichte meldcode 2013 ziet echter op de aanbieders van diensten. Voor hen (instellingen en en zelfstandige beroepsbeoefenaren) gaat een wettelijke verplichting gelden om een meldcode op te stellen die aangeeft hoe te handelen in geval van vermoedens en/of wetenschap van huiselijk geweld en/of kindermishandeling. Daaronder valt ook de problematiek van het seksueel misbruik.[282] Doel is via een verplicht te volgen stappenplan handelingszekerheid te bieden aan beroepskrachten om adequaat te handelen in situaties van (vermoedelijk) seksueel misbruik zodat snel en adequaat bescherming kan worden geboden.[283] Dat kan impliceren dat melding wordt gedaan bij Veilig Thuis, maar dat is dan geen *meldplicht*, maar een op grond van interne sectorale regels voorgeschreven *meldrecht*. Deze constructie sluit aan op het gevoelen binnen het werkveld, waarbinnen onvoldoende draagvlak is voor een eventuele invoering van een meldplicht of aangifteplicht. Bovendien ontbreekt de daartoe benodigde infrastructuur. Met name binnen de (geestelijke) gezondheidszorg is sprake van een versnipperde organisatie die een adequaat toezicht op naleving van de in te voeren meldcodes uit hoofde van de Wkggz 2016 door de Inspectie IGJ belemmert. De aandacht richt zich in eerste instantie op de implementatie van de meldcodes binnen deze sector, en binnen de sector onderwijs.

Voor de maatschappelijke dienstverlening, (primair) betrekking hebbende op het particuliere spoor, vormt de ingezette decentralisatie van de maatschappelijke zorg uit hoofde van de Wmo 2005 een complicerende factor.[284] Deze wet zal na een lange mars door het parlement in 2015 in werking treden en voorziet in de instelling van een intrasectoraal regionaal meldpunt: Veilig Thuis.[285] In de memorie van toelichting van de Wet 2013 wordt daar alvast een voorschot opgenomen door te verwijzen naar het in artikel 21cb lid 2 onder c van de toen

[279] *Kamerstukken II* 2011/2012. 33062, 3, p. 57: 'Geen enkele instantie kan zelfstandig problemen met huiselijk geweld effectief bestrijden. Slachtoffers en daders zijn gebaat bij een sluitende aanpak en daarvoor is samenwerking noodzakelijk tussen de beide meldpunten, hulpverleners en politie.'
[280] *Kamerstukken II* 2011/2012, 33062, 3, p. 55.
[281] Zie hierover de Wet Wmo 2015: *Kamerstukken II* , 2013/2014, 33841, § 5.6.
[282] De Wet 2013 omvat een breed scala van vormen van gendergerelateerd (seksueel) geweld tegen vrouwen, minderjarigen en overig maatschappelijk kwetsbaren. Ook vrouwelijke genitale verminking en eergerelateerd geweld vallen daaronder; in het navolgende wordt deze regelgeving enkel toegelicht in relatie tot het seksueel misbruik en als zodanig aangeduid.
[283] *Kamerstukken II* 2007/08, 28345, 71, p. 3.
[284] *Kamerstukken II* 2004/05, 30131, 1-3.
[285] Artikel 4.1.1 Wmo 2015 bevat de wettelijke grondslag voor de AMHK's, ofwel Veilig Thuis.

aanhangige Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning neergelegde bevoegdheid voor beroepskrachten van Veilig Thuis om te melden aan de politie.[286]

Bij deze stand van zaken volgt in 2013 de inwerkingtreding van de Wet 2013[287] en het daaraan verbonden uitvoeringsbesluit (Besluit 2013).[288] Met de invoering van de wet beoogde de wetgever organisaties en professionals te begeleiden in het proces na signalering van een geval van (vermoed) huiselijk geweld of kindermishandeling. 'Het doel van de meldcode is nadrukkelijk níet om te komen tot meer meldingen. Het doel is 'sneller en adequater hulp te verlenen bij huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit kan ook zonder de melding worden bereikt. De meldcode ondersteunt professionals, zodat zij weten wat zij moeten doen bij signalen van huiselijk geweld', aldus de wetgever.[289] De wetgever wilde nadrukkelijk geen meldplicht invoeren en beriep zich daarbij op de proportionaliteit en subsidiariteit, in samenhang met het recht op privacy van betrokkenen.[290]

Op grond van de Wet 2013 en het Besluit 2013 zijn organisaties en zelfstandige beroepsbeoefenaars die beroepshalve (dagelijks) rechtstreeks contact met cliënten, gezinnen of minderjarigen hebben (onderwijs, gezondheidszorg, jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, kinderopvang en justitie) verplicht zich te houden aan de sectorale meldcodes, vallende onder de bredere noemer huiselijk geweld en kindermishandeling. Het betreft alle sectoren waarbinnen al voor de Wet 2013 uit hoofde van de Wkkggz[291] kwaliteitseisen voor beroepsmatig handelen golden, of daaraan eenvoudig uitwerking aan kan worden gegeven.[292]

De invoering van de Wet verplichte meldcode leidde destijds tot wijzigingen van diverse wetten, betrekking hebbende op de sector maatschappelijke zorg en de sector onderwijs. In beginsel werden bovenstaande wetten op vrijwel dezelfde wijze aangepast. Zo is bepaald dat zorgaanbieders, maar ook de gemeentelijke gezondheidsdienst en het hoofd van een onderwijsinstelling een meldcode vaststelt en de kennis en het gebruik daarvan onder personeelsleden en medewerkers stimuleert. Van zelfstandige beroepsbeoefenaars wordt niet verwacht dat zij zelfstandig een meldcode vaststellen; zij dienen gebruik te maken van door derde partijen opgestelde codes.[293] Het toezicht op de naleving van de Wet 2013 ligt bij de Inspectie IGJ en de Inspectie Onderwijs. Gemeenten dienen krachtens de Wet op de kinderopvang voorts toezicht te houden op de kinderopvang en de peuterspeelzalen.[294]

---

[286] *Kamerstukken II* 2011/2012, 33062, 3, p. 19. De bevoegdheid voor beroepskrachten van Veilig Thuis om te melden bij de politie is uiteindelijk neergelegd in artikel 4.1.1 lid 2 onder e Wmo 2015.
[287] *Stb.* 2013, 142.
[288] *Stb.* 2013, 324. Zie *Kamerstukken II* 2011/12, 33062, 3, p. 9, waar een gespecificeerde opsomming staat gegeven van de organisaties waarop de meldcode en het daarin neergelegde meldrecht van toepassing is.
[289] *Kamerstukken II* 201/2012, 33062, 3, p. 12. Opgemerkt ook wordt dat het doel van de meldcode helder wordt gecommuniceerd, 'om te voorkomen dat professionals druk voelen om vaker dan nodig te melden' (p. 12).
[290] *Kamerstukken II* 2011/20012, 33062, 3, p. 27.
[291] Laatstelijk gewijzigd in 2016; *Stb.* 2015, 407. Opgemerkt dient te worden dat de Wkkgz behoort tot het bestuursrecht: seksueel misbruik door een zorgverlener impliceert dat deze geen goede zorg levert als vereist op grond van de Wkkgz en kan aanleiding geven tot bestuursrechtelijk ingrijpen door de Inspectie IGJ. De Inspectie IGJ kan een bevel of aanwijzing geven aan de zorgaanbieder of de zelfstandig werkende zorgverlener.
[292] In de Memorie van Toelichting wordt het veld afgebakend als omvattende de 'directe dienst- of zorgverlenende relatie bestaat tussen de organisatie en de cliënt', en/of waarbinnen men 'binnen die relaties in staat is om signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling op te vangen'; *Kamerstukken II* 2011/2012, 33062, 3, p. 10.
[293] De minister geeft in de Memorie van Toelichting overigens aan dat naast de organisaties en beroepskrachten voor wie het gebruik van een meldcode verplicht wordt gesteld, andere sectoren bestaan die er 'ook goed aan zouden doen om met een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling te werken, zoals clubs voor vrijetijdsbesteding, dierenartsen en religieuze organisaties' (*Kamerstukken II* 2011/2012, 33062, 3, p. 10)
[294] Deze sector valt ook onder het toezicht van de Inspectie Onderwijs.

Ter uitvoering van de Wet 2013 werd een Algemene Maatregel van Bestuur opgesteld, het Besluit 2013. Artikel 2 lid 1 van dit besluit geeft de voorwaarden waaraan een meldcode in elk geval dient te voldoen. Vereist is dat de meldcode een vijf-stappenplan bevat, waarin wordt omschreven op welke wijze beroepskrachten binnen de organisatie of zelfstandige beroepsbeoefenaren moeten omgaan met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling. Voorts moet worden aangegeven aan welke (groepen) medewerkers binnen de organisatie verantwoordelijkheden (bij de te nemen stappen) worden toegekend, en wie eindverantwoordelijk is voor de beslissing inzake het al dan niet overgaan tot melden. Ook dient in de meldcode aandacht te worden besteed aan de wijze waarop beroepskrachten moeten omgaan met vertrouwelijke (persoons)gegevens.

Het genoemde vijf-stappenplan wordt nader uitgewerkt in artikel 2 lid 2 van het Besluit, het plan dient (minstens) de volgende handelingen te omvatten:

1) Het in kaart brengen van signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling;
2) het voeren van overleg met een collega en eventuele consultatie AMHK (oftewel Veilig Thuis);
3) het voeren van een gesprek met de cliënt;
4) het inschatten en wegen van het risico op en de aard en ernst van het huiselijk geweld of de kindermishandeling en bij twijfel altijd raadplegen Veilig Thuis en
5) het zelf beslissen: (1) te volstaan met intern hulp te organiseren of (2) te melden bij Veilig Thuis.

Van belang is dat de beroepskracht op enig moment in het proces alle stappen heeft doorlopen, voordat hij besluit om een melding bij Veilig Thuis te doen.

Voor de begripsomschrijving van huiselijk geweld is in de Wet 2013 aangesloten bij de definitie uit de toen reeds aanhanginge Wet Wmo, waarvan artikel 1 lid 1 sub k huiselijk geweld omschrijft als: *'lichamelijk, geestelijk of seksueel geweld of bedreiging daarmee door iemand uit de huiselijke kring'*. Wat wordt verstaan onder de 'huiselijke kring' is afhankelijk van de relatie tussen pleger en slachtoffer; de plaats van het geweld is daarbij niet doorslaggevend.[295] Tot de huiselijke kring behoren in elk geval (ex-)partners, gezinsleden, familieleden en huisvrienden.[296] In de memorie van toelichting wordt het begrip 'geweld' voorts uitgelegd als een aantasting van de lichamelijke integriteit.[297]

Ter zake van de begripsomschrijving van kindermishandeling is aangesloten bij de definitie uit artikel 1.1 van de Wet op de jeugdzorg: '*elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel*.' Deze laatste definitie is meer omvattend dan de bovengenoemde definitie van huiselijk geweld uit hoofde van artikel 1 lid 1 sub k Wmo 2015. Het betreft dan ook verschillende fenomenen. Anders gezegd: huiselijk geweld en kindermishandeling kunnen gerelateerd zijn en zijn dat in de regel ook, maar dienen in het kader van beleid en wetgeving van elkaar te worden onderscheiden.[298] Dat laat onverlet dat de maatstaven voor professioneel handelen waarop de

[295] *Kamerstukken II* 2011/2012, 33062, 3, p. 10.
[296] *Kamerstukken II* 2011/2012, 33062, 3, p. 3.
[297] *Kamerstukken II* 2011/2012, 33062, 3, p. 3.
[298] Zie artikel 3 Besluit 2017, waarin de terminologie 'huiselijk geweld *en* kindermishandeling' als vermeld in art. 1 lid 2 onder a wordt vervangen door huiselijk geweld *of* kindermishandeling'.

meldcode en het daarvan afgeleide meldrecht zien betrekking heeft op de bredere problematiek van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Wat betreft dat laatste maken de Wet 2013 en het Besluit 2013 geen expliciet onderscheid tussen seksueel misbruik en andere vormen van kindermishandeling, zoals dat bijvoorbeeld wel gebeurt in de aanwijzingen van het Openbaar Ministerie.[299] In de Wet 2013 en het Besluit 2013 wordt seksueel misbruik ruimer opgevat, namelijk als verband (kunnen) houdende met de problematiek van het huiselijk geweld. De wetgever spreekt dan ook van een *'integrale meldcode'*: de voor melding van huiselijk geweld of kindermishandeling te nemen stappen zijn gelijk, maar de door de professional te maken afwegingen kunnen verschillen al naar gelang de aard van de sectorale dienstverlening.[300] De gedeelde opdracht van de betrokken organisaties en zelfstandig werkende beroepskrachten is dat ze (onder andere) hebben te waken tegen seksueel misbruik, dit moeten signaleren en adequate hulp moeten bieden aan slachtoffers daarvan.[301] Daartoe dient men te beschikken over een meldcode.

3.5.2.4 Het Besluit 2017: de basis op orde

In de periode na invoering van de Wet 2013 en het Besluit 2013 levert de implementatie van deze wet- en regelgeving problemen op. De hulp- en onderwijsorganisaties en de zelfstandige beroepsbeoefenaren laten na te voorzien in een meldcode en de werkwijze op de ingestelde regionale meldpunten van Veilig Thuis loopt sterk uiteen. Geconstateerd wordt dat de basis niet op orde is.[302] Complicerende factor daarbij is de al genoemde implementatie van de Wmo 2015. Het op orde krijgen van de daarin gelegen gemeentelijke verantwoordelijkheden op het terrein van de hulpverlening en bestrijding van huiselijk geweld en kindermishandeling vraagt veel van de gemeenten en geeft aanleiding tot uiteenlopende regionale praktijken en verschil in niveau van implementatie. Om te komen tot een zekere uniformering van de regionale en gemeentelijke praktijken laat de Verenigde Nederlandse Gemeenten een tweetal adviezen opstellen (Sprokkereef 2016 en 2017).[303]

Naar aanleiding van deze adviezen werd besloten het Besluit 2013 aan te passen. Dat leidde tot het Besluit 2017.[304] Naast enkele tekstuele wijzigingen wordt een onderdeel ingevoegd in artikel 2 lid 1 Wet 2013 op grond waarvan de beroepsorganisaties en zelfstandig werkzame beroepskrachten verplicht zijn om in hun meldcodes te voorzien in '*een afwegingskader op basis waarvan de professionals het risico op en de aard en de ernst van het huiselijk geweld of de kindermishandeling*

---

[299] Aanwijzing Huiselijk geweld en kindermishandeling (2016A003), *Stcrt.* 2016, 19416, p. 1, waar wordt vermeld dat de aanwijzing geen kader biedt voor de 'strafrechtelijke aanpak van seksueel geweld in de privésfeer, dat is beschreven in de Aanwijzing zeden'. Zie de Aanwijzing zeden (2016A004), *Stcrt.* 2016, 19414. In de laatste komen de termen huiselijk geweld of kindermishandeling niet voor.

[300] *Kamerstukken II* 2011/2012, 33062, 3, p. 8. Zie ook p. 15 waar wordt gesproken van 'de integraliteit van het wetsvoorstel'.

[301] Het betreft een breed palet aan professionele publieke- en private dienstverlening (onder meer) vallende onder het beleidsdossier Bestrijding huiselijk geweld en kindermishandeling (dossiernummer 35845).

[302] Die conclusie, vermeld in het advies van Sprokkereef van juni 2017, is afkomstig van de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Volksgezondheid. In het rapport van de inspecties kwamen drie belangrijke aandachtspunten naar voren: 1) de aansluiting van Veilig Thuis op haar partners, in het bijzonder de wijkteams, behoefde verbetering teneinde de groeiende wachtlijsten weg te kunnen werken en het zicht op de veiligheid van cliënten te waarborgen, 2) er waren regio's waarin nog niet was besloten over de positionering van Veilig Thuis, waardoor een stabiele positionering en basis voor doorontwikkeling ontbrak en 3) de kwaliteit van de politiemutaties huiselijk geweld en kindermishandeling behoefde verbetering om Veilig Thuis niet onnodig te belasten. Inmiddels zijn daar afspraken over gemaakt tussen Veilig Thuis en de politie. Zie: Landelijk Netwerk zorg/straf 2018.

[303] Sprokkereef 2016; Sprokkereef 2017.

[304] *Stb.* 2017, 291.

wegen en dat hen in staat stelt te beoordelen of sprake is van dusdanig ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling, dan wel van een vermoeden daarvan, dat een melding is aangewezen.' Benadrukt moet worden dat wordt gesproken van het *'aangewezen'* zijn van het doen van een melding. Aangewezen betekent niet meer of minder dan dat de beroepskracht handelend naar de professionele maatstaven gehouden is om melding van vermoedens van seksueel misbruik te doen bij Veilig Thuis. Die gehoudenheid berust op een proces van interne consultatie, uitmondende in het gezamenlijk gedragen oordeel dat melding is geïndiceerd. Er is, als reeds opgemerkt, geen sprake van een verplichting te melden want dat zou onverenigbaar zijn met het beroepsgeheim.[305]

Het afwegingskader op grond waarvan zo'n meldrecht kan ontstaan is opgesteld door de betrokken beroepsgroepen en neergelegd in een uitgeschreven handelingskader (zogenoemd toolkit).[306] Ten opzichte van de meldcode van 2013 zijn enkele wijzigingen ingevoerd, waaronder het vermelden van de functie van degene die eindverantwoordelijk is voor de beslissing tot melding, naast de naam van de melder. Voorts wordt in artikel 2 lid 2 benadrukt dat de in de vijfde stap neergelegde beslissing inzake het doen van een melding moet worden onderscheiden van die van het inzetten van de noodzakelijke hulp. De meldcodes schrijven voor dat bij vermoedens of wetenschap van acute en structurele onveiligheid melding moet worden gedaan bij Veilig Thuis.; Dergelijke vormen van kindermishandeling en andere acute vormen van onveiligheid vallen namelijk in termen van het in de meldcode opgenomen Afwegingskader onder meldnorm 1, welke verplicht tot melding aan Veilig Thuis, namelijk *'in ALLE (kapitalen org.- red.) gevallen van (vermoedens van) acute onveiligheid of structurele onveiligheid'*.[307] In die gevallen is, anders gezegd, sprake van een op maatstaven van professioneel handelen en daaruit voortvloeiende zelfbinding gegronde verplichting gebruik te maken van het meldrecht.

3.5.2.5 Het regime anno 2019

En daarmee zijn we beland bij de werkafspraken zoals die met ingang van 1 januari 2019 gelden. In het kader van het uit te voeren vijf-stappen plan betekent dit dat de professional met inachtneming van interne ruggenspraak dient te beslissen of: (1) advies inwinnen of melden bij Veilig Thuis noodzakelijk is[308] en (2) of het (in voldoende mate) mogelijk is om vanuit de eigen instelling hulp te bieden en daarmee een voldoende mate van veiligheid voor de cliënt te garanderen. De maatstaf voor professioneel handelen daarbij is dat '*in principe een melding wordt gedaan indien toepassing van het afwegingskader heeft uitgewezen dat sprake is van een (vermoeden van) dusdanig ernstig huiselijk geweld of kindermishandeling, dat een melding aangewezen is.*'[309]

Formeel laat dit de beroepskracht die meent dat het melden een schending zou betekenen van het beroepsgeheim weliswaar de ruimte om niet te melden, maar daarmee handelt deze in

[305] Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Nader Rapport, *Stcrt.* 2017, nr. 46221.
[306] In de tweede helft van 2018 is binnen het werkveld door de betrokken organisaties geëxperimenteerd met het afwegingskader. Voor de toolkit zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld/documenten/publicaties/2018/07/01/toolkit-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling.
[307] Ministerie van VWS 2016b, p. 13. Er worden drie meldnormen gegeven. Meldnorm 2 schrijft melding voor in alle andere gevallen (niet vallende onder meldnorm 1) waarin de beroepskracht meent in onvoldoende mate effectieve hulp te kunnen bieden of organiseren; meldnorm 3 schrijft melding voor wanneer hulp is geboden of georganiseerd maar nadien wordt geconstateerd dat nog steeds sprake is van onveiligheid.
[308] Veilig Thuis 2019, § 3.3.
[309] Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Nader Rapport, *Stcrt.* 2017, nr. 46221. Opgemerkt kan worden dat het Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019 ook ruimte biedt om melding aan Veilig Thuis te doen wanneer het afwegingskader daartoe niet verplicht (Veilig Thuis 2019, § 6.3).

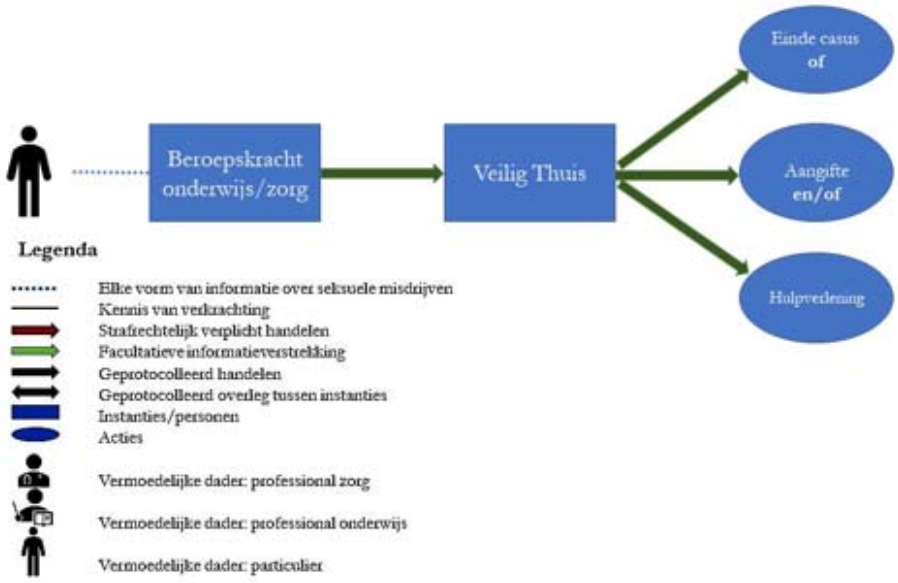
strijd met de beroepsnorm en riskeert tuchtrechtelijke sancties.[310] Dit hangt samen met het feit dat het vertrekpunt voor professioneel handelen wanneer het gaat om huiselijk geweld of kindermishandeling is gelegen in het (steeds opnieuw) creëren van directe veiligheid.[311] Dit verklaart (mede) waarom met enige regelmaat wordt gesproken van een *meldplicht* en niet van een *meldrecht*. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de meldgerechtigde de relevante tuchtrechtelijke instantie dient te informeren. Dat laatste valt echter niet onder de in dit onderzoek bedoelde meldplicht.

Voorts moet worden opgemerkt dat in de Handreiking Samenwerking bij strafbare kindermishandeling de afspraak is neergelegd dat Veilig Thuis bij gevallen van (vermoedens van) strafbare kindermishandeling melding doet bij de politie.[312] Dat sluit feitelijk niet uit dat medewerkers van Veilig Thuis een aangifte doen; zij mogen immers gebruik maken van het aangifterecht van artikel 161 Sv. Indien aangifte wordt gedaan door een beroepskracht vanuit Veilig Thuis rijst wel de vraag hoe dit zich verhoudt tot diens beroepsgeheim. In de praktijk wordt echter wanneer men dat nodig acht aangifte gedaan.[313] Daarom staat ook deze mogelijkheid in het onderstaande schema vermeld.

Het volgende schema dient ter verduidelijking van bovenstaande. Zij toont de af te leggen route bij *seksueel misbruik binnen het particuliere spoor*. Situaties derhalve waarin een *beroepskracht (in de zorg of het onderwijs) in de uitoefening van zijn beroep op de hoogte raakt van seksueel misbruik gepleegd door een particulier jegens een maatschappelijk kwetsbare*. In dat geval geldt uit hoofde van de meldcodes immers de verplichting gebruik te maken van het meldrecht en melding te doen aan Veilig Thuis. Voor de goede orde merken we op dat Veilig Thuis meer opties heeft dan te melden aan de politie. Veilig Thuis mag op grond van artikel 3.1 Jeugdwet ook een verzoek tot onderzoek doen aan de Raad voor de Kinderbescherming, of vanuit eigen kring hulp organiseren. Voorts kan bij vermoedens van seksueel misbruik een Centrum Seksueel Geweld worden gecontacteerd teneinde hulpverlening op te starten. Slachtoffers kunnen daar direct medische en psychologische zorg krijgen, waarnaast forensisch-medisch onderzoek plaatsvindt en de mogelijkheid tot het doen van aangifte wordt besproken met het slachtoffer In de context van het voorliggende onderzoek is ervoor gekozen de schematische weergave toe te spitsen op de door beroepskrachten te bieden ontsluiting van seksueel misbruik aan de strafrechtspleging, de politie in het bijzonder, via melding aan Veilig Thuis.

[310] Zie Landelijk Netwerk zorg/straf 2018, p. 1.
[311] Landelijk Netwerk zorg/straf 2018, p. 1. Zie ook de Veiligheidsagenda 2019-2022 voor de politie en het Openbaar Ministerie, met de daarin opgenomen prioritering van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling (*Kamerstukken II* 2018/19, 28684 en 29628, 540) en *Kamerstukken II* 2018/19, 28345, 206, p. 4.
[312] Kwakman 2017; zie ook § 3.5.2.6. De noemer 'strafbare kindermishandeling' is door de samenwerkende organisaties gekozen om aan te duiden dat de handreiking ziet op gevallen van kindermishandeling die kunnen worden aangemerk als een strafbaar feit (Kwakman 2017, p. 5-6).
[313] Zie hoofdstuk 4, § 4.5.2.4, aangifte doen vormt echter geen preferente optie.

Schema 3.1 – Route voor de beroepskracht bij seksueel misbruik binnen het particuliere spoor

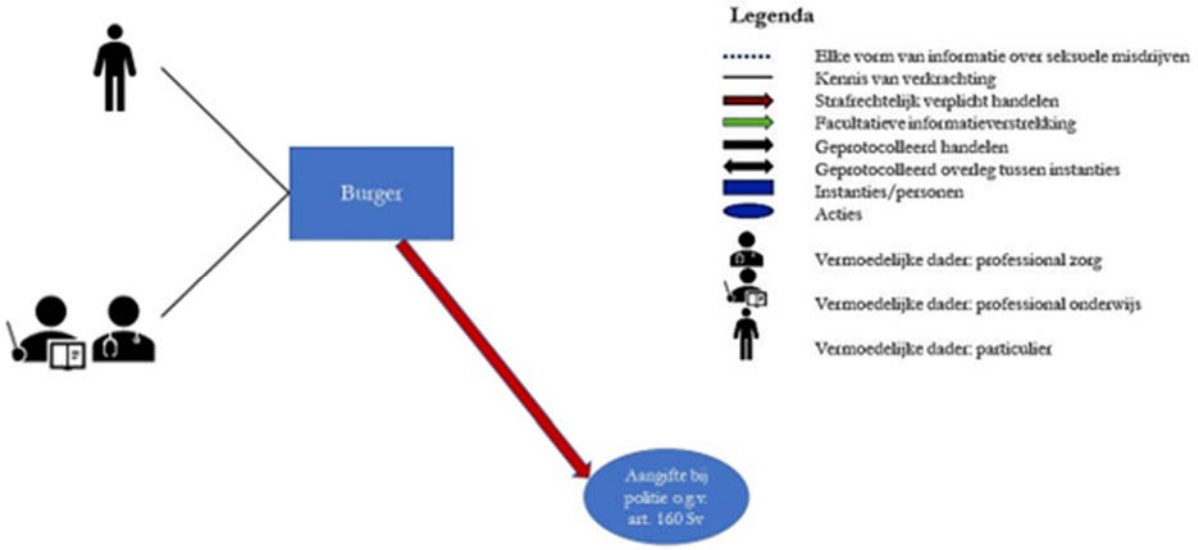


Niet alleen de handelswijze van de professional is onderwerp van aangescherpte normen, ook de regels voor het monitoren van het hulpverleningstraject zijn aangescherpt. Vanaf 1 januari 2019 heeft Veilig Thuis op dat vlak een radar- en monitorfunctie. De gedachte is dat een meer adequate monitoring van de hulptrajecten vanuit een centraal punt in samenhang met het beter kunnen combineren van signalen het zicht op de afhandelingstrajecten kan verbeteren waarmee de veiligheid van maatschappelijk kwetsbaren beter kan worden gewaarborgd.[314] Deze radar- en monitorfunctie sluit aan op de samenwerkingsafspraken die tussentijds zijn gemaakt tussen Veilig Thuis, de politie en het Openbaar Ministerie.[315] Destijds werd de verwachting uitgesproken dat het voorgeschreven meldrecht zou leiden tot een toename van het aantal meldingen en een betere coördinatie van de daaraan verbonden hulpverlening en bescherming door Veilig Thuis.

In het vorige schema betrof de melder een beroepskracht. Onderstaande schema's tonen de mogelijke situaties waarin *de melder een particulier (burger)* betreft. Zij geven de in de te onderscheiden situaties te volgen routes voor melding bij Veilig Thuis en/of aangifte bij de politie weer. Daarbij toont het eerstvolgende schema de situatie waarin *een particulier (burger) op de hoogte raakt van een verkrachting door ofwel een particuliere persoon ofwel een beroepsbeoefenaar.* In een dergelijk geval geldt de aangifteplicht van artikel 160 Sv en is de burger verplicht aangifte te doen bij de politie. Voor de andere seksuele misdrijven berust de aangifte op het recht daartoe, gegeven in artikel 161 Sv (zie schema 3.3). De melding door een burger aan Veilig Thuis van kennis van een verkrachting ten slotte is er een op vrijwillige basis en staat niet opgenomen in schema 3.2.

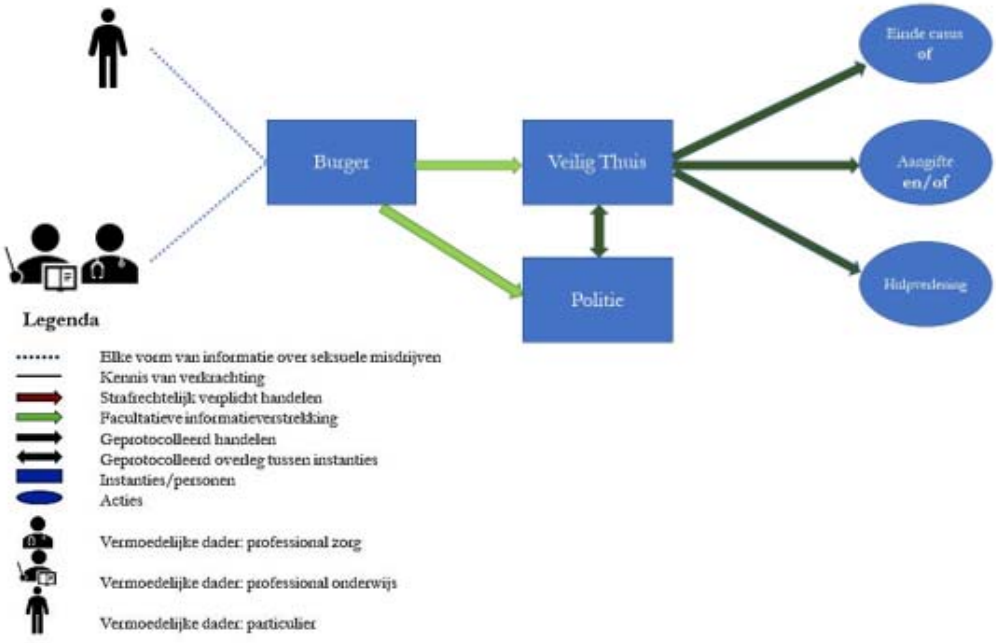
[314] Sprokkereef 2017, p. 6-7.
[315] In de Eerste Voortgangsrapportage ten behoeve van het actieprogramma 'Geweld hoort nergens thuis', wordt voorts opgemerkt dat een impactmonitor wordt gestart teneinde een overzicht te krijgen van de effectiviteit van de beleidsmaatregelen (*Kamerstukken II* 2018/19, 28345, 206, p. 10). Deze data zullen vanaf 2019 of later bekend zijn en kunnen dus niet worden meegenomen voor de in dit onderzoek te beschrijven geregistreerde meldingen (zie hoofdstuk 4, § 4.2).

Schema 3.2 –Route voor aangifte van verkrachting (binnen het particuliere en institutionele spoor) door burgers op grond van artikel 160 Sv



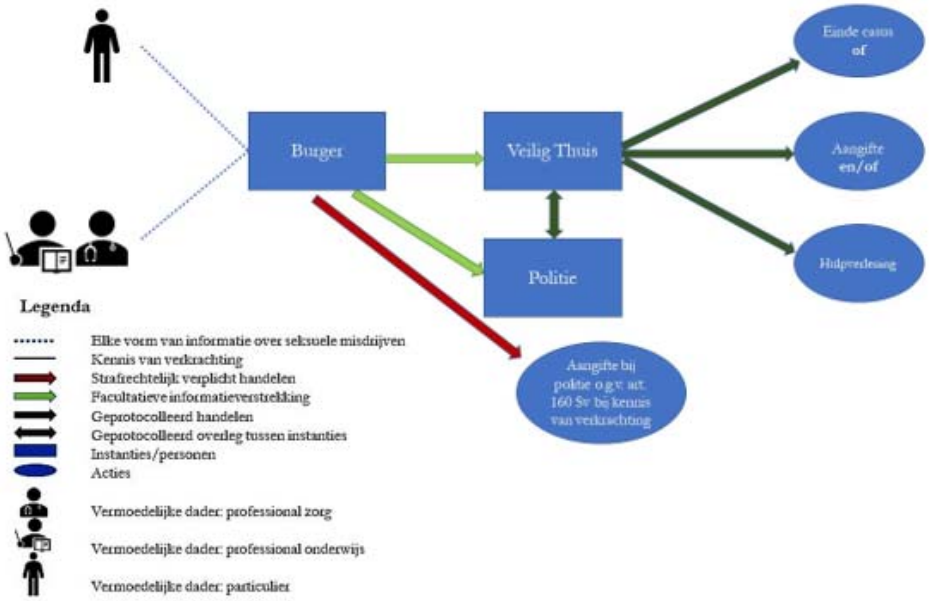
Schema 3.3 ziet op de route die de *burger kan volgen wanneer deze kennis draagt van andere vormen van seksueel misbruik dan de verkrachting*. In dat geval kan de burger gebruik maken van het aangifterecht van artikel 161 Sv en/of melden aan Veilig Thuis.

Schema 3.3 –Route voor melding en/of aangifte van seksueel misbruik (binnen het particuliere en institutionele spoor) door burgers



Beide routes zijn ten slotte *samengevoegd in schema 3.4*. Op deze manier is getracht weer te geven welke situaties zoal denkbaar zijn en op welke wijze informatiestromen in de verschillende situaties kunnen lopen

Schema 3.4 – Mogelijke routes melding en/of aangifte door particulier (burger) van alle vormen van seksueel misbruik



3.5.2.6 Met het oog op de samenwerking: de beleidsafspraken van het Landelijk Netwerk zorg/straf Huiselijk Geweld en Kindermishandeling

Ten tijde van de totstandkoming van de Wet 2013, het Besluit 2013 en het Besluit van 2017 werd ook op beleidsniveau gezocht naar samenwerking. In eerste instantie betrof het samenwerkingsafspraken tussen de politie, het Openbaar Ministerie en Veilig Thuis. Later zijn ook de Raad voor de Kinderbescherming en de drie landelijke reclasseringsorganisaties (3RO), bij dit samenwerkingsverband betrokken, in samenspraak met de ministeries van Justitie & Veiligheid, van VWS en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG). Het gaat om afspraken die de afgelopen jaren zijn gemaakt, gelijktijdig dus met de ontwikkeling van de wet- en regelgeving rondom de meldcodes. De afspraken zijn gemaakt in het kader van de aanpak van huiselijk geweld en/of kindermishandeling en dus gericht op de aanpak van seksueel misbruik binnen het particuliere spoor.

Het begin van de landelijke samenwerking tussen de maatschappelijke zorg, de politie en het Openbaar Ministerie dateert van 2011.[316] Afspraken daarover zijn later neergelegd in het 'Model voor de samenwerkingsafspraken tussen Veilig Thuis, Politie en OM' (2016). De opvolger daarvan is de 'Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling' van november 2017, waarbij ook Reclassering Nederland (thans 3RO) en de Raad voor de Kinderbescherming ketenpartners zijn.[317] Deze handreiking geeft, in aanvulling op de instructies uit de meldcodes, handvatten voor medewerkers van de betrokken organisaties hoe te handelen bij signalen en

[316] Protocol Meldingen Kindermishandeling door Bureaus Jeugdzorg bij de Politie en het Openbaar Ministerie 2011.
[317] Kwakman 2017.

vermoedens van strafbare kindermishandeling. In 2018 zijn de afspraken tussen de ketenpartners bestendigd en verder uitgewerkt in de ontwikkelingsagenda 'Veiligheid Voorop!'. Deze ontwikkelagenda sluit aan op het interdepartementale actieprogramma 'Geweld hoort nergens thuis'.[318] In deze ontwikkelagenda zijn samenwerkingsafspraken neergelegd op het gebied van de aanpak tussen de politie, het Openbaar Ministerie, Veilig Thuis, 3RO en de Raad voor de Kinderbescherming.[319] Het betreft organisatorische, op bestuurlijk niveau gemaakte afspraken die hun grondslag vinden in een gezamenlijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor het tegengaan van huiselijk geweld en kindermishandeling. De Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling vormt de leidraad voor het handelen van Veilig Thuis waar het de samenwerking bij meldingen van (vermoedens van) seksueel misbruik betreft.[320] Dat omvat zowel de eventuele overdracht van informatie op grond van artikel 4.1.1. lid 2 onder e Wmo 2015, als de te bepalen aanpak in de voorliggende zaak.

Als sluitstuk kan het Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019 worden genoemd, waarin instructies zijn neergelegd voor beroekspkrachten werkzaam voor de lokale Veilig Thuis organisaties. Daarin staan Thuis staan zes situaties beschreven waarin Veilig Thuis afstemming moet zoeken met de politie en de justitiepartners.[321] Afstemming moet worden onderscheiden van melding , inhoudende ovedrracht van informatie. Afstemming kan voorafgaan aan een melding, maar hoeft daar niet toe te leiden. Kort samengevat betreft het toegepast op situaties van (vermoed) seksueel misbruik: 1) aanwezigheid van letsels vermoedelijk afkomstig van seksueel misbruik; 2) aanwijzingen op acuut gevaar; 3) situaties waarin volgens Veilig Thuis afgestemde vervolgacties nodig zijn om de veiligheid te waarborgen; 4) er wordt besloten tot een strafrechtelijk (opsporing)onderzoek; 5) idem, met een mogelijkheid tot daarop volgende strafrechtelijke afdoening en 6) na contact tussen Veilig Thuis en de politie wordt besloten tot een strafrechtelijk traject. Overigens mag een beroepskracht ook een melding doen aan Veilig Thuis wanneer deze dat geïndiceerd acht, maar het afwegingskader opgenomen in de meldcode daartoe niet zou verplichten.[322]

Bij het opstellen van de samenwerkingsafspraken is aandacht voor de aard van de verantwoordelijkheden van de samenwerkende organisaties en de daarin gelegen verschillen. Maar ook wordt rekenschap gegeven van het feit dat het tegengaan van (seksuele) kindermishandeling ziet op aanpalende domeinen: het strafrechtelijk domein (politie en Openbaar Ministerie) en het brede sociale domein van de (maatschappelijke) zorg- en hulpverlening en het civielrechtelijke domein (gedwongen hulpverlening in het kader van kinderbescherming). Uitgangspunt is dat voor beide domeinen geldt dat de optimalisering en waarborging van bescherming- en zorgaanspraken vragen om overdracht van informatie en afstemming van te nemen maatregelen. Gesproken wordt van een *'proces van wederkerigheid'* dat de taakuitoefening van de betrokken partijen moet versterken: voor ieder van deze instanties geldt dat zij voor een juiste taakuitoefening aangewezen zijn op informatieoverdracht door de ander en op uitwisseling van deskundigheid.[323] Als motto voor de samenwerking geldt: *'Eerst samenwerken voor veiligheid, dan*

[318] Ministerie van VWS 2018.
[319] De afspraken zijn opgesteld in samenspraak met het ministerie van VWS, het ministerie van Justitie & Veiligheid en de VNG.
[320] Veilig Thuis 2018, p. 12.
[321] Veilig Thuis 2018, § 2.4.2.
[322] Veilig Thuis 2018, p. 27.
[323] VNG 2015, p. 4.

samenwerken voor risico gestuurde zorg'.[324] Uitgangspunt is dat de betrokken organisaties maatwerk dienen te leveren.[325]

Hieronder worden de afspraken in grote lijnen beschreven, waarbij opgemerkt dient te worden dat deze regionaal (in beperkte mate) kunnen verschillen en dat ieder van de partijen werkt vanuit een eigen verantwoordelijkheid.[326] Bij de beschrijving is de nadruk gelegd op de afspraken ter zake van het handelen bij kennis van 'strafbare kindermishandeling', ofwel: gevallen van kindermishandeling waarvoor strafrechtelijk ingrijpen geïndiceerd lijkt. Of dat het geval is wordt in beginsel bepaald aan de hand van de beleidsregels van het Openbaar Ministerie neergelegd in de Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling.[327] Voor seksueel misbruik geldt daarnaast hetgeen gesteld in de Aanwijzing Zeden.[328] In beide aanwijzingen staan overwegingen betreffende de rol van het strafrecht en de samenwerking met andere organisaties. Het belang van dat laatste wordt benadrukt, evenals het belang van het kunnen maken van een vroege afweging van de betrokken belangen door het Openbaar Ministerie. Voorts wordt ook het belang van te bieden veiligheid benadrukt.[329]

De in de handreiking neergelegde samenwerkingsafspraken omvatten drie activiteiten: 1) het wederzijds (ter overleg) melden van incidenten van huiselijk geweld of kindermishandeling of anderszins zorgelijke situaties betreffende minderjarigen; 2) het uitwisselen van direct bruikbare informatie en terug rapporteren van wat er met een melding is gedaan[330] en 3) het op elkaar afstemmen van gezamenlijke of volgtijdige acties, die samen de kans op optimale bescherming kunnen bieden.[331] Met het oog op dat laatste is een structureel overleg in het leven geroepen, het zogenoemde *Afstemmingsoverleg Veilig Thuis-Politie* (hierna: het Afstemmingsoverleg).[332] Dit overleg wordt bemand door een vaste groep beroepskrachten, die in staat zijn om over de grenzen van de eigen discipline te kijken en de problematiek op een holistische wijze te bezien.[333]

Voor Veilig Thuis ligt het belang van samenwerking vooral in het via triage kunnen beoordelen van de gemelde situatie. Triage betekent in deze context dat Veilig Thuis in de besluitvorming differentieert tussen dat wat nodig is om op korte en langere termijn een veilige

---

[324] Landelijk Netwerk zorg/straf 2018, p. 3. De tweede pijler voor het (gezamenlijke) handelen ligt in het uitgangspunt van de methodiek van 'de lerende organisatie', met daarin georganiseerde (multidisciplinair) teamwerken.

[325] Landelijk Netwerk zorg/straf 2018, p. 23.

[326] VNG 2015, p. 5-6; het model wordt aangeduid als een groeidocument. In dit verband ook kan er op worden gewezen dat de Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling voorschrijft dat bij (vermoedens van) strafbare feiten melding moet worden gedaan aan de politie, waartegen het Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019 stelt dat dit aanleiding vormt voor 'afstemming' met de politie. Dat laatste kan uitmonden in een melding, maar omvat (indien geïndiceerd) ook ruimte voor een daaraan voorafgaand overleg. Zie Kwakman 2017, p. 12 en Veilig Thuis 2019, § 2.4.2.

[327] Zie de Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling (2016A003), *Stcrt.* 2016, 19416.

[328] Aanwijzing zeden (2016A004), *Stcrt.* 2016, 19414.

[329] Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling onder 1.3 en 1.4; Aanwijzing zeden, onder 1.4 en 1.4.

[330] Voor de politie geldt dat alleen gegevens worden verstrekt die zijn vastgelegd voor de dagelijkse politietaak, als voorzien in artikel 8 en 13 Wet politiegegevens. Strafrechtelijke gegevens worden enkel met toestemming van het Openbaar Ministerie aan Veilig Thuis verstrekt; in geval er sprake is van een opsporingsbelang vindt geen gegevensuitwisseling plaats (VNG 2015, § 1.4. onder e en f. Informatie-uitwisseling vindt plaats via CORV, een beveiligde digitale verbinding tussen het gemeentelijk en het justitiedomein.

[331] VNG 2015, p. 8.

[332] Zie ook het schematisch overzicht in de Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling 2017, p. 12.

[333] De werkwijze toont gelijkenis met de ZSM-werkwijze binnen het veiligheidsdomein. Daaraan wordt in het model ook gerefereerd, maar vooralsnog is geen sprake van een formele verbinding daarmee. Zo wordt vermeld dat bij op de ZSM-tafel binnengekomen meldingen van huiselijk geweld en/of kindermishandeling geen besluiten worden genomen dan nadat informatie is ingewonnen bij Veilig Thuis (VNG 2015, p. 15).

situatie te bieden en mogelijk te komen tot de oplossing van de sociale problematiek. Daartoe moet Veilig Thuis kunnen beschikken over een zo volledig mogelijk beeld van de problematiek en het profiel van betrokkenen. Daartoe kan Veilig Thuis op grond van de samenwerkingsafspraken kennis nemen van de door de politie opgestelde mutaties. Dat dient in beginsel voor iedere melding die daartoe aanleiding geeft te gebeuren. In dat stadium is nog geen sprake van een melding aan de politie, maar enkel van het verrijken van informatie om te kunnen beoordelen of een melding aan de politie eventueel is geïndiceerd. Zodoende kan Veilig Thuis een zeker filter aanbrengen in de zaken die worden gemeld bij de politie. Dat stemt overeen met de discretionaire bevoegdheid om te melden aan de politie neergelegd in artikel 4.1.1. lid 2 onder e Wmo 2015.

Wanneer het gaat om seksueel misbruik is overleg en melding echter in beginsel geïndiceerd. In de handreiking staat namelijk nadrukkelijk bepaald dat Veilig Thuis bij vermoedens van strafbare feiten geacht wordt melding te doen bij de politie.[334] Het betreft hier strafbare feiten die (in beginsel) niet onder de pet van de hulpverlening mogen worden gehouden.[335] We roepen echter in herinnering dat er geen formeel wettelijke verplichting is voor Veilig Thuis om die informatie over te dragen; artikel 4.1.1. lid 2 onder e Wmo 2015 geeft enkel de bevoegdheid daartoe.[336] Om te kunnen bepalen of het vermoeden dat sprake is van een strafbaar feit juist is, dient Veilig Thuis de bij haar beschikbare informatie te verrijken mede via de mutaties van de politie. Het verrijken van informatie strookt ook met het in de ontwikkelingsagenda 2018 opgenomen uitgangspunt dat een goede zorgverlening basisveiligheid behoeft.[337] Dat kan vragen om afstemmingsoverleg, met daarop mogelijk volgende justitiële maatregelen. Maar die behoeven een voldoende feitelijke onderbouwing, welke dient te worden geleverd vanuit Veilig Thuis via een op te stellen onderzoeksplan. Wanneer het strafbare kindermishandeling betreft (lees: seksueel misbruik) stellen Veilig Thuis en de politie samen het onderzoeksplan op waarin de strategie op het onderzoek is neergelegd en de tussen de betrokken organisaties gemaakte afspraken.[338] Ook wat betreft de samenloop en benodigde afstemming van onderzoekhandelingen (bijvoorbeeld letselonderzoek, sporenonderzoek en feitenonderzoek).[339] In dat geval lopen (strafvorderlijke) onderzoekplanning en veiligheidsplanning naast elkaar, maar zijn de politie en Veilig Thuis beide verantwoordelijk voor de directe veiligheid van het betrokken kind.[340] Omdat Veilig Thuis enkel hoeft te melden (althans geacht wordt te melden) en (niet meer) aangifte hoeft te doen starten opsporingsonderzoeken naar aanleiding van melding door Veilig Thuis altijd ambtshalve.[341]

---

[334] Zie Kwakman 2017, p. 6. Zie ook p. 14, voetnoot 23. Daar wordt opgemerkt dat op dat moment (2017) te weinig ontsluiting van de strafbare kindermishandeling richting de politie en het Openbaar Ministerie plaatsvindt. Bezwaren in de zin van een te grote aanwas van zaken en daarmee verband houdend samenwerking tussen de ketenpartners worden in de Handreiking ondergeschikt geacht aan het belang om tot ontsluiting te komen. Indien de voorgeschreven meldingsplicht van Veilig Thuis zou leiden tot samenwerking die niet in het belang zou zijn van de betrokkenen kan de Handreiking mogelijk worden bijgesteld.

[335] Kwakman 2017, p. 6.

[336] Kwakman 2017, p. 13.

[337] Er worden in het gezamenlijk optreden drie sporen onderscheiden: 1) bescherming, 2) zorg en 3) straf; Landelijk Netwerk zorg/straf 2018, p. 7.

[338] Kwakman 2017, p. 15-16.

[339] Landelijk Netwerk zorg/straf 2018, p. 7.

[340] Kwakman 2017, p. 17.

[341] Kwakman 2017, p. 15.

Wanneer de melding aan Veilig Thuis afkomstig is van de politie[342] dient deze gebruik te maken van een format, de zogenoemde meldingsstandaard,[343] zodat de informatie volledig en direct bruikbaar is binnen de werkprocessen van Veilig Thuis.[344] Bij acuut gevaar gaat zo'n melding gepaard met een verzoek om onmiddellijk contact tussen de politie en Veilig Thuis. Veilig Thuis doet vervolgens een veiligheidsbeoordeling, geleidt de melding door naar de juiste instantie en meldt dit aan de politie. Wanneer de politie al een opsporingsonderzoek is gestart wordt dat gemeld aan Veilig Thuis, dienen te ondernemen acties op elkaar te worden afgestemd en in de eigen registraties vastgelegd. Indien strafvervolging geïndiceerd lijkt dient ook het Openbaar Ministerie bij het overleg te worden betrokken en worden de acties (opnieuw) op elkaar afgestemd.[345] Indien geen strafrechtelijk onderzoek wordt opgestart informeert Veilig Thuis de politie zo snel mogelijk, maar in ieder geval binnen vijf dagen welke actie er vanuit de hulpverlening naar aanleiding van de melding is ondernomen.[346]

Met het oog op in dit onderzoek voorliggende vragen is het goed te benadrukken dat in de bovenbeschreven afspraken een specifiek vertoog representeert. Het gaat om samenwerking tussen twee verschillende domeinen,[347] het strafrechtelijke domein en via Veilig Thuis het hulpverleningsdomein, dat toestroomt naar de gedeelde opdracht maatschappelijk kwetsbaren te beschermen tegen huiselijk geweld en kindermishandeling waaronder seksueel misbruik. Politie en Veilig Thuis worden vanuit hun domein-specifieke taakstelling geacht samen te werken.[348] In dat licht behoeft opmerking dat het overgrote deel van de meldingen aan Veilig Thuis over seksueel misbruik binnen het particuliere spoor afkomstig is van de politie.[349] Dat alleen al geeft aan dat de politie wanneer het gaat om de aanpak van seksueel misbruik binnen het particuliere spoor conform de afspraken gemaakt binnen het Landelijk netwerk niet direct opteert voor inzet van het strafrecht, maar ook oog heeft voor het belang van te bieden zorg en langs die weg te bieden veiligheid. Die taakopvatting komt overeen met de rol die de wetgever in het kader van de Wet 2013 en daaruit voortvloeiende besluiten heeft toebedacht aan de politie bij de bestrijding van seksueel misbruik van maatschappelijk kwetsbaren.[350] Niettemin is de politie te duiden als een primair aan het strafrecht gelieerde organisatie en valt ze zodoende niet onder het regime van de Wet 2013, het Besluit 2013 en het Besluit 2017.

---

[342] De politie is op grond van art. 4.2.1 onder 1 Besluit politiegegevens bevoegd om gegevens uit te wisselen met Veilig Thuis ten behoeve van de taken opgenomen in art. 4.1.1 lid 2 Wmo 2015. Indien het gaat om gegevens waarvan de uitwisseling een afbreukrisico oplevert voor het opsporingsonderzoek is overleg met de officier van justitie aangewezen.

[343] Kwakman 2017, p. 5.

[344] Wanneer het gaat om een zorgmelding voor een minderjarige geldt het landelijk werkproces Vroegsignalering en Doorverwijzing als uitgangspunt voor het handelen de politie.

[345] VNG 2015, §. 3.6.6 en 3.6.8; Landelijk Netwerk zorg/straf, p. 7-8. Kwakman 2017, p. 15, waar staat vermeld dat de politie in dat geval een onderzoeksplan opstelt en voorlegt aan de officier van justitie; Veilig Thuis 2019. Zie voor de praktijk: hoofdstuk 4, § 4.3, 4,4 en 4.5.

[346] VNG 2015, onder 3.3.1, 3.3.2 en 3.3.3. Zie hoofdstuk 3, § 3.5.2.3; de politie werd destijds gepositioneerd als 'neutrale signaleerder' en 'melder' van seksueel misbruik en als 'adviseur' bij de aanpak daarvan.

[347] Zie over de betekenis van dit gegeven hoofdstuk 4, onder andere § 4.3.17.

[348] *Kamerstukken II* 2011/2012, 33062, 3, p. 57. We roepen hierbij in herinnering dat de wetgever de politie ook aanduidt als meldpunt voorhuiselijk geweld, dus voor seksueel misbruik (*Kamerstukken II* 2011/2012, 33062, 3, p. 15-16).

[349] Zie hoofdstuk 4, § 4.2. Voorts: VNG 2015, p. 17 (bijlage 1) en Ministerie van VWS 2016a, p. 6, waar wordt gesteld dat de politie uit hoofde van de Politiewet 2012 ook zonder meldcode voldoende mogelijkheden heeft om te signaleren en te melden.

[350] *Kamerstukken II* 2011/2012, 33062, 3, p. 15-16 en 57. Zie ook § 3.2.5.3.

Andersom geldt dat de overdracht van informatie vanuit Veilig Thuis naar de politie is gebonden aan voor het domein specifieke uitgangspunten neergelegd in de meldcodes en het Hanelingsprotocol Veilig Thuis 2019. Uit hoofde daarvan moet Veilig Thuis de melder en indien dit niet het slachtoffer is, het slachtoffer en de naast betrokkenen (in beginsel) informeren over het feit dat de melding is geagendeerd voor het overleg tussen Veilig Thuis, de politie en het Openbaar Ministerie.[351] Wanneer de melder een beroepskracht is kan die mededeling voor het slachtoffer niet als verrassing komen, want de meldcode schrijft voor dat de beroepskracht diens zorgen en het voornemen tot het doen van een melding voorafgaand communiceert aan betrokkenen.[352] Stap 3 van het vijf stappenplan ziet daar op toe. Die verplichting vindt zijn grondslag in de te betrachten openheid als grondhouding binnen de hulpverlening; het past niet bij de voor hulpverlening kenmerkende vertrouwensband om achter de rug van de cliënt een melding te doen.[353] Uitzondering op die regel vormen situaties van acuut gevaar.[354] Als hulpverlener melden aan Veilig Thuis kan dan plaatsvinden met of zonder instemming van de betrokkene. Hetzelfde geldt voor de melding van Veilig Thuis aan de politie.[355] Bovendien geldt als regel dat Veilig Thuis de identiteit van de melder bekend maakt aan de cliënt, behalve als dat een risico oplevert voor de professional of de vertrouwensband met de cliënt zou schaden.[356]

Tot slot kan worden opgemerkt dat in de ontwikkelagenda 'Veiligheid Voorop!' ook belang wordt gehecht aan inbreng door lokaal betrokken organisaties en zelfstandige hulpverleners. Lokaal actieoverleg wordt aanbevolen als mogelijk platforum voor multidisciplinaire samenwerking.[357] Deze nadruk op afstemming van handelen op lokaal niveau strookt met de voorgestane methodiek van de 'lerende organisatie', die ten grondslag ligt aan het samenwerkingsmodel.[358] De inbreng vanuit de betrokken organisaties is gewaarborgd via de instelling van (10) regionale Netwerken zorg/straf. Toezicht op naleving ligt bij de Inspectie Onderwijs, de Inspectie IGJ en de Inspectie Justitie en Veiligheid wat betreft de naleving van de Wet Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling in het onderwijs, de zorg en bij justitiepartijen. Voor wat betreft de maatschappelijke ondersteuning en de kinderopvang berust het toezicht op naleving bij de gemeenten.[359] Niet naleving geeft aanleiding tot bestuurlijke en/of tuchtrechtelijke sancties.

3.6 Wet- en regelgeving betreffende seksueel misbruik binnen het institutionele spoor

3.6.1 Inleiding

Opgemerkt is dat het van belang is seksueel misbruik in het particuliere spoor te onderscheiden van seksueel misbruik in het institutionele spoor.[360] Dat laatste valt onder domeinspecifieke

[351] VNG 2015, onder 3.6.5; Veilig Thuis 2018, § 4.2.
[352] VNG 2016a, p. 29: 'Gelet op de stappen van de meldcode betekent 'zonder toestemming' zeker niet zonder medeweten.'
[353] VNG 2016a, p. 22; benadrukt wordt dat een melding geen einde betekent van het zorgcontact. Zie ook p. 27-28, waar wordt vermeld dat de betrokken beroepskracht zich 'tot het uiterste moet inspannen om de toestemming van zijn cliënt te krijgen' om te mogen melden. Voorts dient de beroepskracht collegiaal advies, en zo nodig ook advies van Veilig Thuis te hebben ingewonnen (stap 2 van het vijf stappen plan).
[354] VNG 2016a, p. 17 en 26; Landelijk Netwerk zorg/straf 2018, p. 19.
[355] Veilig Thuis 2018 § 4.5 en 5.8.
[356] VNG 2016a, p. 22.
[357] Landelijk Netwerk zorg/straf 2018, p. 19.
[358] Landelijk Netwerk zorg/straf 2018, p. 5.
[359] Zie https://www.nji.nl/Werken-met-de-meldcode, onder 13.
[360] Zie hoofdstuk 1, § 1.4.3.

wetten. Niet uitgesloten is dat men binnen het institutionele spoor kennis krijgt van seksueel misbruik dat door een particuliere derde is of wordt gepleegd jegens een cliënt of leerling, in die gevallen geldt in beginsel het regime van de Wet 2013 en daaraan gerelateerde besluiten. Deze paragraaf geeft een korte, aanvullende beschrijving van deze wet- en regelgeving. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie sectoren 1) de (geestelijke) gezondheidszorg en jeugdhulpverlening (§ 3.6.2); 2) de sector onderwijs (§3.6.3) en 3) de sport (§ 3.6.4.). In alle gevallen gaat het om beroepskrachten of om derden die anderszins werkzaam zijn of structureel betrokken bij activiteiten met maatschappelijk kwetsbaren en zich in dat verband (vermoedelijk) schuldig maken aan seksueel misbruik met een (of meer) maatschappelijk kwetsbare(n).

3.6.2 De sector (geestelijke) gezondheidszorg en jeugdhulpverlening

Voor de sector zorg gelden de regels neergelegd in de Wkkgz 2016.[361] Onder seksueel geweld wordt in artikel 8, lid 1, achtste streepje verstaan:

> *'het seksueel binnendringen van een lichaam van of ontucht plegen met een cliënt door iemand die in dienst of in opdracht van een instelling of opdrachtnemer van een instelling werkzaam is, dan wel door een andere cliënt met wie de cliënt gedurende een etmaal of een dagdeel in een accommodatie van een instelling verblijft.'*

Uit de bewoordingen is af te leiden dat de wetgever bij het opstellen van de bepaling mede het oog heeft gehad op de seksuele misdrijven opgenomen in Titel XIV Wetboek van Strafrecht. De omschrijving is echter ruimer en dekt ook vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag die niet als zedenmisdrijf gekwalificeerd kunnen worden. Naast de reguliere seksuele misdrijven omvat deze definitie (onder andere) ook het zenden/maken van seksueel getinte berichten/opmerkingen, het zich onnodig laten ontkleden van de cliënt of het onnodig verrichten van uitwendig en/of inwendig onderzoek.[362]

Voor aanbieders van,[363] en beroepskrachten werkzaam in deze sector geldt uit hoofde van artikel 9 en 11 Wkkgz een meldplicht als zij binnen hun instelling seksueel geweld signaleren tussen een beroepskracht en een cliënt of tussen cliënten onderling. Eenzelfde meldverplichting geldt op grond van artikel 4.1.8 onder b Jeugdwet voor beroepskrachten werkzaam in de jeugdhulpverlening. Artikel 9 Wkkgz bepaalt dat de zorgaanbieder een interne procedure voor melding dient op te stellen en dat melding onverwijld dient te volgen (artikel 11 lid 1onder b Wkkgz). Voorts is de instelling verplicht de Inspectie IGJ op de hoogte te stellen van arbeidsrechtelijke maatregelen (ontslag) wegens ernstig disfunctioneren, waaronder te begrijpen het plegen van seksueel misbruik (artikel 11 lid 1 onder c Wkkgz). Uitgangspunt voor het handelen is de op centraal niveau ontwikkelde integrale meldcode, waarop per sector aanpassingen kunnen worden aangebracht al naar gelang de specifieke aard van de geboden dienstverlening. [364]

Op instellingsniveau moet bovendien een jaarlijks aan de Inspectie IGJ aan te leveren overzicht op geaggregeerd niveau van geweldsincidenten worden bijgehouden van signalen van

[361] *Stb.* 2015, 407; de wet is op 1 januari 2016 in werking getreden (*Stb.* 2015, 525).
[362] Inspectie voor de Gezondheidszorg 2016b.
[363] Op grond van art. 1 lid 1 21e streepje Wkkgz dient onder 'aanbieder' te worden begrepen: een instelling dan wel een solistisch werkende zorgverlener.
[364] Ministerie van VWS 2016a.

ernstige vormen van geweld (waaronder te begrijpen seksueel geweld) tussen cliënten.[365] Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen seksueel geweld en andere vormen van geweld. Voor het laatste geldt dat omwille van de aan de instellingen te gunnen autonomie een zekere handelingsruimte wordt gelaten om geweldsincidenten tussen cliënten intern af te handelen,[366] maar die handelingsruimte is er niet wanneer het seksueel misbruik betreft. Daarvoor geldt een meldplicht.

Een aparte vermelding nog behoeft seksueel geweld tussen cliënten die partners zijn en beiden in een instelling verblijven (bijvoorbeeld als echtgenoten samen in een verpleeghuis, een gezinshuis of een andere instelling). Dan is namelijk sprake van 'huiselijk geweld' en is voor het particuliere spoor geldende regime, neergelegd in de Wet 2013 en Besluiten van 2013 en 2017 van toepassing. Seksueel misbruik tussen een cliënt en een niet binnen de instelling verblijvende, of hulpverlener zijnde derde valt eveneens buiten het bereik van de Wkkgz.[367] Deze categorieën blijven verder buiten beschouwing.

Voorts is van belang aan te geven dat de Inspectie IGJ zelf ook meldingen van seksueel misbruik onderzoekt. Dat betreft een intern onderzoek dat wordt uitgevoerd door het Bureau Opsporing & Boete. Dit interne onderzoek wordt om tactische redenen afgestemd met een eventueel strafvorderlijk onderzoek. Zo nodig maakt de Inspectie IGJ pas op de plaats en wacht de in overleg te krijgen instructie van de politie af.

Het volgende schema dient ter verduidelijking van bovenstaande tekst. Zij toont de situatie waarin een beroepskracht in de sector zorg kennis krijgt van een door een collega gepleegd seksueel geweldsdelict.[368] In een dergelijke situatie is de beroepskracht op grond van artikel 11 Wkkgz verplicht van die kennis melding te maken bij de betreffende zorginstelling die daarop in overleg treedt met de Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd. In ernstige gevallen zal de Inspectie – via het Bureau Opsporing en Boete – het Openbaar Ministerie inlichten.

---

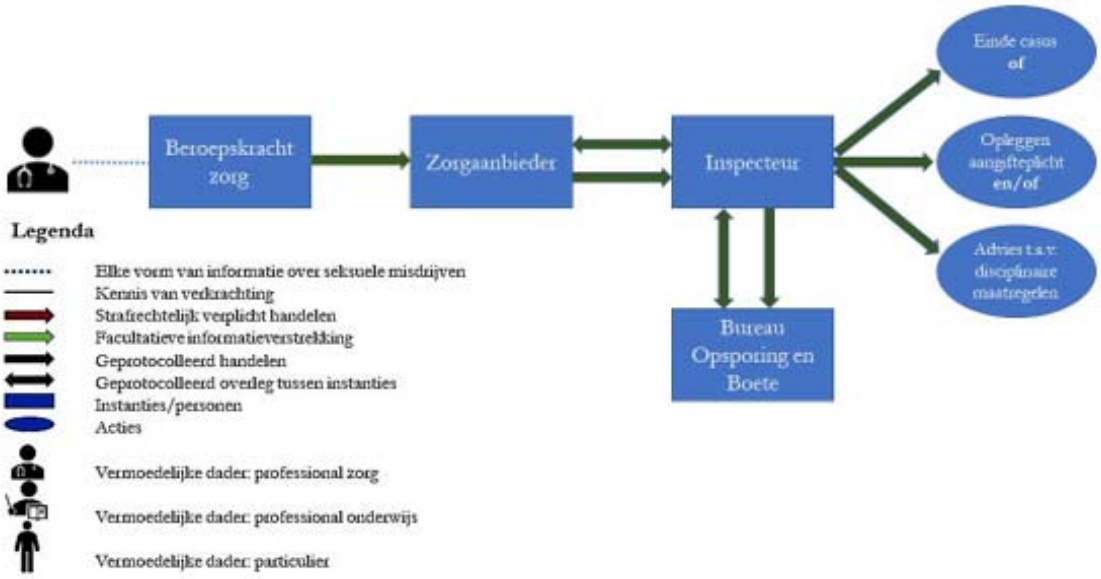
[365] Besluit houdende de vaststelling van beleidsregels inzake de meldplicht geweld tussen cliënten, *Stcrt.* 2017, nr. 46305, onder § 2. Niet doen van melding (voor alle vormen van geweld) kan aanleiding geven tot het opleggen van een bestuurlijke boete conform de Beleidsegel bestuurlijke boete minister VWS 2017; in geval van verdergaand verzaking van plichten kan de inspectie bestuurlijke maatregelen treffen tegen de inrichting (zie Besluit onder § 3).

[366] Besluit houdende de vaststelling van beleidsregels inzake de meldplicht geweld tussen cliënten, *Stcrt.* 2017, nr. 46305.

[367] In een fact sheet geeft de Inspectie IGJ aan dat ook in deze gevallen een zekere institutionele verantwoordelijkheid geldt, omdat kennis daarvan door een hulpverlener maar het niet melden daarvan kan samenhangen met de kwaliteit van de (niet) geleverde zorg (bijvoorbeeld omdat onvoldoende toezicht is gehouden vanuit de instelling; Inspectie voor de Gezondheidszorg 2016b, p. 2. Gewezen ook wordt op de eventuele civielrechtelijke aansprakelijkheid op grond van artikel 7:453 Burgerlijk Wetboek (Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst) in deze van de instelling (p. 3).

[368] Een zelfde handelswijze is voorgeschreven in geval van seksueel misbruik door een cliënt, verblijvende in dezelfde instelling als het slachtoffer.

Schema 3.5 – Route melding seksueel misbruik binnen het institutionele spoor binnen de zorg



3.6.3 De sector onderwijs

Opgemerkt dient te worden dat voor de sector onderwijs geldt dat de kring van adressanten ruimer is dan de enge relatie leerkracht/leerling. Ook zij die geen dienstverband hebben met de onderwijsinstelling, maar wel daarvoor werkzaam zijn vallen onder de regelgeving (bijvoorbeeld stagiaires, schoonmaakpersoneel, uitzendkrachten en vrijwilligers). Samen met het onderwijzend personeel vallen zij onder de categorie *'met taken belaste personen'*.[369] Zoals beschreven in § 3.5.2 heeft het onderwijs een voortrekkersrol vervuld bij de totstandkoming van de meldcodes. Sinds 1998 zijn scholen binnen het primaire en voortgezet onderwijs verplicht te beschikken over een klachtregeling, met daaraan verbonden interne klachtcommissie en vertrouwenspersoon. Deze behandelden klachten over (onder andere) seksueel misbruik, rapporteerden daarover aan het schoolbestuur en brachten advies uit. Daarbij kon het schoolbestuur extern advies vragen aan de Inspectie Onderwijs via een vertrouwensinspecteur.[370] Of het tot aangifte kwam was afhankelijk van de wens van het slachtoffer (en diens wettelijk vertegenwoordigers).

Omdat nog teveel zaken intern werden afgedaan volgt in 1999 een wetswijziging: de Wet bestrijding seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs.[371] Deze bepalingen zien op alle sectoren van het onderwijs en omvat een meldplicht ter zake van signalen van seksueel misbruik gepleegd door een medewerker van een onderwijsinstelling met ten tijde van het seksueel misbruik minderjarige leerlingen.[372] Verzaking van de meldplicht kan leiden tot het treffen van disciplinaire maatregelen. Het schoolbestuur op zijn beurt, is verplicht onmiddellijk melding te doen bij de Inspectie Onderwijs via de vertrouwensinspecteur. In overleg met de laatste wordt bezien of het gemelde vermoeden voldoet aan de maatstaf van een objectief, op feiten en omstandigheden gestoeld vermoeden. Indien dat zo is, is het schoolbestuur verplicht

[369] Inspectie voor het Onderwijs 1999.
[370] Beschikbaar op: https://www.huiselijkgeweld.nl/doc/seksueel_misbruik/Seksueel_misbruik_seksuele_intimidatie_onderwijs_2001.pdf.
[371] *Stb.* 1999, 313.
[372] Interne vertrouwenspersonen zijn niet uitgezonderd van de meldplicht; zij kunnen zich niet beroepen op een professionele geheimhoudingsplicht.

om aangifte te doen. Eventuele bewaren daartegen van betrokken ouders of leerlingen ontslaat het schoolbestuur niet van deze verplichting; het betreft een door de Inspectie Onderwijs opgelegde aangifteplicht die bij niet-naleving kan leiden tot bestuursrechtelijke sanctionering.[373] Het algemeen belang, gelegen in het voorkomen van herhaling, prevaleert boven de belangen van de individueel betrokkene(n). Vertrouwensinspecteurs zijn, omwille van hun functie en daaraan verbonden beroepsgeheim, niet gehouden aangifte te doen. Parallel aan de aangifte kan het schoolbestuur, indien het daartoe aanleiding ziet, een intern onderzoek starten.

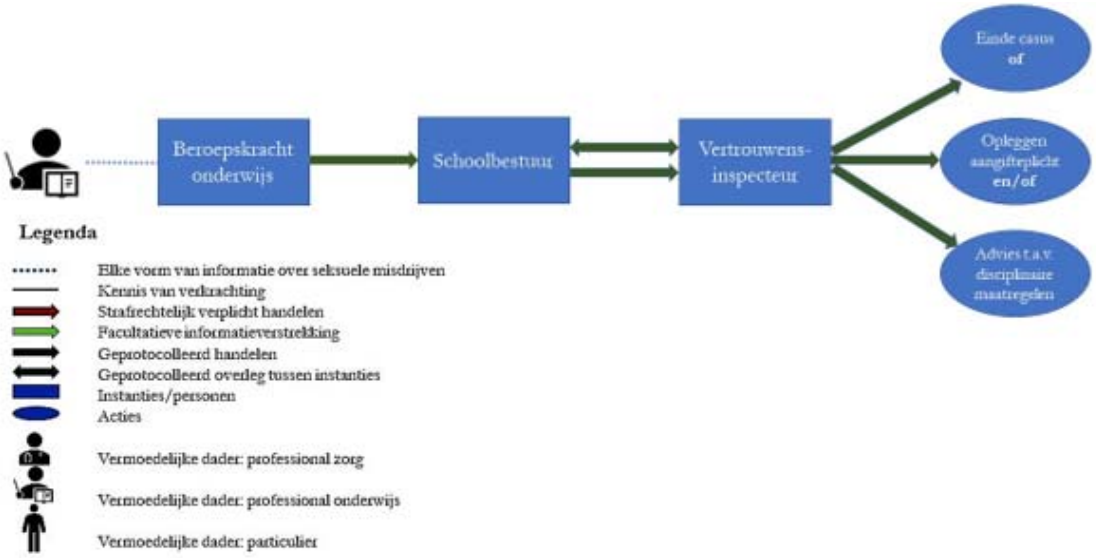
Opmerking behoeft dat de in de sector onderwijs voorgeschreven meldplicht betrekking heeft op vermoedens. Dat ligt, zoals beschreven in § 3.6.2, anders voor de sector zorg: daar ziet de meldplicht op signalen.[374] Niet duidelijk is of de wetgever onderscheid heeft willen maken in een kennisdrempel waaraan een meldplicht heeft te voldoen voor de sector zorg respectievelijk de sector onderwijs. Het hanteren van de voorwaarde van een vermoeden voor de sector onderwijs sluit echter aan bij de daarop mogelijk volgende aangifteplicht in geval de melding naar het oordeel van het schoolbestuur en de vertrouwensinspecteur beantwoordt aan het verdenkingcriterium van artikel 27 Sv.

Het volgende schema dient ter verduidelijking van bovenstaande tekst. Zij toont de situatie waarin een beroepskracht in de sector onderwijs kennis krijgt van een door een collega gepleegd seksueel geweldsdelict. In een dergelijke situatie is de beroepskracht op grond van de Wet bestrijding seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs verplicht die kennis te melden bij het schoolbestuur dat daarop in overleg treedt met een vertrouwensinspecteur bij de Onderwijsinspectie. Bij een vermoeden van schuld aan een strafbaar feit legt de vertrouwensinspecteur aan het schoolbestuur een verplichting op tot het doen van aangifte bij de politie.

[373] Omgekeerd geldt dat als uit het opsporingsonderzoek blijk dat er geen seksueel misbruik kan worden vastgesteld, het schoolbestuur verplicht is een resocialisatietraject te starten om de beschuldigde te rehabiliteren.

[374] De Handreiking Samenwerking bij strafbare kindermishandeling geeft een beschrijving van wat als een te melden vermoeden kan worden begrepen: (1) niet te verklaren letsel of symptomen; (2) het kind geeft via gedragsveranderingen of heldere of meer vage uitspraken aan dat sprake is van strafbare kindermishandeling; (3) waarnemingen van strafbare kindermishandeling door derden en (4) de verdachte meldt het kind te hebben mishandeld (Kwakman 2017, p. 7-12).

Schema 3.6 – Route melding seksueel misbruik binnen het institutioneel spoor binnen het onderwijs



3.6.4 De sector sport

3.6.4.1 Een eigen bestuursstructuur

Alvorens de ontwikkelingen voor deze sector te beschrijven is het van belang aandacht te vragen voor de 'bestuurlijke' structuur van de sector sport. Zoals in hoofdstuk 1, § 1.5 aangegeven, wordt onder de sector sport in deze studie het geheel van sportverenigingen begrepen dat lid is van de vele sportbonden, welke sportbonden zich op hun beurt hebben aangesloten bij het NOC*NSF. Binnen die 'tak van sport' is sprake van georganiseerd (bestuurlijk) toezicht op de sportbeoefening en de contacten die in dat kader plaatsvinden tussen minderjarigen onderling en tussen minderjarigen en meerderjarigen. Sportorganisaties die buiten deze definitie vallen, vallen buiten dit onderzoek.

Echter het feit dat de bedoelde sportverenigingen en sportbonden zijn aangesloten bij het NOC*NSF wil niet zeggen dat sprake is van een op uniforme wijze georganiseerd toezicht op het tegengaan van seksueel misbruik. Dat geldt in het bijzonder voor het tuchtrechtelijk regime. Sommige sportbonden (waaronder de grootste: het voetbal) hebben een eigen tuchtrechtelijke organisatie, waartegenover andere sportbonden zich verbinden aan de tuchtrechtspraak van het Instituut Sportrechtspraak (hierna: ISR).[375] Bovendien zijn de sportverenigingen en sportbonden autonoom en staat het NOC*NSF op afstand.[376] Tegen die achtergrond heeft de Commissie De Vries onlangs aanbevelingen gedaan om te komen tot een adequaat bestuurlijk toezicht op het voorkomen, melden en sanctioneren van seksueel misbruik. Voor een goed begrip van die

[375] Opgemerkt moet worden dat de procedurele regelingen en bevoegdheden gebruikt in het kader van de ISR rechtspraak in het rapport worden geduid in een terminologie die vergelijkbaar is met de strafrechtelijk terminologie: er kunnen (vanaf 2016) aanklagers worden aangesteld, die beschikken over onderzoeksbevoegdheden en de bevoegdheid tot seponeren, maar ook wordt gesproken over het doen van aangifte bij de tuchtrechtcommissie (De Vries 2017, p. 72-74).

[376] De Vries 2017, p. 141; melding wordt gemaakt van 24.000 sportverenigingen.

aanbevelingen is het zinvol kort terug te blikken op de voorafgaande ontwikkelingen, deze vormen namelijk de basis voor de aanbevelingen van de Commissie De Vries.

3.6.4.2 Beleidsontwikkelingen

Het startpunt van het beleid om te komen tot een veilige, van seksueel misbruik gespeende sportomgeving ligt in de instelling van een telefonische hulplijn in 1998. Die was echter geen lang leven beschoren, want opheffing volgt reeds in 2000 waarna een poule landelijke vertrouwenspersonen wordt aangesteld. In 2003 volgt de oprichting van het ISR. Indien het slachtoffer daarmee instemt is het ISR, naast haar bevoegdheid te oordelen als tuchtrechtelijke instantie, de aangewezen instantie om aangifte te doen bij de politie mits volgens het oordeel van de tuchtrechtcommissie sprake is van een aangiftewaardige zaak.[377]

Vanaf dat moment is sprake van bestuurlijke aandacht voor de problematiek van seksueel misbruik binnen de sport, zij het in wisselende mate.[378] In de daarop volgende jaren wordt de preventie en sanctionering van seksueel misbruik als aandachtspunt geagendeerd en worden enkele maatregelen genomen, zoals de invoering van een kwaliteitskenmerk ('sterrensysteem') waarbij het op verenigingsniveau hebben voorzien in een reglement ter voorkoming van seksueel misbruik als pre geldt (2005). Enkele jaren later volgt een verplichte registratie en bezit van een verklaring omtrent het goed gedrag voor vrijwilligers betrokken bij de sportbeoefening. Dat laatste mondt in 2015 uit in een kosteloze verstrekking daarvan van overheidswege. De omvangrijke studie van Vertommen[379] naar seksueel misbruik in de sport uit 2011 geeft een aanzet tot uniformering van de reglementen tegen seksueel misbruik die zijn opgesteld op vereniging- en bondsniveau.

In 2014 volgt dan de instelling van het Meldpunt Seksuele Intimidatie, welke kort daarna wordt vervangen door het Vertrouwenspunt Sport (hierna: VPS). Die instelling wordt bemand door (13) vertrouwenscontactpersonen, opgeleid door de NOC*NSF. Zij hebben (onder andere) tot taak melders te adviseren en steun te bieden.[380] Deze vertrouwenscontactpersonen zijn niet bevoegd om een zaak die hen ter kennis is gekomen voor te leggen aan de tuchtrechtinstanties. De beslissing daartoe is aan het slachtoffer gelaten, of – met toestemming van het slachtoffer - aan de betrokken sportbond.[381]

Inmiddels is dan vanuit het NOC*NSF een richtsnoer ingevoerd over sport en integriteit, waarin sectorale afspraken staan opgenomen hoe te handelen bij seksueel misbruik of jegens bij de sportbeoefening betrokkenen die ter zake veroordeeld zijn. Daaraan verbonden is een toolkit ontwikkeld, met daarin opgenomen stappen hoe te handelen bij kennis van seksueel misbruik. Daarin staat geen meldingsplicht opgenomen, en evenmin mag deze toolkit gelden als een

[377] De Vries 2017, p. 68-69.

[378] Opgemerkt dient te worden dat de Commissie De Vries onderscheid maakt tussen 'seksuele intimidatie' en 'seksueel misbruik'. Bij die laatste categorie gaat het volgens de commissie steeds om ernstige strafbare feiten. De noemer seksuele intimidatie, die in het rapport als overkoepelende term lijkt te worden gebruikt, ziet op handelingen die de grenzen van het seksuele fatsoen overschrijden. Wanneer de grens van 'normaal kleedkamergedrag' is overschreden, laat zich moeilijk bepalen (p. 101). Voor dit rapport geldt dat de aandacht ligt op die handelingen die (ook) door de Commissie De Vries als seksueel misbruik worden gekwalificeerd: de seksuele misdrijven van Titel XIV Sr (De Vries 2017, p. 17-19).

[379] Vertommen & Schipper-van Veldhoven 2012.

[380] De Vries 2017, p. 92.

[381] De Vries 2017, p. 143.

meldcode.[382] Wel wordt in deze jaren ingezet op verbetering van de samenwerking tussen de sportorganisatie en de politie en het Openbaar Ministerie.[383]

Vanuit het ministerie van VWS is dan in 2011 ook een beleidsplan gepubliceerd (hierna aan te duiden onder de noemer VSK).[384] Ook hierin geldt als uitgangspunt dat de tuchtrechtcommissies aangesteld binnen de ISR, of de overige tuchtrechtinstanties werkzaam binnen de sector sport indien geïndiceerd aangifte moeten doen bij de politie.

Vanaf 2011 verschijnen verschillende evaluaties van de VSK Monitor. Daaruit blijkt dat het aantal meldingen ter zake van seksueel misbruik in de loop der jaren sterk toeneemt.[385] Niettemin lijkt de (bestuurlijke) aandacht nog steeds hoofdzakelijk te zijn gericht op het tegengaan van 'excessief geweld op het veld. De Commissie De Vries maakt, naast het ontbreken van een adequate registratie, melding van het feit dat de activiteiten van de vertrouwenspersonen niet voldoende inzichtelijk gemaakt worden, noch bestuurlijk verantwoord. Een interne audit door het NOC*NSF wijst voorts uit dat meldingen van seksueel misbruik door de vertrouwenscontactpersonen niet goed worden gecommuniceerd naar de sportbonden en sportverenigingen. Voorts is het aantal aangiften gedaan vanuit het VPS laag.[386] En dan openbaart zich in 2017 het spraakmakend schandaal over grootschalige seksuele intimidatie en seksueel misbruik binnen het Engelse voetbal en besluit het NOC*NSF tot een grootschalig, extern onderzoek, uitgevoerd door de Commissie De Vries.

De Commissie De Vries doet in haar rapport uit 2017 een aantal aanbevelingen strekkende tot preventie en sanctioneren van seksueel misbruik, als onderdeel van een veilig sportklimaat. Daarbij wijst de commissie op de eigenheid van de sector sport, die als kenmerk heeft dat sprake is van een veelheid van autonoom handelende verenigingen en sportbonden die op hun beurt weer hoofdzakelijk bemand worden door vrijwilligers. Het bestuurlijk potentieel is derhalve beperkt, evenals de sturing van bovenaf. Dat verklaart ook de 'grote onwetendheid' over het bestaan van het fenomeen seksueel misbruik binnen de sport, en de daarop toegesneden reglementen en instellingen, zoals het VPS en de daaraan verbonden vertrouwenscontact-personen.[387]

In haar rapport is de Commissie De Vries kritisch over de opzet en het functioneren van de tuchtrechtspraak en van de taakvervulling van de Vertrouwenscontactpersonen. De boodschap is helder: '*De onderzoekscommissie [is- red.] ervan overtuigd dat iedereen die werkzaam is in de sportwereld zelf een meldplicht*[388] *behoort te hebben'*.[389] De tweeledige taakstelling van de vertrouwens-contactpersonen (adviseren en hulpverlening) passen niet in dit uitgangspunt. De ondersteuning en hulpverlening zou moeten worden overgelaten aan gespecialiseerde organisaties, zoals Slachtofferhulp Nederland. Maar ook de regelingen betreffende het doen van meldingen dienen te worden herijkt volgens de Commissie.[390] Gekozen wordt voor een model dat is toegesneden

[382] Voor de inhoud van de toolkit: De Vries 2017, p. 109.
[383] De Vries 2017, p. 94.
[384] *Kamerstukken II* 2010/11, 30234, 55 (Naar een veiliger sportklimaat). Het beleidsplan zag op de periode 2011-2016, maar is met twee jaar verlengd. De evaluatie is voorzien voor 2018.
[385] Voor 2016 wordt gesproken over een 'sterke stijging', van de 265 bij VS gedane meldingen betreffen er 169 seksuele intimidatie; De Vries 2017, p. 91.
[386] De Vries 2017, p. 143.
[387] De Vries 2017, p. 96-99.
[388] We wijzen erop dat de commissie De Vries hier spreekt van een meldplicht. Het kan echter ook gaan om melders die gebonden zijn aan het beroepsgeheim, in dat geval geven de meldcodes een meldrecht. Zie § 3.1.
[389] De Vries 2017, p. 130.
[390] De Vries 2017, hoofdstuk 14, § 14.2.

op de gang van zaken binnen de sector onderwijs. Vertrekpunt daarbij is dat ieder lid van een sportvereniging dat kennis krijgt van seksueel misbruik daarvan verplicht melding zou moeten doen bij het bestuur van de sportvereniging. Wanneer het handelen kan worden geduid als strafrechtelijk vergrijp of als een onder het tuchtrecht vallende zaak dient het bestuur van de sportvereniging door te melden aan de sportbond, en zou het verenigingsbestuur – na overleg met de sportbond – maatregelen moeten treffen.

Wanneer een sportbond zo'n melding krijgt van tuchtrechtelijk en/of strafrechtelijk relevant handelen zouden, zoals nu ook het geval is, twee sporen moeten gaan lopen: het tuchtrechtelijke spoor en het strafrechtelijke spoor. Het eerste spoor kan na eventueel onderzoek door de sportbond leiden tot de instelling van een tuchtcommissie. Bij het tweede spoor, de strafwaardige zaken, zou het bestuur van de sportbond verplicht moeten worden om aangifte te doen bij de politie. Indien het noodzakelijk is om onderzoek te doen teneinde vast te kunnen stellen of sprake is van een strafwaardige zaak, zouden eventuele kosten daarvan door de sportbond dienen te worden betaald (bijvoorbeeld uit daarvoor op te richten fonds).

Tot slot zouden de 'aanklagers' werkzaam binnen het ISR de bevoegdheid moeten krijgen om zonder voorafgaande melding vanuit een sportvereniging of sportbond een zaak op te maken. Benadrukt ook wordt dat het NOC*NSF en de betrokken sportbonden en verenigingen dienen te investeren in de samenwerking met politie en het Openbaar Ministerie,[391] en dat een voortdurende inspanning moet worden geleverd om de regelgeving betreffende het doen van melding en aangifte voor de sector sport te uniformeren.

3.7 Strafbaarstelling van het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting van artikel 136 Sr

3.7.1 Inleiding

De naleving van de aangifteplicht van artikel 160 Sv is niet in algemene zin door het strafrecht geborgd. Er bestaat geen algemene strafbaarstelling van het niet voldoen aan de aangifteplicht van artikel 160 Sv. Niettemin kan in bepaalde gevallen het niet aangeven van seksueel misbruik leiden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid. Het Wetboek van Strafrecht kent namelijk het misdrijf van het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting van artikel 136 lid 1 Sr.[392] Dit betekent dat wanneer iemand, en dat kan zijn een burger of een rechtspersoon[393], kennis draagt van een voorgenomen verkrachting en daarvan geen aangifte doet, daarvoor strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld, mits aan alle voorwaarden is voldaan die volgen uit artikel 136 lid 1 Sr.[394] In die specifieke situatie kan de strafbaarstelling van artikel 136 lid 1 Sr fungeren als de strafbaarstelling van het niet doen van aangifte van seksueel misbruik. Dat maakt artikel 136 lid 1 Sr geschikt om in bepaalde gevallen als strafrechtelijk sluitstuk te fungeren voor het bewerkstelligen van ontsluiting van seksueel misbruik aan politie en justitie in zowel het particuliere spoor als het institutionele spoor. Een belangrijke beperking van het toepassingsbereik van de strafbaarstelling van artikel 136 lid 1 Sr is dat het moet gaan om een voorgenomen verkrachting. Daarmee ziet de strafbepaling alleen op een specifieke vorm van

[391] Afspraken daartoe zijn gemaakt in het kader van het akkoord van juni 2017; https://www.nocnsf.nl/intensievere-samenwerking-tegen-ongewenst-seksueel-gedrag-in-de-sport
[392] Zie § 3.7.2.
[393] Zie hierna § 3.7.4.
[394] Zie voor een overzicht van die voorwaarden § 3.7.2.

toekomstig seksueel misbruik.[395] Een bijzonderheid is dat artikel 136 Sr in het tweede lid een uitbreiding van de strafbaarstelling kent voor begane misdrijven. Het is evenwel de vraag of die uitbreiding ook van toepassing kan zijn bij seksueel misbruik.[396]

Uit de korte duiding van de betekenis van de strafbaarstelling van artikel 136 Sr blijkt dat deze strafbepaling in bepaalde gevallen de naleving van de aangifteplicht van artikel 160 Sv in de hand kan werken. In de onderhavige paragraaf zal dan ook worden ingegaan op de betekenis en de reikwijdte van artikel 136 Sr (§ 3.7.2), welke overwegingen aan deze strafbaarstelling ten grondslag liggen (§ 3.7.3), en in het verlengde daarvan de uitleg en de toepassing van de relevante delictsbestanddelen van artikel 136 lid 1 Sr (§ 3.7.4). Vervolgens geeft § 3.7.5 aan wat de toepassingsmogelijkheden zijn van de uitbreiding van de strafbaarstelling in het tweede lid van artikel 136 Sr. Evenals het geval is bij de aangifteplicht van artikel 160 Sv bestaat er een uitzondering op de strafbaarstelling van artikel 136 Sr voor verschoningsgerechtigden, zie artikel 137 Sr. Deze uitzondering komt kort aan bod in § 3.7.6. De onderhavige paragraaf sluit af met een afrondende paragraaf waarin de mogelijkheden en de onmogelijkheden van de strafbaarstelling van artikel 136 Sr worden weergegeven als het gaat om een strafrechtelijke handhaving van de aangifteplicht van artikel 160 Sv (§ 3.7.7).

3.7.2 Betekenis en reikwijdte van artikel 136 Sr

Artikel 136 Sr kent twee strafbaarstellingen die zijn neergelegd in de twee leden van de strafbepaling. Vooral het eerste lid kent een lange, uitgebreide delictsomschrijving (zie voor een volledige weergave van die delictsomschrijving bijlage 2). De essentie van deze strafbaarstelling laat zich evenwel in de context van het onderhavig onderzoek terugbrengen tot het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting. Dat blijkt uit in de navolgende delictsomschrijving, voor zover relevant:

> 'Hij die, kennis dragende van een voornemen tot het plegen van (…) verkrachting (…), op een tijdstip waarop het plegen van deze misdrijven nog kan worden voorkomen, opzettelijk nalaat daarvan tijdig voldoende kennis te geven, hetzij aan de ambtenaren van de justitie of politie, hetzij aan de bedreigde, wordt, indien het misdrijf is gevolgd, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.'

Uit deze delictsomschrijving volgt dat de strafbare gedraging ziet op de situatie dat iemand weet van een voornemen van een ander om een derde seksueel te gaan binnendringen als bedoeld in artikel 242 Sr en daar vervolgens niets mee doet. Terwijl van hem wel wat wordt verwacht, namelijk bijtijds de politie, de justitie of het toekomstig slachtoffer waarschuwen. Het gaat derhalve om een omissiedelict. Daarmee blijkt uit de strafbaarstelling van artikel 136 lid 1 Sr dat de wetgever uitgaat van een rechtsplicht om een voorgenomen verkrachting te melden bij politie, justitie en/of toekomstig slachtoffer. Het doel daarvan blijkt uit de tekst van artikel 136 lid 1 Sr, namelijk deze personen in de gelegenheid stellen het toekomstige seksueel misbruik in de vorm van verkrachting te trachten te voorkomen.[397] Het is tegen deze achtergrond dat wij als de essentie van de strafbaarstelling aanwijzen het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting.

[395] Zie verder § 3.7.4.
[396] Zie verder § 3.7.6.
[397] Zie hierna § 3.7.3.

De delictsomschrijving van artikel 136 lid 1 Sr kent de nodige voorwaarden die de reikwijdte van de strafbaarstelling aanzienlijk inperken:

- het moet gaan om het misdrijf van verkrachting. Voor andere zedenmisdrijven geldt derhalve niet de hiervoor genoemde rechtsplicht;
- het moet gaan om een voorgenomen verkrachting, dus niet een reeds gepleegde verkrachting. Het gevolg is dat het aanknopingspunt voor strafbaarheid in de tijd is beperkt tot het tijdstip waarop het plegen van de verkrachting nog kan worden voorkomen. Hieruit volgt dat wanneer de verkrachting onafwendbaar is of reeds is aangevangen, er geen strafrechtelijke aansprakelijkheid voor het verzwijgen van de verkrachting kan worden gevestigd;
- de normadressaat van de strafbaarstelling dient kennis te dragen van de voorgenomen verkrachting, hetgeen uitsluit de situatie dat de normadressaat alleen een redelijk vermoeden van een voorgenomen verkrachting heeft;
- alleen het opzettelijk verzwijgen van de voorgenomen verkrachting is strafbaar. Het is daarmee een doleus misdrijf, de lichtere schuldvorm van culpa volstaat niet;
- het verzwijgen van de voorgenomen verkrachting moet bestaan uit het niet tijdig voldoende kennis geven van het misdrijf aan politie, justitie of het toekomstig slachtoffer. Doordat gesproken wordt over 'kennis geven', hoeft de melding aan politie of justitie niet te bestaan uit het doen van aangifte. Op andere wijzen melden is toereikend;
- het gaat om verzwijgen van de voorgenomen verkrachting voor drie met name genoemde partijen: politie, justitie en de bedreigde, oftewel het toekomstig slachtoffer. Het melden van de voorgenomen verkrachting aan een andere partij vrijwaart de normadressaat niet van strafrechtelijke aansprakelijkheid op de voet van artikel 136 lid 1 Sr;
- de voorgenomen verkrachting moet uiteindelijk hebben plaatsgevonden. Blijft het bij een voornemen tot verkrachting, dan is degene die het voornemen niet heeft gemeld aan politie, justitie of het toekomstig slachtoffer, niet strafbaar.

Hierna[398] worden bovenstaande voorwaarden voor toepassing van artikel 136 lid 1 Sr afzonderlijk besproken.

Gezien de doelstelling van en de voorwaarden voor strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting, is duidelijk dat artikel 136 lid 1 Sr niet bedoeld is als strafrechtelijk sluitstuk op de aangifteplicht van artikel 160 lid 1 Sv. De werkingssfeer van beide bepalingen loopt namelijk niet synchroon. Een heel belangrijk verschil tussen beide regelingen is het stadium waarin het seksueel misbruik bestaande uit een verkrachting zich bevindt. Artikel 160 lid 1 Sv roept een aangifteplicht in het leven voor drie gevallen: 1) een *begane* verkrachting (artikel 242 Sr), 2) de poging tot verkrachting (artikel 45 jo. artikel 242 Sr) en 3) de strafbare voorbereiding van verkrachting (artikel 46 jo. artikel 242 Sr).[399] Artikel 136 lid 1 Sr beperkt zich daarentegen tot het verzwijgen van een *voorgenomen* verkrachting. Aangezien bij een poging tot verkrachting sprake moet zijn van een begin van uitvoering, kan dit niet gelijk worden gesteld aan een voorgenomen verkrachting. Dat is anders bij de strafbare voorbereiding van verkrachting. De voorbereidingshandelingen van artikel 46 Sr kunnen in de tijd voldoende ver van het grondfeit verkrachting afliggen, dat hier sprake is van een voorgenomen verkrachting. Hier vallen de aangifteplicht van artikel 160 lid 1 Sv en de strafbaarstelling van artikel 136 lid 1 Sr samen. Artikel 136 lid 1 Sr is derhalve niet een algemene

[398] In § 3.7.4.
[399] Zie § 3.2.1.

strafbaarstelling van het niet voldoen aan de aangifteplicht van artikel 160 lid 1 Sv. Wel kan artikel 136 lid 1 Sr gevallen omvatten die gelijk staan aan het niet voldoen aan de aangifteplicht van artikel 160 lid 1 Sv.

De strafbedreiging waarin artikel 136 lid 1 Sr voorziet, is met een maximale gevangenisstraf van een jaar en/of een geldboete van € 20.750,-[400] niet bepaald hoog te noemen. Daarmee is de mogelijk afschrikkende werking van de strafbaarstelling van het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting beperkt.

Daarnaast moet worden bedacht dat de handhavende werking van de strafbaarstelling van artikel 136 lid 1 Sr om een andere reden beperkt is. In de gepubliceerde rechtspraak zijn maar twee gevallen bekend waarin een vervolging en veroordeling wegens artikel 136 lid 1 Sr heeft plaatsgevonden.[401]

3.7.3 Overwegingen die aan artikel 136 Sr ten grondslag liggen

Voor de wetgever van 1886 gold als uitgangspunt, als 'algemeenen regel', dat het niet aangeven van reeds begane misdrijven '(…) in den regel straffeloos [behoort] te blijven.'[402] Er geldt geen algemene rechtsplicht tot het doen van aangifte, maar alleen een bevoegdheid tot het doen van aangifte. Die gedachte komt ook tot uitdrukking in artikel 161 Sv dat bepaalt dat een ieder '(…) die kennis draagt van een begaan strafbaar feit is bevoegd daarvan aangifte of klachte te doen.' Volgens de wetgever van 1886 kon er wel een '(…) sterk sprekende ZEDELIJKE verplichting bestaan (…)' om aangifte te doen van een begaan misdrijf.[403]

Op het uitgangspunt dat er geen rechtsplicht is tot het doen van aangifte bestaan twee uitzonderingen. Ten eerste de gevallen waarin het ambt een aangifteplicht met zich brengt,[404] en ten tweede de gevallen van de zogenoemde 'delicta communia'.[405] De delicta communia zijn de misdrijven genoemd in de artikelen 135-136 Sr. Want, aldus de memorie van toelichting:

> '(…) een regtsplicht kan alleen erkend worden waar de aangifte strekken kan om een zwaar misdrijf te voorkomen of, in elk enkele gevallen, de noodlottige gevolgen van een reeds gepleegd misdrijf af te wenden.'[406]

Hieruit spreekt de ratio van artikel 136 Sr, namelijk preventie van een zwaar misdrijf (artikel 136 lid 1 Sr), of, bij een reeds begaan misdrijf, het intreden van de gevolgen van dat misdrijf te voorkomen (artikel 136 lid 2 Sr). De preventiegedachte is vervolgens in de memorie van toelichting wat verder uitgewerkt waar het gaat om de typering van de misdrijven waarvoor de plicht van artikel 136 lid 1 Sr geldt. Op het uitgangspunt dat het niet-aangeven van misdrijven straffeloos blijft, wordt

---

400 Zie art. 23 lid 4 Sr.

401 Rb. 's-Hertogenbosch 10 december 1964, *NJ* 1966/500 en – slechts indirect kenbaar doordat in een civiel arrest wordt verwezen naar de veroordeling van een minderjarige (!) door een rechtbank bij vonnis van 19 oktober 2004 – Hof Arnhem-Leeuwarden 11 februari 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:939.

402 Smidt & Smidt 1891, p. 74 (MvT). Dit uitgangspunt is herhaald op p. 75: 'Voor de aangifte en niet-aangifte van beraamde misdrijven geldt ook in het algemeen straffeloosheid (…).'

403 Smidt & Smidt 1891, p. 75 (MvT).

404 Zie Smidt & Smidt 1891, p. 74 (MvT) en art. 162 Sv.

405 Aldus Smidt & Smidt 1891, p. 75 (MvT).

406 Smidt & Smidt 1891, p. 75 (MvT).

> '(…) alleen eene uitzondering gemaakt [wordt] voorzoover een groot en dreigend gevaar voor de veiligheid van den staat of de Kroon, of een onherstelbaar nadeel voor iemands leven, vrijheid of eerbaarheid door eene tijdige aangifte kan worden voorkomen. Art. 145 [136, red.] stelt dan de niet-aangifte strafbaar. Pleit hier eenerzijds het algemeen belang sterk voor de verpligting tot aangifte (…).'[407]

Het gaat derhalve om het voorkomen van een bepaald gevaar of nadeel dat wordt veroorzaakt wanneer het misdrijf zou worden voltooid. Daarbij wordt een duidelijk verband gelegd tussen het bedoelde gevaar of nadeel en het misdrijf. Het misdrijf moet van zodanige ernst zijn dat, als het gaat om seksueel misbruik, er sprake is van onherstelbaar nadeel van de eerbaarheid van een persoon. Doordat de wetgever met de delicta communia op het gebied van seksueel misbruik alleen de verkrachting heeft genoemd in artikel 136 lid 1 Sr, wordt dit zedenmisdrijf – als enig zedenmisdrijf – gezien als een misdrijf dat het hier bedoelde onherstelbare nadeel voor de eerbaarheid kan veroorzaken. Voor deze uitleg pleit bovendien dat diezelfde wetgever de misdrijven die zien op seksuele gedragingen beschouwde als de misdrijven tegen de eerbaarheid.[408] Juist vanwege de onherstelbaarheid van dit nadeel, is het algemeen belang gediend met het verhinderen van het begaan van het misdrijf van verkrachting.

De preventiegedachte keert terug in de wettekst van artikel 136 lid 1 Sr. Daarin komt namelijk een delictsbestanddeel voor dat de werking van deze strafbepaling in de tijd beperkt. De rechtsplicht van artikel 136 lid 1 Sr om kennisgeving te doen van delicta communia geldt namelijk alleen 'op een tijdstip waarop het plegen van deze misdrijven nog kan worden voorkomen'. Kan het misdrijf niet meer worden verhinderd, dan geldt geen rechtsplicht tot kennisgeving en is derhalve het verzwijgen van het misdrijf niet strafbaar. Datzelfde geldt bij het reeds begane misdrijf; ook dan is men niet strafbaar wanneer men dit misdrijf verzwijgt. Wel geldt de aangifteplicht van artikel 160 Sv, maar het niet naleven van die aangifteplicht is ongesanctioneerd. Opvallend is dat de wetgever onder ogen heeft gezien dat het algemeen belang bij het voorkomen van een voorgenomen misdrijf minder in het geding is dan bij een reeds begaan misdrijf. Tegenover de 'enerzijds' genoemd in bovenstaand citaat wordt namelijk afgezet: '(…) anderzijds mist deze het stuitend, hatelijk karakter dat haar bij reeds gepleegde misdrijven eigen is (…)'.[409] Toch beweegt dat de wetgever van destijds niet tot een verruiming van de werkingssfeer van artikel 136 lid 1 Sr. Kennelijk weegt dan het uitgangspunt van in de regel straffeloosheid van het niet aangeven van een reeds begaan misdrijf zwaarder.

Het middel dat de wetgever in de context artikel 136 lid 1 Sr heeft gekozen om bepaalde misdrijven te voorkomen, is een plicht tot kennisgeving van het voorgenomen misdrijf. De strafbepaling van artikel 136 lid 1 Sr moet ertoe leiden dat een voornemen tot een bepaald misdrijf ter kennis van politie en justitie (en het toekomstig slachtoffer) komt; het voorgenomen misdrijf wordt derhalve voor politie en justitie ontsloten. Tegenwoordig kent het Nederlandse strafrecht met het zogenoemde preventief strafrecht strafbaarstellingen die strafrechtelijke aansprakelijkheid in de voorfase, dus in de fase voorafgaand aan het uiteindelijke delict, vestigen en daarmee politie en justitie een middel geven om het begaan van dat uiteindelijke delict te voorkomen. Binnen de zedenmisdrijven is bijvoorbeeld de strafbaarstelling van grooming, artikel 248e Sr, een strafbepaling die fysiek seksueel misbruik moet voorkomen. Ook kan worden

[407] Smidt & Smidt 1891, p. 75 (MvT).
[408] Smidt & Smidt 1891, p. 279 (MvT bij het titelopschrift van Titel XIV Misdrijven tegen de zeden).
[409] Smidt & Smidt 1891, p. 75 (MvT).

gedacht aan de strafbare voorbereiding van verkrachting (artikel 46 jo. artikel 242 Sr). Langs deze weg kan strafvorderlijk worden opgetreden ter voorkoming van de voltooiing van de verkrachting en kan strafrechtelijke aansprakelijkheid worden gevestigd alvorens van een daadwerkelijke verkrachting sprake is.

Voorts blijkt uit de geciteerde overweging van een aantal criteria die blijkbaar zijn gehanteerd om te bepalen voor welke gevallen de rechtsplicht van artikel 136 lid 1 Sr geldt. Het voorgenomen misdrijf levert een groot en dreigend gevaar op voor veiligheid van de staat of de Kroon, of het voorgenomen misdrijf zal resulteren in een onherstelbaar nadeel voor iemands leven, vrijheid of eerbaarheid op. Daarmee is het gevaar of het nadeel min of meer door de wetgever gekwantificeerd en gespecificeerd. De kwantificatie is gelegen in begrippen als 'groot' gevaar en 'onherstelbaar' nadeel. Daarbij is groot gevaar gelijkgesteld aan 'hoogst gevaarlijke'.[410] De specificatie geschiedt door het gevaarsbegrip te koppelen aan de rechtsgoederen van de veiligheid van de staat en de veiligheid van de Kroon, en het nadeelsbegrip aan de rechtsgoederen van het menselijk leven, de menselijke vrijheid en de eerbaarheid. Hier is een bewuste beperking aangebracht, want uit de memorie van toelichting blijkt dat misdrijven van Titel VII die zien op het in gevaar brengen van de algemene veiligheid van personen en goederen alleen onder artikel 136 lid 1 Sr vallen wanneer levensgevaar is te vrezen. De varianten van deze misdrijven die alleen gevaar voor goederen in het leven roepen, vallen niet onder de strafbepaling, want '(…) de handeling [is bij deze misdrijven, red.] niet van dien aard, dat de niet-aangifte van het voornemen straf vereischt.'[411] Deze beperking zien we ook terug in de reactie van de regering op het voorstel van de Raad van State om '(…) zeer zware misdrijven, als bijvoorbeeld van de muntmisdrijven (…)'[412] ook op te nemen in artikel 136 lid 1 Sr. De regering wilde hier niet van weten, omdat '[U]itbreiding tot andere zware misdrijven, waarvan hier alleen muntmisdrijven als voorbeeld genoemd worden, ware ondermijning van den algemeenen regel.'[413] Die algemene regel is dan, als eerder opgemerkt, het uitgangspunt dat het niet-aangeven van reeds begane misdrijven in de regel straffeloos dient te blijven. Dit geldt volgens de regering ook voor misdrijven die strekken tot bescherming van de veiligheid van personen. Zij horen niet binnen het bereik van artikel 136 lid 1 Sr te worden gebracht.[414] Maar dat geldt wel, aldus de regering met nadruk, voor de misdrijven die dreigen uit te monden in onherstelbaar nadeel voor iemand leven, vrijheid of eerbaarheid.[415] Daartoe behoort dan verkrachting. Aldus is duidelijk dat het misdrijf verkrachting in de opsomming van misdrijven van artikel 136 lid 1 Sr is gekomen vanwege het onherstelbaar nadeel dat dit delict veroorzaakt aan de eerbaarheid. Tevens is duidelijk dat de andere zedenmisdrijven die de toenmalige titel XIV van het Wetboek van Strafrecht stonden, niet aan dit vereiste voldoen. In die gevallen is blijkbaar volgens de wetgever geen sprake van onherstelbaar nadeel voor de eerbaarheid van slachtoffers van die zedenmisdrijven.

De in artikel 136 lid 1 Sr bedoelde schade kan worden voorkomen door het voorgenomen misdrijf ter kennis van politie, justitie of toekomstig slachtoffer te brengen, zodat zij daarop kunnen handelen. Dat handelen kan voor politie en justitie inhouden het instellen van een

[410] De in art. 136 lid 1 Sr genoemde misdrijven desertie in tijd van oorlog en militair verraad, de 'delicta militaria' zijn met het argument dat zij hoogst gevaarlijk zijn binnen de reikwijdte van de strafbepaling gebracht, zie Smidt & Smidt 1891, p. 76 (MvT).
[411] Smidt & Smidt 1891, p. 75 (MvT).
[412] Smidt & Smidt 1891, p. 76 (Advies van den Raad van State).
[413] Smidt & Smidt 1891, p. 76 (Rapport aan de Koning).
[414] Smidt & Smidt 1891, p. 76 (Rapport aan de Koning).
[415] Smidt & Smidt 1891, p. 76 (Rapport aan de Koning).

opsporingsonderzoek en/of de verdachte aan te houden en/of de zaak 'stuk te maken'. Het toekomstig slachtoffer kan bijvoorbeeld pogen het voorgenomen misdrijf te ontwijken, bescherming te zoeken, zelf aangifte te doen etc.

3.7.4 Uitleg en toepassing van artikel 136 lid 1 Sr

Uit de voorgaande beschrijving van de betekenis en de reikwijdte van artikel 136 lid 1 Sr volgt dat deze strafbaarstelling een aantal delictsbestanddelen kent die de mogelijkheden en onmogelijkheden voor het vestigen van strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting bepalen. In deze paragraaf wordt nader op die delictsbestanddelen ingegaan om zo een beter beeld van de reikwijdte van artikel 136 lid 1 Sr te verkrijgen.

3.7.4.1 Normadressaat

De strafbaarstelling van artikel 136 lid 1 Sr richt zich tot 'hij die' en omvat daarmee alle natuurlijke personen, en via artikel 51 Sr, alle rechtspersonen en daarmee gelijk te stellen entiteiten, zonder dat die personen een bepaalde kwaliteit dienen te hebben. Dat betekent dat stichtingen, verenigingen, naamloze vennootschappen, besloten vennootschappen binnen de werkingssfeer van artikel 136 lid 1 Sr kunnen vallen. Daarvoor is dan wel vereist dat sprake is van daderschap van de rechtspersoon en dat het vereiste opzet kan worden toegerekend. Dit daderschap van de rechtspersoon moet worden gevestigd op grond van artikel 51 Sr en in het bijzonder de redelijke toerekening conform het beoordelingskader van de Hoge Raad in het bekende Drijfmest-arrest.[416] Indien een rechtspersoon kwalificeert als dader van het misdrijf van artikel 136 lid 1 Sr, dan kan ingevolge artikel 51 lid 2 sub 2 Sr ook de feitelijk leidinggever aan of de opdrachtgever tot het misdrijf als dader worden aangemerkt. Dat brengt bijvoorbeeld bestuurders en managers van verenigingen, stichtingen en instellingen binnen het bereik van de strafwet, ook hier weer wanneer aan de voorwaarden voor strafbaar leiding geven is voldaan.[417]

3.7.4.2 Gedraging: verzwijgen van voorgenomen verkrachting

De strafbare gedraging van artikel 136 lid 1 Sr bestaat uit het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting. Deze gedraging is in de strafbepaling omschreven als hij die '[…] nalaat daarvan tijdig voldoende kennis te geven, hetzij aan de ambtenaren van de justitie of politie, hetzij aan de bedreigde […]. In deze omschrijving ligt een viertal vereisten besloten:

1) De eigenlijke gedraging, bestaande uit nalaten;
2) De aanduiding van wat had moeten gebeuren, namelijk voldoende kennis geven. Dit betreft de rechtsplicht die in artikel 136 lid 1 Sr besloten ligt;
3) De precisering van het moment waarop de rechtsplicht in werking treedt, namelijk tijdig, waarbij de tijdigheid wordt bepaald door het delictsbestanddeel van '[…] een tijdstip waarop het plegen van deze misdrijven nog kan worden voorkomen […]';
4) De bepaling aan wie de kennisgeving moet plaatsvinden, waarbij die alternatieven worden genoemd, te weten de ambtenaren van justitie, de ambtenaren van politie of de bedreigde.

In het navolgende worden deze vier vereisten besproken.

---

[416] HR 21 oktober 2003, *NJ* 2006/328.

[417] Zie hiertoe het overzichtsarrest over feitelijk leidinggeven, HR 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:733.

Ad 1: De eigenlijke gedraging, het nalaten

Uit het gebruik van de formulering nalaten blijkt dat de wetgever artikel 136 lid 1 Sr ziet als een omissiedelict. Dat betekent dat een persoon strafbaar is als hij niets doet waar hij wel had moeten handelen. Van nalaten kan derhalve alleen sprake zijn als er een rechtsplicht tot handelen is. Het nalaten bestaat uit stilzitten of niets doen. Welke handeling van de normadressaat wordt verwacht, wordt aangegeven in artikel 136 lid 1 Sr, namelijk tijdig voldoende kennis geven van de voorgenomen verkrachting aan politie, justitie en/of toekomstig slachtoffer.

Ad 2: De rechtsplicht tot voldoende kennis geven

Artikel 136 lid 1 Sr formuleert voor de normadressaat een rechtsplicht.[418] De normadressaat moet namelijk tijdig voldoende kennis geven aan politie, justitie en/of toekomstig slachtoffer (zie over de tijdigheid hierna ad 3 en over de genoemde partijen, hierna ad 4), wanneer hij kennis heeft gekregen van een voorgenomen verkrachting. Wanneer hij vervolgens nalaat tijdig voldoende kennis te geven aan politie, justitie en/of het toekomstig slachtoffer, vervult hij de strafbare gedraging en valt hij binnen de werkingssfeer van artikel 136 lid 1 Sr.

Hoewel in de memorie van toelichting bij artikel 136 Sr structureel over 'aangifte' wordt gesproken, is dat niet waartoe de wettekst van artikel 136 Sr verplicht. Die bepaling spreekt immers over de verplichting om 'voldoende kennis te geven' van het voorgenomen misdrijf. Dat is niet noodzakelijkerwijs gelijk aan het doen van aangifte. Deze formulering is bewust gekozen om tot uitdrukking te brengen dat degene de kennisgeving moet doen ingevolge artikel 136 lid 1 Sr niet verplicht is de identiteit van de verdachte prijs te geven; het geven van '(…) eene algemeene aanwijzing van het voornemen tot het strafbare feit (…)' is toereikend.[419] Een wetsystematische interpretatie ondersteunt deze grammaticale en wetshistorische uitleg van het delictsbestanddeel 'voldoende kennis te geven' van het misdrijf. Aan de plicht van artikel 136 lid 1 Sr wordt namelijk ingevolge die strafbepaling ook voldaan als de kennisgeving geschiedt aan de bedreigde, i.e. het toekomstig slachtoffer. Dat vergt niet het doen van aangifte. Kortom, de melding aan politie of justitie hoeft niet te bestaan uit het doen van aangifte. Op andere wijzen melden is toereikend; het gaat er om dat de genoemde partijen worden geïnformeerd over de voorgenomen verkrachting.

De wijze waarop de kennisgeving moet plaatsvinden wordt in artikel 136 lid 1 Sr genormeerd door het normatieve vereiste dat de kennisgeving 'voldoende' moet zijn. Daarmee worden inhoudelijke eisen aan de kennisgeving gesteld. Uit de systematiek die in artikel 136 lid 1 Sr besloten ligt, wordt dit 'voldoende' bepaald door het vereiste dat de kennisgeving op een tijdstip moet geschieden waarop het plegen van het misdrijf kan worden voorkomen. Op dat tijdstip moet aan politie, justitie en/of toekomstig slachtoffer een zodanige melding van de voorgenomen verkrachting worden gedaan dat een of meer van deze partijen in staat is om de verkrachting te voorkomen. Uit de wetgeschiedenis volgt dat de kennisgeving '[…] eenigszins omstandig behoort te geschieden',[420] waarmee wordt bedoeld dat er voldoende duidelijkheid over het voorgenomen misdrijf moet worden gegeven dat beschermingsmaatregelen kunnen worden genomen en kan worden voorkomen dat iemand slachtoffer wordt van verkrachting. Het is, als gezegd, evenwel geen vereiste dat bij de kennisgeving de naam wordt genoemd van degene die

[418] Zie § 3.7.3.

[419] Zo blijkt uit Smidt & Smidt 1891, p. 75 (MvT).

[420] Om dit tot uitdrukking te brengen is het woord 'voldoende' toegevoegd, zie Smidt & Smidt 1891, p. 77 (Verslag van de Tweede Kamer met Regeeringsantwoord).

zich heeft voorgenomen een ander te verkrachten. Een bevoegdheid tot het noemen van de naam bestaat wel.[421] Een en ander betekent bijvoorbeeld dat in de kennisgeving zodanige informatie over het voornemen tot verkrachting wordt verstrekt dat men daaruit kan afleiden wie de verkrachting beoogt, en/of wanneer en waar de verkrachting naar verwachting gaat plaatsvinden, en/of hoe de verkrachting zal plaatsvinden (de modus operandi). Dan kan men immers beschermingsmaatregelen treffen jegens het toekomstig slachtoffer. Of, als de informatie over de voorgenomen verkrachting, al dan niet in combinatie met andere informatie, voldoende concreet, individualiseerbaar en objectief is, dat er voldoende ligt voor een verdenking als bedoeld in artikel 27 Sv, zodat aanhouding van degene die de verkrachting heeft voorgenomen mogelijk is of andere dwangmiddelen inzetbaar zijn.

Ad 3: Tijdige kennisgeving

Een tweede inhoudelijk vereiste dat door de wettekst van artikel 136 lid 1 Sr aan de kennisgeving wordt gesteld, is dat die kennisgeving tijdig had moeten geschieden. Wat tijdig is, wordt bepaald door de samenhang met het delictsbestanddeel '[…] op een tijdstip waarop het plegen van deze misdrijven nog kan worden voorkomen […]' en de ratio van artikel 136 lid 1 Sr die er in bestaat dat een ernstig misdrijf dat leidt tot onherstelbaar nadeel aan – ingeval van verkrachting – de eerbaarheid moet worden voorkomen.[422] Hieruit volgt dat de kennisgeving van de voorgenomen verkrachting aan politie, justitie en/of toekomstig slachtoffer op een zodanig moment in de tijd voorafgaand aan het uiteindelijke misdrijf van verkrachting moet zijn gedaan, dat beschermingsmaatregelen moeten kunnen worden genomen. Die beschermingsmaatregelen kunnen zijn het aanhouden van de verdachte, het brengen van het toekomstig slachtoffer naar een veilige plek, of, als de kennisgeving aan het toekomstig slachtoffer geschiedt, dit toekomstig slachtoffer in staat stellen zich te beschermen tegen de verdachte door de politie te waarschuwen, door zich uit de buurt van verdachte te begeven of anderszins. Uit deze voorbeelden blijkt dat hetgeen als tijdig moet worden beschouwd mede afhankelijk is aan wie de kennisgeving gedaan had kunnen worden en is overigens situationeel bepaald.

Uit het voorgaande blijkt voorts dat wanneer de verkrachting is aangevangen door seksueel binnendringen als bedoeld in artikel 242 Sr, en een derde daarvan kennis krijgt, hij niet meer kan voldoen aan de rechtsplicht van artikel 136 lid 1 Sr. Deze derde valt daarmee buiten de werkingssfeer van artikel 136 lid 1 Sr en kan niet op de voet van deze strafbepaling worden veroordeeld.[423] Naar ons oordeel dient dezelfde consequentie te worden aangenomen wanneer de verkrachting onafwendbaar is, zoals bij een voltooide poging tot verkrachting. Ook dan brengen de ratio van artikel 136 lid 1 Sr en het delictsbestanddeel dat kennisgeving moet zijn gedaan op een tijdstip dat het misdrijf kan worden voorkomen, dat een kennisgeving van een onafwendbare verkrachting niet als tijdig in de zin van artikel 136 lid 1 Sr kan worden aangemerkt. Het verzwijgen van deze onafwendbare verkrachting is niet strafbaar op grond van artikel 136 lid 1 Sr.

[421] Smidt & Smidt 1891, p. 75 (MvT) en p. 77 (Verslag van de Tweede Kamer met Regeeringsantwoord).
[422] Zie § 3.7.3.
[423] Deze derde kan wel zelf ingrijpen en daartoe desnoods geweld gebruiken; hem komt onder omstandigheden een beroep op noodweer toe. Laat de derde na om in te grijpen, dan is hij mogelijk strafbaar op de voet van artikel 450 Sr, mits sprake is van levensgevaar voor het slachtoffer.

Ad 4: Kennisgeving aan politie, justitie en/of toekomstig slachtoffer

De kennisgeving van de voorgenomen verkrachting moet plaatsvinden aan één van de drie partijen genoemd in artikel 136 lid 1 Sr. Het gaat dan om ambtenaren van politie, ambtenaren van justitie of de bedreigde. Doordat wordt gesproken over ambtenaren van politie en van justitie maakt de tekst van artikel 136 lid 1 Sr dat geen verschil maakt aan welke functionaris van politie of justitie de kennisgeving wordt gedaan, als het maar gaat om iemand die ambtenaar is en derhalve in dienstbetrekking is bij politie of justitie. Met justitie moet hier zijn bedoeld het Openbaar Ministerie, nu het Openbaar Ministerie het justitieorgaan is dat de voorgenomen verkrachting kan voorkomen en daarmee uitvoering kan geven aan het doel van artikel 136 lid 1 Sr. De functionaris van politie of justitie kan derhalve zijn een wijkagent, een (zeden)rechercheur, een hulpofficier van justitie, een officier van justitie, een advocaat-generaal.

Onder de bedreigde van artikel 136 lid 1 Sr moet worden verstaan degene die door één van de misdrijven genoemd in artikel 136 lid 1 Sr wordt bedreigd. Bij de voorgenomen verkrachting is dat het toekomstige slachtoffer van verkrachting. Dat is immers de persoon die degene die voornemens is een ander te verkrachten op het oog heeft. Wie die persoon is, valt in de context van artikel 136 lid 1 Sr vrij gemakkelijk vast te stellen. De strafbepaling kent namelijk de bijkomende voorwaarde voor strafbaarheid dat het voorgenomen misdrijf is gevolgd, dus achteraf bezien is het slachtoffer bekend. Daarmee wordt duidelijk dat het moet gaan om het toekomstig slachtoffer, niet het potentiële slachtoffer, want dat ziet op alle mogelijke slachtoffers van verkrachting.

De kennisgeving van het voorgenomen misdrijf moet aan één of meer van de hiervoor groepen van personen zijn gedaan. De groepen van personen zijn niet cumulatief in artikel 136 lid 1 Sr opgenomen; er hoeft niet aan alle groepen van personen een kennisgeving van de voorgenomen verkrachting te worden gedaan. Het staat ter keuze van degene die kennis draagt van de voorgenomen verkrachting aan wie hij dit meldt. Dat de wetgever dit open heeft gelaten, hangt samen met het vereiste dat de kennisgeving tijdig moet zijn gedaan. Mocht het toekomstig slachtoffer (tijdelijk) niet bereikbaar zijn voor degene die weet dat een verkrachting van het toekomstig slachtoffer aanstaande is, dan kan hij zijn kennisgeving doen bij de partij die wel beschikbaar is. Dat is in de regel de politie. Er is altijd wel een politiebureau in de buurt en open en de politie is per telefoon of internet (digitale aangifte) bereikbaar. Voor het Openbaar Ministerie ligt dat anders, omdat er na de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart er maar 10 arrondissementsparketten zijn, en die in bepaalde regio's op behoorlijke fysieke afstand van de woonplaats van de normadressaat kunnen zijn gelegen.[424] Doordat de politie voor de normadressaat van artikel 136 lid 1 Sr de meest gemakkelijk te benaderen partij is, kan voor hem geen verweer zijn dat hij heeft nagelaten de kennisgeving van de voorgenomen verkrachting te doen omdat hij fysiek niet in staat zou zijn de kennisgeving te doen.

Het vereiste dat de kennisgeving moet zijn gedaan aan ofwel politie, ofwel justitie, ofwel toekomstig slachtoffer ofwel een combinatie daarvan, maakt ten slotte dat het melden van de voorgenomen verkrachting aan een andere partij, zoals Veilig Thuis of een schoolbestuur, de melder niet vrijwaart van strafrechtelijke aansprakelijkheid op de voet van artikel 136 lid 1 Sr. Aan de melder die alleen aan Veilig Thuis meldt, komt in de gegeven omstandigheden van het geval mogelijk wel een beroep toe op de ongeschreven strafuitsluitingsgrond van afwezigheid van alle

[424] Zie Kristen e.a. 2017, p. 58-70.

schuld, en rechtsdwaling in het bijzonder, wanneer hij te goeder trouw meldt aan Veilig Thuis. Dit is echter casuïstiek die buiten het bestek van dit onderzoek valt.

3.7.4.3 Wanneer geldt de rechtsplicht tot kennisgeving I: bij voorgenomen verkrachting

Een persoon komt alleen binnen de werkingssfeer van de strafbaarstelling van artikel 136 lid 1 Sr wanneer hij kennis draagt van een voorgenomen verkrachting. Op dat moment ontstaat namelijk de rechtsplicht die in artikel 136 lid 1 Sr besloten ligt, namelijk de verplichting om tijdig voldoende kennis te geven van dit voorgenomen misdrijf aan politie, justitie en/of toekomstig slachtoffer.[425] In de wettekst van artikel 136 lid 1 Sr is de ingangsvoorwaarde van de voorgenomen verkrachting als volgt geformuleerd: '[…] een voornemen tot het plegen van een […] verkrachting […]'. Hieruit volgen twee eisen die de werkingssfeer van artikel 136 lid 1 Sr inperken.

Ten eerste moet het gaan om een verkrachting. De wetgever van 1886 heeft afgezien van het vermelden van de wetsbepaling, maar heeft de strafbaarstelling van artikel 242 Sr voor ogen. Dat is in het Wetboek van Strafrecht van 1886 de strafbaarstelling van verkrachting. Artikel 242 Sr kent de wettelijke kwalificatie van verkrachting. De toenmalige Titel XIV Misdrijven tegen de zeden kende geen andere strafbepaling met een wettelijke kwalificatie van verkrachting, evenals dat tegenwoordig het geval is. Inmiddels is de strafbare gedraging van artikel 242 Sr wel een andere dan in 1886 het geval was. De strafbare gedraging van artikel 242 Sr (oud) was het door geweld of bedreiging met geweld dwingen van een vrouw tot het buiten echt hebben van vleselijke gemeenschap. Tegenwoordig spreekt artikel 242 Sr over het '[…] 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 […]'. Daarmee zijn meer seksuele handelingen binnen de strafbepaling van verkrachting gebracht; die verruiming werkt dan ook door in de werkingssfeer van artikel 136 lid 1 Sr.

De beperking van artikel 136 lid 1 Sr tot verkrachting betekent dat andere zedenmisdrijven zijn uitgesloten. De eerdergenoemde rechtsplicht geldt daarmee niet voor andere zedenmisdrijven, ook al levert dat wel seksueel misbruik op.[426] Het verzwijgen van een voorgenomen zedenmisdrijf niet zijnde verkrachting als bedoeld in artikel 242 Sr is derhalve straffeloos; dit valt onder de algemene regel dat het niet aangeven van misdrijven in de regel straffeloos dient te blijven.[427]

Ten tweede moet het gaan om een voorgenomen verkrachting. Draagt men kennis van een verkrachting die reeds is begaan, dan geldt niet de rechtsplicht van artikel 136 lid 1 Sr. In dat geval kan niet een tijdige voldoende kennisgeving aan politie, justitie en/of toekomstig slachtoffer worden gedaan. Ook wordt de ratio van artikel 136 lid 1 Sr niet gediend, namelijk het voorkomen dat onherstelbaar nadeel aan de eerbaarheid wordt toegebracht.[428] Is de verkrachting reeds begaan, dan geldt de algemene regel dat het niet aangeven van reeds begane misdrijven straffeloos blijft en valt men in de optiek van de wetgever terug op de zedelijke verplichting om aangifte te doen. Dit betekent dat de strafbaarstelling van artikel 136 lid 1 Sr geen betekenis heeft bij verleden en actueel seksueel misbruik, maar alleen een strafrechtelijke stok achter de deur van de

[425] Zie hiervoor § 3.7.4.2, ad 2.
[426] Zie § 1.5.1 en § 3.4.
[427] Waarover § 3.7.3.
[428] Zie § 3.7.3.

aangifteplicht van artikel 160 Sv kan zijn bij dreigend oftewel toekomstig seksueel misbruik, voor zover het dan gaat om verkrachting. Echter, de wetgever heeft deze beperking ook voorzien en biedt met artikel 136 lid 2 Sr een kleine opening om ook bij een begane verkrachting het nalaten van het doen van een kennisgeving aan politie en justitie.[429]

De vraag is wanneer sprake is van een voornemen tot verkrachting. De wetgever heeft dit niet duidelijk toegelicht. De wetsgeschiedenis laat een discussie zien of het voornemen tot een misdrijf gelijk is aan een beraamd misdrijf. Dit komt doordat de regering twee maal spreekt over beraamde misdrijven.[430] De Tweede Kamer vraagt vervolgens of dit gelijk is aan een voornemen tot een misdrijf en of het hebben van mondeling overleg over het misdrijf al voldoende is om een voornemen op te leveren. Daarom stelt de Tweede Kamer voor om niet de term voornemen te gebruiken, maar 'beraamd plan'. De regering wijst dit voorstel af en houdt vast aan 'voornemen'. Een plan veronderstelt blijkbaar in de visie van de regering dat de voor de wijze van uitvoering van een misdrijf alle bijzonderheden zijn vastgesteld. Zo ver wil de regering niet gaan; er kan ook zonder dat de wijze van uitvoering geheel is doordacht al sprake zijn van een voornemen.[431] En op dat moment moet de kennisgeving aan politie, justitie en/of toekomstig slachtoffer worden gedaan. Dat is ook voor de hand liggend, omdat reeds op dat moment een zodanige dreiging van onherstelbaar nadeel aan de eerbaarheid uitgaat, dat beschermingsmaatregelen moeten kunnen worden genomen. Alleen dan kan artikel 136 lid 1 Sr de beoogde preventieve werking hebben.[432] Voorts wenst de regering niet het voornemen niet gelijk te stellen aan overleg, omdat een overleg aan een voornemen kan voorafgaan of juist daarop kan volgen.[433] In de literatuur is uit deze discussie tussen de Tweede Kamer en de regering afgeleid dat '[…] aan het voornemen toch altijd het denkbeeld van iets gerijpts verbonden moet worden, en dat het dus niet aanwezig is voordat een besluit tot het plegen van het misdrijf genomen is.'[434] Dat brengt evenwel de uitleg van het delictsbestanddeel niet veel verder. Voorts moet worden opgemerkt dat juist bij een misdrijf van verkrachting van een overleg niet snel sprake zal zijn; alleen bij deelnemingsvormen zijn meer personen betrokken bij een verkrachting, in andere gevallen is het een enkele dader. In dat geval moet voor het voornemen vooral worden aangeknoopt bij het besluit tot het iemand gaan verkrachten. Hier toont zich onmiddellijk een bewijsrechtelijk vraagstuk: hoe kan een dergelijk besluit, en daarmee het voornemen als bedoeld in artikel 136 lid 1 Sr, worden vastgesteld? Dat kan slechts op twee manieren. Allereerst kan degene die het voornemen tot verkrachting heeft, dat openbaren aan een derde door het aan die derde te vertellen.[435] Ten tweede kan naar de uiterlijke verschijningsvorm van gedragingen van die persoon worden gekeken en deze door objectiveren en normativeren worden geïnterpreteerd als uiting gevend aan een voornemen tot verkrachting. Dat zal dan wel moeten gebeuren door de normadressaat van artikel 136 lid 1 Sr; dat is immers degene die kennis draagt van het voornemen. Hier wordt derhalve van burgers en professionals verwacht dat zij in staat zijn gedrag van een ander te duiden en op te vatten als een voornemen tot verkrachting.

---

[429] Zie verder § 3.7.5.
[430] Smidt & Smidt 1891, p. 75 (MvT) en p. 76 (Rapport aan den Koning).
[431] Zo leiden wij af uit de opmerking van de regering: 'Zoodra het voornemen bestaat, moet kennisgeving geschieden, al is dan ook wellicht het plan, wat de wijze van uitvoering betreft, nog niet in alle bijzonderheden vastgesteld', Smidt & Smidt 1891, p. 77-78 (Verslag van de Tweede Kamer met Regeeringsantwoord).
[432] Zie § 3.7.3.
[433] Smidt & Smidt 1891, p. 77 (Verslag van de Tweede Kamer met Regeeringsantwoord).
[434] NLR, aant. 1 op art. 136 (supplement 138, mei 2007).
[435] Idem NLR, aant. 2 op art. 136 Sr (supplement 138, mei 2007).

3.7.4.4 Wanneer geldt de rechtsplicht tot kennisgeving II: bij kennis dragen van de voorgenomen verkrachting

De rechtsplicht als bedoeld in artikel 136 lid 1 Sr geldt alleen bij kennis van een voorgenomen misdrijf. De normadressaat is immers degene die, in de bewoordingen van artikel 136 lid 1 Sr, kennis draagt van het voornemen tot verkrachting. Dit begrip kennis dragen is in de wetsgeschiedenis van artikel 136 lid 1 Sr in het geheel niet toegelicht. Een grammaticale uitleg van het begrip wijst er op dat het moet gaan om weten. Daarmee is uitgesloten dat de situatie dat de normadressaat alleen een (redelijk) vermoeden van een voorgenomen verkrachting heeft.

De kennis van de normadressaat hoeft niet voort te vloeien uit een bestaande relatie met het toekomstig slachtoffer.[436] Artikel 136 lid 1 Sr laat immers open waar de kennis uit voortkomt. Dat kan uit een toevallige samenloop van omstandigheden zijn, of voortvloeien uit een bepaalde relatie tussen degene die het voornemen tot verkrachting heeft, of een bepaalde relatie met het toekomstig slachtoffer. Dat betekent dat zowel een willekeurige derde die toevallig opvangt dat een persoon een voornemen heeft tot een verkrachting onder de reikwijdte van artikel 136 lid 1 Sr kan vallen, als een iemand die in het kader van zorg een persoon behandelt of op hem toezicht houdt en daardoor kennis krijgt van een voornemen tot verkrachting binnen de werkingssfeer van artikel 136 lid 1 Sr kan vallen, als een beroepskracht in het onderwijs die bijvoorbeeld onderwijs geeft aan een leerling en ter ore komt dat die leerling toekomstig slachtoffer van verkrachting dreigt te worden onder artikel 136 lid 1 Sr kan vallen. Aldus is duidelijk dat de strafbaarstelling van artikel 136 lid 1 Sr in zowel het particuliere spoor als het institutionele spoor van toepassing kan zijn.

3.7.4.5 Subjectief bestanddeel: opzettelijk

Artikel 136 lid 1 Sr verlangt dat de persoon die de voorgenomen verkrachting verzwijgt, dat 'opzettelijk' doet. Daarmee is de strafbepaling een doleus misdrijf. De dader moet willens en wetens de voorgenomen verkrachting verzwijgen. Dit betekent dat de degene die iets verzwijgt in de eerste plaats moet weten dat op hem de rechtsplicht rust om de voorgenomen verkrachting door te geven aan politie, justitie en/of het toekomstig slachtoffer. Die wetenschap volgt uit het kennis dragen van de voorgenomen verkrachting; heeft men daarvan kennis, dan valt men binnen de werkingssfeer van artikel 136 lid 1 Sr en deze strafbepaling verschaft de wettelijke basis voor de rechtsplicht.

In de tweede plaats moet ook het verzwijgen opzettelijk geschieden. De dader moet willens en wetens nalaten om de voorgenomen verkrachting door te geven aan politie, justitie en/of het toekomstig slachtoffer. Hij moet derhalve bewust besluiten politie, justitie en/of het toekomstig slachtoffer niet te informeren. De dader moet, anders gezegd, willens en wetens stilzitten.

Doordat artikel 136 lid 1 Sr een doleus misdrijf is, volstaat de lichtere schuldvorm van culpa niet.

3.7.4.6 Bijkomende voorwaarde voor strafbaarheid: indien het misdrijf is gevolgd

Artikel 136 lid 1 Sr kent een bijkomende voorwaarde voor strafbaarheid: '[…] indien het misdrijf is gevolgd […]'. Uit de opbouw van artikel 136 lid 1 Sr volgt dat met het misdrijf is bedoeld het voorgenomen misdrijf, in casu de verkrachting. Blijkens de wetsgeschiedenis omvat de

[436] Idem annotator Knigge in zijn noot onder HR 12 december 2000, *NJ* 2002/516.

bijkomende voorwaarde voor strafbaarheid ook de strafbare poging tot het misdrijf.[437] Vanwege de toepasselijke regel van artikel 78 Sr dat, wanneer in het Wetboek van Strafrecht wordt gesproken over een misdrijf, ook de strafbare voorbereiding (artikel 46 Sr) daaronder is begrepen, is de bijkomende voorwaarde voor strafbaarheid ook vervuld bij een strafbare voorbereiding van verkrachting.

De bijkomende voorwaarde voor strafbaarheid behelst een belangrijke beperking van de werkingssfeer van artikel 136 lid 1 Sr. Deze voorwaarde komt er immers op neer dat het seksueel misbruik in de vorm van verkrachting zich moet hebben verwezenlijkt, wil het niet doorgeven van het voornemen tot verkrachting leiden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid op de voet van artikel 136 lid 1 Sr. Daarmee beschermt artikel 136 lid 1 Sr niet direct het slachtoffer tegen verkrachting. Dat de bijkomende voorwaarde van strafbaarheid ook is vervuld bij een strafbare poging tot verkrachting of een strafbare voorbereiding tot verkrachting, maakt dit niet wezenlijk anders. Bij een strafbare poging is immers sprake van een begin van uitvoering en is de verkrachting meestal onafwendbaar en kan derhalve van de mogelijkheid van een tijdige kennisgeving geen sprake meer zijn. In dat geval is de rechtsplicht van artikel 136 lid 1 Sr komen te vervallen. Alleen bij een strafbare voorbereiding van verkrachting is het, al naar gelang het stadium waarin de voorbereiding zich bevindt, denkbaar dat preventief optreden mogelijk is. Daarbij moet worden bedacht dat de strafbare voorbereiding van artikel 46 Sr in 1994 is ingevoerd en dat bij die gelegenheid ook de eerdergenoemde regel van artikel 78 Sr is uitgebreid met de strafbare voorbereiding.[438] Met andere woorden, bij de vaststelling van artikel 136 Sr heeft de wetgever helemaal niet aan de strafbare voorbereiding gedacht. Kennelijk heeft de wetgever in 1886 de beperkende werking van de bijkomende voorwaarde voor strafbaarheid noodzakelijk geoordeeld. Dat betekent dat de bescherming van een persoon tegen verkrachting zal moeten worden geboden door de strafbaarstelling van verkrachting van 242 Sr, althans onder omstandigheden, de strafbare poging of de strafbare voorbereiding van verkrachting.

Hieruit volgt dat de bijkomende voorwaarde voor strafbaarheid niet past bij de ratio van artikel 136 lid 1 Sr. Die ratio is immers het voorkomen van ernstige misdrijven die, zoals bij verkrachting, onherstelbaar nadeel aan de eerbaarheid toebrengen.[439] Dat nadeel kan alleen worden voorkomen als niet de bijkomende voorwaarde voor strafbaarheid geldt dat het misdrijf van verkrachting ook is gevolgd. Tegelijkertijd valt ook begrip op te brengen voor het stellen van deze bijkomende voorwaarde voor strafbaarheid. Wanneer die namelijk niet zou gelden, dan zou het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting reeds tot strafrechtelijke aansprakelijkheid kunnen leiden op grond van artikel 136 lid 1 Sr, ook al blijft het bij een voornemen tot verkrachting en ziet degene die dat voornemen heeft, uit eigen beweging of door toedoen van anderen, af van het doorzetten van zijn voornemen. Voorts rijzen er dan ingewikkelde bewijsvragen, want als het misdrijf niet is gevolgd, hoe wordt dan vastgesteld dat iemand het voornemen tot verkrachting heeft gehad, en hoe wordt dan vastgesteld dat de normadressaat van artikel 136 lid 1 Sr kennis droeg van dat voornemen?

---

[437] Zo volgt uit Smidt & Smidt 1891, p. 75 (MvT) en p. 77 (Verslag van de Tweede Kamer met Regeeringsantwoord). Daaruit blijkt dat artikel 144 ORO, een ontwerpbepaling die aan artikel 136 lid 1 Sr voorafging, sprak over 'indien het feit is gevolgd'. Dat sluit een strafbare poging uit. Door de wettekst te veranderen in 'indien het misdrijf is gevolgd', geldt de regel van artikel 78 Sr.

[438] Wet van 27 januari 1994 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht inzake algemene strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen, *Stb.* 1994, 60.

[439] Zie § 3.7.3.

Ondanks de beperkende werking van de bijkomende voorwaarde voor strafbaarheid, kan de strafbaarstelling van artikel 136 lid 1 Sr haar schaduw vooruitwerpen en de bekendheid met deze strafbaarstelling ertoe leiden dat degenen die kennis dragen van een voorgenomen verkrachting daarvan bijtijds aangifte doen of anderszins dit bijtijds melden aan politie, justitie of toekomstig slachtoffer dat ingrijpen mogelijk is. Aldus wordt voorkomen dat het bedreigde slachtoffer daadwerkelijk wordt verkracht, en heeft de strafbaarstelling van artikel 136 lid 1 Sr de gewenste preventieve werking.

3.7.5 Uitzondering van artikel 136 lid 2 Sr

Waar de strafbepaling van artikel 136 lid 1 Sr zich beperkt tot de voorgenomen verkrachting, kan het verzwijgen van een reeds begane verkrachting onder bepaalde omstandigheden toch tot strafrechtelijke aansprakelijkheid leiden. De wetgever heeft namelijk een uitzondering op de algemene regel dat het niet doen van aangifte van reeds begane misdrijven in de regel straffeloos moet blijven gemaakt voor het geval dat noodlottige gevolgen van een reeds begaan misdrijf nog kunnen worden afgewend. Die uitzondering is neergelegd in artikel 136 lid 2 Sr. Ingevolge deze strafbaarstelling kan iemand met dezelfde straf worden gestraft als waarmee overtreding van artikel 136 lid 1 Sr is bedreigd, wanneer hij kennis draagt van een reeds begane verkrachting die levensgevaar heeft veroorzaakt, en hij vervolgens opzettelijk nalaat tijdig en voldoende kennisgeving te doen aan politie en justitie, terwijl het een tijdstip betreft waarop de gevolgen nog kunnen worden afgewend. Aldus het misdrijf van verkrachting inlezend in artikel 136 lid 2 Sr maakt duidelijk dat deze uitzondering zich niet snel voor zal doen. De uitzondering van artikel 136 lid 2 Sr past meer bij andere misdrijven genoemd in artikel 136 lid 1 Sr, zoals de misdrijven tegen de veiligheid van de staat en terroristische misdrijven. Dat zijn misdrijven die uit de aard der zaak levensgevaar kunnen veroorzaken.

3.7.6 Uitzondering: verschoningsgerechtigden van artikel 137 Sr

Op de strafbaarstelling van artikel 136 Sr wordt een uitzondering gemaakt voor verschoningsgerechtigden. Artikel 137 Sr bepaalt namelijk dat wanneer men verschoningsgerechtigd is, artikel 136 Sr niet toepasselijk is. Daarmee volgt deze bepaling de uitzondering voor verschoningsgerechtigden van artikel 160 lid 2 Sv. Die zijn immers op grond van die bepaling niet verplicht tot het doen van aangifte.[440] Dan is het logisch dat er geen strafrechtelijke aansprakelijkheid kan volgen als geen aangifte wordt gedaan van een voorgenomen verkrachting.

3.7.7 Mogelijkheden en onmogelijkheden van artikel 136 Sr

De strafbaarstelling van artikel 136 Sr biedt slechts zeer beperkte mogelijkheden om het niet doen van aangifte van seksueel misbruik strafrechtelijk te sanctioneren, en daarmee een stok achter de deur te bieden voor de naleving van de aangifteplicht van artikel 160 Sv. Hoewel de ratio van artikel 136 lid 1 Sr is het voorkomen van een bepaald zwaar misdrijf, in casu verkrachting, omdat dit misdrijf onherstelbaar nadeel aan de eerbaarheid toebrengt (artikel 136 lid 1 Sr), wordt door de wijze waarop de delictsomschrijving is vormgegeven die ratio nauwelijks direct gerealiseerd. Artikel 136 lid 1 Sr kent namelijk de bijkomende voorwaarde voor strafbaarheid van 'indien het misdrijf is gevolgd'. Daardoor is het verzwijgen van de voorgenomen verkrachting alleen

[440] Zie verder § 3.2.3.

strafbaar als de verkrachting inderdaad heeft plaatsgehad. Alleen bij gevallen van strafbare voorbereiding van verkrachting is voorstelbaar dat onder omstandigheden de beoogde preventieve werking kan worden gerealiseerd. Niettegenstaande deze beperking heeft de strafbaarstelling van artikel 136 lid 1 Sr wel de werking dat een voorgenomen verkrachting wordt ontsloten aan politie en justitie. Het verzwijgen van de voorgenomen verkrachting kan immers leiden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid. Die dreiging kan bewerkstelligen dat de normadressaat van de strafbepaling toch aangifte doet. Dat zal echter maar in een beperkt aantal gevallen gebeuren, omdat de werkingssfeer van artikel 136 lid 1 Sr zeer beperkt is door de wijze waarop deze strafbaarstelling is vormgegeven. Artikel 136 lid 1 Sr is namelijk alleen van toepassing wanneer:

- Het seksueel misbruik bestaat uit een voorgenomen verkrachting als bedoeld in artikel 242 Sr. Andere vormen van seksueel misbruik zijn niet inbegrepen. Voorts zijn daarmee uitgesloten gevallen van verleden en actueel seksueel misbruik. Artikel 136 lid 1 Sr ziet alleen op een dreigende of toekomstige verkrachting;
- Het voornemen tot de verkrachting moet bij een derde bekend zijn geworden, en daarvan kan alleen sprake zijn wanneer degene die het voornemen heeft, dat aan die derde heeft geopenbaard, dan wel dat die derde (een burger of een professional) uit de uiterlijke verschijningsvorm van gedrag van degene met het voornemen door objectiveren en normativeren heeft kunnen afleiden dat het voornemen bestaat;
- De derde, oftewel de normadressaat van artikel 136 lid 1 Sr, moet wetenschap hebben van het voornemen. Een (redelijk) vermoeden van het bestaan van een voornemen tot verkrachting is niet toereikend;
- Alleen het opzettelijk verzwijgen van een voorgenomen verkrachting is strafbaar.
- Pas op het moment dat de normadressaat van artikel 136 lid 1 Sr kennis draagt van de voorgenomen verkrachting, ontstaat de rechtsplicht die in artikel 136 lid 1 Sr besloten ligt tot het tijdig voldoende kennis geven van deze wetenschap aan politie, justitie en/of het toekomstig slachtoffer. Vervolgens moet de normadressaat nalaten aan deze rechtsplicht gevolg te geven. Daarbij is niet geheel duidelijk wanneer er dan sprake is van een tijdige kennisgeving en wanneer de kennisgeving voldoende is. Dit zijn beide normatief geladen begrippen die situationeel moeten worden ingevuld; dat bemoeilijkt de toepassing van artikel 136 lid 1 Sr.

Uit dit overzicht van belangrijkste beperkingen van artikel 136 lid 1 Sr volgt dat de mogelijkheden om met behulp van deze strafbaarstelling ontsluiting van seksueel misbruik aan politie en justitie beperkt zijn. Daar komt bij dat ons slechts twee gevallen bekend zijn waarin artikel 136 lid 1 Sr tot een veroordeling heeft geleid. De betekenis van artikel 136 lid 1 Sr is derhalve niet groot.

Hoofdstuk 4 Ervaringen binnen de Nederlandse sectoren Gezondheidszorg & Jeugd, Onderwijs en Veilig Thuis met de meldcodes, het meldrecht en de meldplichten

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vierde deelvraag: *Wat zijn de ervaringen met de (interne) meldplicht, het meldrecht en de aangifteplicht, in het bijzonder binnen de zorg en het onderwijs?* De op te tekenen bevindingen zien op de periode na de inwerkingtreding van de Wet op de meldcode, derhalve na 1 juli 2013. Om de vraag te kunnen beantwoorden zijn twee deelonderzoeken uitgevoerd: 1) een analyse van verschillende registraties inzake seksueel misbruik van maatschappelijk kwetsbaren en 2) een empirisch onderzoek omvattende interviews met vertegenwoordigers van de betrokken beroepsgroepen, een enquête en twee expertmeetings. Van alle drie de onderdelen wordt in afzonderlijke paragrafen verslag gedaan, waarna de resultaten worden samengevat in een deelconclusie.

4.2 Registraties van meldingen van seksueel misbruik

4.2.1 Inleiding

Deelvraag 5 van dit onderzoek luidt: heeft de invoering van de meldcode geleid tot toename/afname van meldingen en/of aangiften?[441] Om een antwoord te formuleren op deze vraag, biedt deze paragraaf een kwantitatief overzicht van het aantal meldingen van vermoedens van seksueel misbruik. Vanaf de invoering van de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling 2013 (Wet 2013) bestaat voor verschillende instanties en professionals de verplichting om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Men zou daarom misschien een stijging van het aantal meldingen en/of aangiftes verwachten vanaf dat jaar. In dit hoofdstuk wordt onderzocht of het beschikbare cijfermateriaal inderdaad een dergelijke stijging laat zien.

Ook hier wordt onderscheiden tussen meldingen binnen het particuliere spoor en binnen het institutionele spoor.[442] De meldingen binnen het *particuliere* spoor betreffen signalen van seksueel misbruik begaan door (niet-professionele) individuen jegens een minderjarige. Deze meldingen worden gedaan aan de verschillende Veilig Thuis-organisaties. Zij worden kwantitatief in kaart gebracht in § 4.1.2. Binnen het *institutionele* spoor gaat het om meldingen van seksueel misbruik door een (professionele) dienstverlener ('met taken belaste personen' en zorgverleners) en een particulier (een zorgcliënt of leerling). Dergelijke meldingen worden in het kader van het onderwijs gedaan bij de vertrouwensinspecteur van de Inspectie Onderwijs en in het kader van de gezondheidszorg bij de Inspectie IGJ. Zij staan centraal in § 4.1.3. De paragraaf sluit in § 4.1.4 af met een deelconclusie waarin een kort, samenvattend overzicht wordt geschetst van ons onderzoek naar en in het cijfermateriaal over de meldingen van seksueel misbruik.

Reeds op deze plaats merken wij op dat de registratie van de meldingen van seksueel misbruik gebreken vertoont. Om die reden is het onmogelijk om een sluitend antwoord op de vijfde deelvraag van dit onderzoek te formuleren. Om toch een beeld te verschaffen van het

[441] Zie § 1.2.
[442] Zie over dit onderscheid § 1.4.3 en § 1.5.

aantal meldingen ten aanzien van seksueel misbruik, wordt het wél voorhanden zijnde cijfermateriaal in deze paragraaf besproken. Uit leesbaarheidsoverwegingen is ervoor gekozen echter niet alle cijfers in deze paragraaf te presenteren. Enkele van de tabellen met cijfers aangaande de meldingen zijn opgenomen in bijlage 6. Op die manier beogen wij op deze plaats de lezer te bedienen die snel wil inschatten wat bekend is over de aantallen meldingen, terwijl lezers die een verdergaande interesse hebben, de materialen in de bijlage kunnen raadplegen.

Alvorens wij deze meldingen bespreken, schetsen wij eerst een beeld van de bekende datagegevens over geregistreerde zedendelicten. Uit informatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat in 2010 9,7 duizend zedenmisdrijven werden geregistreerd. In 2015 daalde dit tot 7,7 duizend, maar dit aantal nam daarna weer toe. In 2017 werden 8,4 duizend zedenmisdrijven geregistreerd en in 2018 waren dit er bijna negenduizend. 1,9 duizend daarvan betroffen registraties van verkrachtingen; 2,4 duizend registraties zagen op aanrandingen. Met 'geregistreerd' wordt hierbij gedoeld op een vastlegging van een misdrijf door de politie in een proces-verbaal. Dit kan zowel een proces-verbaal van aangifte zijn als een ambtshalve proces-verbaal.[443] Deze cijfers zien dus niet enkel op de aangiftes, maar ook op ambtshalve onderzoeken door de politie. Dat lang niet alle zedenmisdrijven de politie bereiken, blijkt uit de Veiligheidsmonitor die het CBS opstelt op grond van ondervraging van bijna 150.000 mensen. De resultaten daarvan laten zien dat in 2017 41% van de slachtoffers van dergelijke misdrijven daar melding van maken bij de politie.[444] Het 'dark number' is bij zedenmisdrijven hoog.[445] Het is precies om die reden dat de meldcodes, met daaraan verbonden meldrecht zijn ingevoerd en waarom wordt overwogen de strafrechtelijke aangifteplicht te verruimen.[446]

4.2.2 Registraties meldingen particuliere spoor (Veilig Thuis)

Sinds de invoering van de Wmo 2015 per 1 januari 2015 bestaan op lokaal niveau Advies- en Meldpunten Huiselijk Geweld en Kindermishandeling. Zij worden aangeduid met de term 'Veilig Thuis'.[447] Voor die tijd werd binnen het particuliere spoor gemeld aan de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK) en de (centrum)gemeentelijke Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG). De Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling 2013[448] (Wet 2013) verplicht bepaalde instanties waar professionals werken en bepaalde zelfstandige professionals om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling, en het gebruik daarvan te bevorderen.[449] Met het Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling wordt hier nadere invulling aan gegeven.[450]

Voor deze periode voorafgaand aan 2015 is informatie verworven door middel van raadpleging van de overzichten die het CBS heeft gepubliceerd op basis van de cijfers die de 16 verschillende AMK's hadden gezonden aan het CBS. Dat bureau heeft cijfers gepubliceerd over

---

443 CBS 2019b.

444 CBS 2019b. Zie ook CBS 2017b. Het genoemde percentage ligt overigens wel hoger dan bij *alle* misdrijven, waarvan 34% heeft gemeld bij de politie, zie Kalidien 2018, p. 48.

445 Zie ook https://www.huiselijkgeweld.nl/dossiers/seksueel_kindermisbruik/feiten-en-cijfers, geraadpleegd op 17 april 2019.

446 De jaarlijkse CBS-publicaties van Criminaliteit en rechtshandhaving splitsen niet uit naar zedenmisdrijven. Zij worden samengenomen met geweldsmisdrijven. Om die reden waren deze publicaties geen bruikbare bron voor dit onderzoek.

447 Zie reeds § 1.5 en hoofdstuk 3, § 3.5.

448 *Stb.* 2013, 142.

449 Zie reeds § 1.5.3.

450 *Stb.* 2013, 324, laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2017, 291.

de aantallen adviezen, onderzoeken en kinderen die destijds bij de 16 AMK's werden geregistreerd in het kader van kindermishandeling in de jaren 2011 tot en met 2014. Met 'onderzoeken' werd daarbij gedoeld op de binnengekomen meldingen.[451] In onderstaande tabel zijn de aantallen van de onderzoeken (naar unieke kinderen) in de jaren 2011 tot en met 2014 weergegeven, uitgesplitst naar de aard van de mishandeling. Omdat er voor is gekozen per jaar de in dat jaar *afgesloten* onderzoeken weer te geven en er over 2009 en 2010 geen gegevens beschikbaar waren, vertonen de cijfers over 2011 een te laag aantal onderzoeken.[452] De gevallen van geconstateerde kindermishandeling worden in de onderstaande tabel (4.1) uitgesplitst naar het type mishandeling. In de derde kolom is het percentage ten opzichte het totaal aangegeven. Omdat het per kind om meer dan één type van mishandeling kan gaan is het totaal aan percentages per kolom telkens meer dan 100.[453]

	2011	2012	2013	2014
Type kindermishandeling	Aantal[454] en percentage	Aantal en percentage	Aantal en percentage	Aantal en percentage
Lichamelijke mishandeling	2.415 (12,0%)	2.925 (11,6%)	2.685 (10,5%)	2.490 (10,1%)
Lichamelijke verwaarlozing	2.055 (10,2%)	2.725 (10,8%)	2.375 (9,3%)	2.100 (8,5%)
Psychisch geweld	2.975 (14,7%)	3.770 (15,0%)	3.820 (14,9%)	3.600 (14,6%)
Affectieve verwaarlozing	4.080 (20,2%)	5.045 (20,1%)	4.430 (17,3%)	3.705 (15,0%)
Pedagogische verwaarlozing	10.275 (50,9%)	13.265 (52,8%)	13.445 (52,4%)	12.645 (51,2%)
Getuige van huiselijk geweld	8.660 (42,9%)	11.130 (44,3%)	11.795 (45,9%)	11.815 (47,8%)
Seksueel misbruik	545 (2,7%)	660 (2,6%)	605 (2,4%)	530 (2,1%)
Overige vormen van mishandeling	4.605 (22,8%)	5.745 (22,9%)	5.315 (20,7%)	5.345 (21,6%)

Tabel 4.1 – Onderzoeken AMK's naar kindermishandeling 2011-2014

Het totaal aantal onderzoeken aangaande kindermishandeling door de 16 AMK's is in de jaren 2011 tot en met 2014 tamelijk constant, en het aandeel van geconstateerde gevallen van seksueel misbruik blijft ook grotendeels gelijk: 545, 660, 605 en 530. Aangezien het landelijke cijfers betreft, kan worden vastgesteld dat het aantal bij de AMK's binnengekomen meldingen omtrent seksueel misbruik relatief laag was.

Bij de invoering van de Wmo 2015 werden de AMK's en SHG's samengevoegd in het Advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK's). Momenteel bestaan 26 van dergelijke regionale Veilig Thuis-organisaties. Op grond van de Wmo 2015 zijn zij verplicht

[451] In de toelichting op de verschafte cijfers vermeld het rapport hierover: 'In deze set van tabellen worden, zoals gebruikelijk, de geregistreerde adviezen en consulten samengenomen onder de noemer "adviezen". De aangeleverde meldingen worden om diezelfde reden in deze set van tabellen "onderzoeken" genoemd' (zie Sheet 3 'Toelichting').
[452] In het rapport wordt vermeld dat uit analyse is gebleken dat ongeveer 18% van de onderzoeken niet in het jaar waarin ze gestart zijn wordt afgesloten.
[453] Bron: CBS 2015a, CBS 2015b, CBS 2015c en CBS 2015d.
[454] De cijfers zijn afgerond op vijftallen. Daardoor kan het voorkomen dat de som van de delen niet optelt tot het totaal van de getallen.

halfjaarlijks gegevens aan te leveren aan het CBS[455] ten behoeve van de verwerking van beleidsinformatie.[456] Deze structurele informatieverstrekking heeft op grond van het uitvoeringsbesluit onder meer betrekking op 'het aantal ontvangen meldingen uitgesplitst naar huiselijk geweld enerzijds en kindermishandeling anderzijds […]'.[457] De wet en het uitvoeringsbesluit verplichten niet om onderscheid te maken tussen de verschillende geweldsvormen waarvan melding wordt gemaakt. Een dergelijk onderscheid wordt in de praktijk inderdaad niet gemaakt in de registraties van de meldingen. De cijfers van de Veilig Thuis-organisaties over de binnengekomen meldingen geven enkel aan of het gaat om meldingen van huiselijk geweld of kindermishandeling. Dat betekent dat de Veilig Thuis-organisaties niet registreren of de meldingen die bij hen binnenkomen zien op signalen van seksueel misbruik.

Het beschikbare cijfermateriaal kan daarom slechts in beperkte mate een beeld geven van de ontwikkeling in het aantal meldingen dat binnen het particuliere spoor wordt gedaan van vermoedens van seksueel misbruik. Daar komt bij dat de cijferoverzichten in beleidsdocumenten van Veilig Thuis zijn opgesteld met het oog op het verbeteren van de ketensamenwerking. Men waarschuwt daarom tegen het 'algemeen' gebruik ervan. Aan het gebruik van dergelijke cijfers kleven derhalve de nodige beperkingen.

Nadat deze Veilig Thuis-organisaties in 2015 waren opgericht, moesten zij hun registratiesysteem nog vormgeven. Van elke Veilig Thuis-organisatie is weliswaar het aantal adviezen dat zij hebben gegeven, het aantal meldingen dat zij hebben ontvangen en het aantal onderzoeken dat zij hebben uitgevoerd geregistreerd, maar de registratie van Veilig Thuis in 2015 en 2016 was nog van onvoldoende kwaliteit om daadwerkelijk landelijke conclusies te trekken.[458]

Het probleem voor de registraties uit 2015 was dat de fusie van de AMK's en de SHG's naar de verschillende Veilig Thuis-organisaties bij de meeste van deze organisaties gepaard ging met een overgang naar nieuwe ICT-systemen. Op 1 januari 2015 waren deze nieuwe systemen nog niet in gebruik genomen. Ook hebben enkele van de regionale Veilig Thuis- organisaties gezamenlijk één levering van cijfers gedaan. Bovendien hebben enkele Veilig Thuis-organisaties over 2015 geen gebruik gemaakt van het 'Informatieprotocol Beleidsinformatie AMHK', maar een set gegevens gebaseerd op een alternatief voorgeschreven dataset. Deze alternatieve leveringen bevatten minder gespecialiseerde informatie. Om geüniformeerde tabellen te kunnen presenteren, is gebruik gemaakt van de gegevens die (ook) in de alternatieve datasets zijn opgenomen. In 2016 waren de problemen rondom de ICT en het informatieprotocol verholpen. Desondanks was ook de kwaliteit van de datagegevens over dat jaar onvoldoende om representatieve landelijke cijfers vast te stellen.

Vanwege deze kwaliteitsproblemen zijn over de jaren 2015 en 2016 geen landelijke cijfers gepubliceerd.[459] Navraag bij de secretaris van het Landelijk Netwerk Veilig Thuis heeft bevestigd dat van de periode voorafgaand aan 2017 geen representatieve landelijke registratiecijfers beschikbaar zijn. Vanwege de grote verschillen in de door de regionale organisaties aangeleverde

[455] Op grond van artikel 4.2.12 lid 1 Wmo 2015 verstrekt Veilig Thuis ten behoeve van de verwerking van beleidsinformatie kosteloos gegevens aan gemeenten en de ministeries van VWS en van Justitie & Veiligheid. Ter nadere invulling daarvan bepaalt artikel 4.3.1 lid 1 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 dat de structurele verstrekking van gegevens door Veilig Thuis elektronisch plaatsvindt aan het CBS.
[456] Beleidsinformatie betreft informatie over het aantal adviezen dat Veilig Thuis heeft gegeven, evenals het aantal meldingen dat bij Veilig Thuis is binnengekomen en het aantal onderzoeken dat Veilig Thuis heeft uitgevoerd.
[457] Zie artikel 4.3.2 lid 1 sub b Uitvoeringsbesluit Wmo 2015; zie ook: Informatieprotocol Veilig Thuis 2017, p. 8.
[458] Bron: CBS 2015e. Zie ook: Nationaal Rapporteur 2016, p. 46.
[459] CBS 2015e en CBS 2016b.

databestanden, is het niet mogelijk hier een consistent landelijk beeld uit destilleren. In bijlage 6 hebben wij voor de volledigheid de binnengekomen meldingen ter zake van seksueel misbruik bij alle regionale Veilig Thuis- organisaties in 2015 en 2016 opgenomen.[460]

Over 2017 en 2018 is door alle Veilig Thuis- organisaties wél volgens hetzelfde protocol gerapporteerd (Informatieprotocol Beleidsinformatie AMHK/Veilig Thuis). In deze registraties wordt onderscheiden tussen 'adviezen', 'meldingen' en 'onderzoeken'. Het verschil tussen adviezen en meldingen is gelegen in het karakter daarvan. In het kader van de adviseringstaak worden direct betrokkenen bij huiselijk geweld en kindermishandeling, omstanders en professionals na een verzoek daartoe geadviseerd en ondersteund door Veilig Thuis. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het leggen van contact tussen direct betrokkenen en hulpverleners of het bieden van ondersteuning bij de voorbereiding en tijdens gesprekken met direct betrokkenen en het opstellen van een veiligheidsplan. Een adviesaanvraag kan worden omgezet in een melding, en in uitzonderingssituaties kan Veilig Thuis zelf besluiten ambtshalve melding te maken bij de politie zonder toestemming van de adviesaanvrager.[461] In het kader van de behandeling van meldingen maakt Veilig Thuis een veiligheidsbeoordeling (voorheen: triagebesluit), waarin zicht wordt verkregen op de veiligheid in het gezin of huishouden en wordt vervolgens bekeken bij welke professional de verantwoordelijkheid wordt belegd om vervolgstappen te nemen.[462]

Het aantal geregistreerde adviezen, meldingen en onderzoeken wordt in de rapportage uitgesplitst per regionale Veilig Thuis-organisatie. Vanwege leesbaarheidsoverwegingen zijn deze uitgesplitste bestanden tevens opgenomen in een bijlage (bijlage 6).[463] Indien wij de binnengekomen meldingen bij alle regionale organisaties samennemen, blijkt dat in 2018 in ieder geval (96.602 - 94.235 =) 2.367 meer meldingen zijn gedaan bij Veilig Thuis dan in 2017. Het verschil is in werkelijkheid groter, aangezien Veilig Thuis Utrecht in de tweede helft van 2018 geen binnengekomen meldingen heeft geregistreerd. Bij vijftien van de regionale organisaties was een stijging te zien ten opzichte van 2017.

De waarde van dergelijke 'landelijke' cijfers moet echter worden gerelativeerd: in de CBS-verslagen op basis van de gegevens van het Landelijk Netwerk Veilig Thuis wordt benadrukt dat de verschillen in aangeleverde cijfers door de regionale Veilig Thuis-organisaties dusdanig groot zijn, dat een eventueel landelijk cijfer 'op zichzelf niet op waarde [kan] worden geschat.'[464] Om die reden is in die verslagen en in bovenstaande tabellen geen landelijk cijfer opgenomen. Bovendien is van de binnengekomen *meldingen* niet geregistreerd om welke vorm van geweld en/of mishandeling het ging, en dus ook niet of het aanwijzingen van seksueel misbruik betrof. Een dergelijke uitsplitsing vindt in de beleidsinformatie wél plaats voor wat betreft de bij Veilig Thuis binnengekomen *adviezen*.

Bovendien ziet dit cijfermateriaal op *alle* adviezen en meldingen bij de verschillende Veilig Thuis-organisaties. Daarin zijn verschillende vormen van geweld en/of mishandeling opgenomen. Het gaat hierbij dus niet enkel om meldingen van seksueel misbruik. Enkel van de adviezen en niet van de meldingen is geregistreerd wat de aard van het (vermoede) geweld en/of de mishandeling was. In bijlage 6 presenteren wij de door het CBS aangeleverde tabellen waarin

[460] Bron: CBS 2015e, tabel 6, CBS 2016a, tabel 6 en CBS 2017a, tabellen 5 en 11.
[461] Zie Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019, p. 20-25.
[462] Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019, p. 29-34. Zie over de twee taken ook p. 16 van dit protocol.
[463] Bron: CBS 2018, CBS 2018a en CBS 2019.
[464] CBS 2018a, p. 5, CBS 2018b, p. 7-8 en CBS 2019a, p. 10-11.

dit onderscheid per Veilig Thuis-organisatie wordt gemaakt. Op basis van die tabellen blijkt dat het totaal aantal adviezen ten aanzien van seksueel misbruik in 2017 en 2018 was:

Eerste helft 2017: 1.035 (2,7 % van totaal)[465]
Tweede helft 2017: 1.690 (4,4 % van totaal)[466]
Eerste helft 2018: 1.845 (4,4 % van totaal)[467]
Tweede helft 2018: 1.760 (4,1 % van het totaal)[468]

Het beeld dat hieruit naar voren komt is heel eenduidig, maar er lijkt een gestage stijging zichtbaar te zijn, die in de tweede helft van 2018 omslaat in een daling. Ook het aandeel van deze adviezen ten opzichte van het totaal aan adviezen stijgt tot de eerste helft van 2018, om in de tweede helft van dat jaar af te nemen. Benadrukt wordt wel dat het hier, zoals gezegd, niet gaat om bij Veilig Thuis binnengekomen of aan de politie gedane meldingen, maar om door Veilig Thuis gegeven adviezen.

Er is tevens geregistreerd wat de hoedanigheid van de adviesaanvrager en de melder is en wat de aanleiding was om contact op te nemen met Veilig Thuis. De hoedanigheid van de adviesaanvrager of melder kon zijn: gezondheidszorg, onderwijs, jeugdzorg, politie, overig beroepsmatig, niet-beroepsmatig, anders dan voorgaande en onbekend. Tussen de verschillende Veilig Thuis-organisaties bestaan hiertussen grote verschillen. Als wij alle regionale organisaties en alle aanleidingen voor het contact samennemen[469], is het beeld over 2017 aangaande de 'oorsprong' van de meldingen als volgt:[470]

	Gezond-heids-zorg	Onder-wijs	Jeugd-zorg	Politie	Overig beroeps-matig	Niet-beroepsmatig	Anders	Onbekend	Totaal
Eerste half jaar 2017	2.505 (5,7%)	960 (2,2%)	2.635 (6,0%)	32.560 (73,6%)	810 (1,8%)	2.475 (5,6%)	1.185 (2,7%)	1.115 (2,5%)	44.245
Tweede half jaar 2017	2.560 (5,8%)	790 (1,8%)	1.815 (4,1%)	33.210 (74,7%)	1.470 (3,3%)	2.790 (6,3%)	1.095 (2,5%)	735 (1,7%)	44.465

Tabel 4.2 - Hoedanigheid van de melder bij Veilig Thuis (2017)

[465] (1.035/38.980)*100.
[466] (1.690/ 38.535)*100.
[467] (1.845/41.540)*100.
[468] (1.760/43.365)*100.
[469] De aanleiding van het contact is in het rapport van Veilig Thuis uitgesplitst in de categorieën 'Alleen kindermishandeling', 'huiselijk geweld', 'Zowel kindermishandeling als huiselijk geweld', 'Andere problematiek' (andere problematiek dan huiselijk geweld en kindermishandeling), 'Combinaties hierboven niet genoemd' en 'Onbekend'. Hierin is seksueel misbruik dus geen eigen categorie. Wij hebben op deze plaats daarom niet uitgesplitst naar aanleiding van het contact met de Veilig Thuis-organisatie.
[470] CBS 2018b, p. 38-45.

Over 2018 was dit:[471]

	Gezond-heids-zorg	Onder-wijs	Jeugd-zorg	Politie	Overig beroeps-matig	Niet-beroeps-matig	Anders	Onbe-kend	Totaal
Eerste half jaar 2018	2.975 (6,6%)	945 (2,1%)	1.710 (3,8%)	33.125 (74,0%)	1.745 (3,9%)	2.750 (6,1%)	840 (1,9%)	675 (1,5%)	44.765
Tweede half jaar 2018	3.420 (7,3%)	935 (2,0%)	1.905 (4,1%)	33.835 (72,2%)	1.820 (3,9%)	3.240 (6,9%)	1.040 (2,2%)	670 (1,4%)	46.865

Tabel 4.3 - Hoedanigheid van de melder bij Veilig Thuis (2018)

Deze tabellen laten zien dat veruit de meeste meldingen bij Veilig Thuis afkomstig zijn van beroepsmatig handelende personen. Tellen wij de categorieën van aanvragers die handelen in hun beroepsmatige capaciteit (gezondheidszorg, onderwijs, jeugdzorg, politie en overig beroepsmatig) bij elkaar op, dan blijkt dat het particuliere spoor in brede zin (want: alle aanleidingen van contact met Veilig Thuis, niet enkel seksueel misbruik) qua aantallen wordt gedomineerd door meldingen van beroepsmatige melders. Met name het grote aantal meldingen dat afkomstig is van de politie valt op.[472] Het aandeel van de meldingen van niet-beroepsmatige melders is aanzienlijk kleiner. Daarbij is het natuurlijk wel goed mogelijk dat niet-beroepsmatige personen die aanwijzingen krijgen van seksueel misbruik eerst een melding maken of aangifte doen bij de politie, waarna de politie een melding maakt bij Veilig Thuis.

Voor de goede orde benadrukken wij nogmaals dat het hier gaat om het particuliere spoor, ook al zijn de melders onder andere werkzaam in de gezondheidszorg en het onderwijs. Het gaat hier aldus om seksueel misbruik dat plaatsvindt in een particuliere relatie, maar waarvan mogelijk melding wordt gemaakt door een professional.

Gezien de genoemde beperkingen (geen uitsplitsing naar seksueel misbruik, landelijke cijfers alleen over de jaren 2017 en 2018) kunnen deze cijfers slechts in beperkte mate een beeld geven van het aantal meldingen dat in het particuliere spoor wordt gedaan. In hoeverre de invoering van de meldcode heeft geleid tot een afname of een toename van het aantal meldingen en aangiftes (deelvraag 5) kan daarom niet worden vastgesteld met behulp van kwantitatieve gegevens.[473]

Daar komt nog bij dat in de gepubliceerde beleidsinformatie over 2017 wordt benadrukt dat de aangeleverde gegevens van de regionale Veilig Thuis-organisaties in dat jaar onderling niet goed vergelijkbaar waren, onder andere omdat hun administraties soms sterk verschillend waren ingericht en zij bijvoorbeeld op andere wijzen invulling gaven aan de begrippen in het voorgeschreven informatieprotocol. Bovendien kan één incident leiden tot twee of meer meldingen. Er was, met andere woorden, sprake van een bestand dat vervuild zou kunnen zijn.[474] Voor de aanlevering van de datagegevens over 2018 heeft het Landelijk Netwerk Veilig Thuis een verbeterslag gecoördineerd bij alle Veilig Thuis-organisaties.[475] Op basis daarvan vertrouwt het landelijk netwerk erop dat vanaf 2019 vergelijkbare beleidsinformatie kan worden aangeleverd door alle regionale Veilig Thuis-organisaties. Daarin zal worden gespecificeerd naar:

[471] CBS 2018b , p. 30-33 en CBS 2019a, p. 30-33.
[472] Zie ook hoofdstuk 4, § 4.3.8 en 4.3.16
[473] CBS 2018b , p. 13.
[474] CBS 2018a, p. 11-12.
[475] Die verbeterslag wordt toegelicht in: CBS 2018a (Veilig Thuis stand van zaken in 2017), p. 12-13.

- Aard van het geweld (type, ernst, geschatte duur);
- Omvang van geweld in afhankelijkheidsrelaties (op basis van gegevens over adviezen, meldingen en casussen, betrokkenen, adviesvragers en melders);
- Hoedanigheid van adviesvragers en melders (beroepsgroep en organisatie);
- Interventies van Veilig Thuis (diensten: triage, onderzoek, veiligheidsvoorwaarden);
- Ingezette vervolghulp (overdracht), op persoonsniveau teneinde situaties van onveiligheid in samenwerking met de ketens van zorg en straf te kunnen keren.

4.2.3 Registraties meldingen institutionele spoor (inspecties)

Zoals gezegd worden meldingen binnen het institutionele spoor gedaan bij ofwel de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) ofwel de Vertrouwensinspecteurs van de Inspectie Onderwijs, afhankelijk van het werkveld waarin het seksueel misbruik zich zou hebben voorgedaan. Beide inspecties publiceren jaarlijks cijfermatige overzichten van (onder andere) het aantal meldingen dat bij hen is binnengekomen. Voor beide velden hebben wij hierin gezocht naar het aantal meldingen in de jaren 2013 tot en met 2018.

Gezondheidszorg

De Inspectie IGJ ontstond in 2018 door een fusie van de Inspectie voor Gezondheidszorg (IGZ) en de Inspectie Jeugdzorg (hierna: IJZ).[476] Tot 2017 hebben wij daarom de edities van het 'Jaarbeeld' van de IGZ geraadpleegd, aangezien daarin het aantal meldingen van zorgaanbieders is vermeld. Sinds 2017 zijn deze datagegevens opgenomen in het jaarbeeld van de IGJ, dat toen nog in oprichting was. Sinds 2007 is IGZ het centrale meldpunt voor meldingen door zorgaanbieders.

	Meldingen	Waarvan seksueel grensoverschrijdend seksueel gedrag of seksueel misbruik	Door hulpverlener	Tussen cliënten	Overig[477]
2013[478]	9.650	NB	NB	NB	NB
2014[479]	9.440	NB	NB	NB	NB
2015[480]	9.980	430	129	150,5[481]	150,5
2016[482]	11.900	260	100	140	20
2017[483]	12.020	259[484]	130	120	10

Tabel 4.4 – Totaal aantal ontvangen meldingen bij de IGJ over de periode 2013-2018

Bovenstaande cijfers verschaffen geen volledig beeld van het aantal meldingen aangaande seksueel misbruik in de zorg. Zo is van de jaren 2013 en 2014 niet gespecificeerd of het seksueel

476 *Stb.* 2018, 94.
477 Meldingen over bijvoorbeeld contacten tussen een patiënt en een vrijwilliger of familielid.
478 Bron: Inspectie voor de Gezondheidszorg 2013a, p. 13.
479 Bron: Inspectie voor de Gezondheidszorg 2014. 37.
480 Bron: Inspectie voor de Gezondheidszorg 2015, p. 12.
481 In het jaarverslag wordt opgemerkt dat in 30% van de meldingen een hulpverlener was betrokken. In 35% van de gevallen ging het om contacten tussen patiënten en in de overige gevallen ging het om 'bijvoorbeeld over contacten tussen een patiënt en een vrijwilliger of familielid'.
482 Bron: Inspectie voor de Gezondheidszorg 2015, p. 52.
483 Bron: Inspectie voor de Gezondheidszorg 2017b, p. 14 en 64.
484 Door de afronding naar tientallen komt het totale aantal niet exact overeen met de uitgesplitste aantallen.

misbruik betrof.[485] Enkel het totale aantal meldingen in die jaren is weergegeven. Daaronder vallen derhalve ook de meldingen van seksueel misbruik tussen cliënten onderling. Bovendien ontvangt de IGZ/IGJ ook meldingen aangaande calamiteiten.[486] In het totale aantal meldingen over 2013 en 2014 is niet gespecificeerd welk aandeel deze twee voor ons niet relevante categorieën vertegenwoordigen. Over de jaren daarna is wel uitgesplitst naar de categorie 'seksueel misbruik' en of het contact betrof tussen een hulpverlener en een patiënt of cliënt. Ook wordt sindsdien onderscheiden per afdeling van de zorg waar de melding op zag. De meldingen zien op zowel 'seksueel grensoverschrijdend gedrag' als 'seksueel misbruik'. In het Jaarbeeld 2016 werd hierbij vermeld dat 227 meldingen zagen op seksueel misbruik[487], maar over de andere jaren werd dit onderscheid niet aangebracht. Wel werd in het Jaarbeeld over 2017 vermeld dat 115 meldingen betrekking hadden op vermeend seksueel misbruik door een hulpverlener.[488] Hieruit zou men kunnen afleiden dat die 115 gevallen onderdeel zijn van de genoemde 130 meldingen aangaande seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel misbruik (zie tabel 4.5). In dat geval zouden 15 van die meldingen dus zien op grensoverschrijdend gedrag.

In 2018 is het aantal meldingen van (vermoedens van) seksueel overschrijdend gedrag binnen de zorg die bij de Inspectie IGJ zijn binnengekomen uitgesplitst naar sector. Daarbij is voor het eerst het Domein Jeugd meegenomen in de cijfers. Daardoor is het totale aantal meldingen hoger dan van de jaren vóór 2018. Als deze cijfers van het Domein Jeugd uit de tabel worden gehaald, blijkt juist van een daling van het aantal meldingen.[489] De gepubliceerde cijfers over 2018 zeggen niet of het gaat om vermoedens van seksueel overschrijdend gedrag of van seksueel misbruik.

	Aantal	Waarvan met hulpverlener betrokken	Waarvan binnen relatie patiënt-patiënt	Overige
GGZ	40	30	10	Minder dan 5
Verzorging en verpleging	30	20	10	Minder dan 5
Eerstelijns Acute Zorg	Minder dan 5	Minder dan 5	0	Minder dan 5
Zorg voor Asielzoekers en Justitiabelen	Minder dan 5	Minder dan 5	0	0
Gehandicaptenzorg	90	30	60	10
Medisch Specialistische Zorg	10	10	0	0
Jeugd	150	20	60	60
Mondzorg	Minder dan 5	Minder dan 5	0	0
Totaal	340	130	140	80

Tabel 4.5 – Meldingen van (vermoedens van) seksueel overschrijdend gedrag binnen de zorg per sector

[485] In het Jaarbeeld 2014 werden de meldingen onderverdeeld in de categorieën 'publieke gezondheid', 'eerstelijnsgezondheidszorg', 'specialistische somatische zorg', 'gehandicaptenzorg', 'ouderenzorg en zorg thuis', 'geneesmiddelen', 'geestelijke gezondheidszorg' en 'medische technologie'. In het Jaarbeeld 2013 waren daarnaast ook de categorieën 'programma overstijgend' en 'programma onbekend of niet ingevuld' opgenomen.
[486] Hetgeen wordt gedefinieerd als een 'gebeurtenis die betrekking heeft op de kwaliteit van zorg en die tot de dood of een ernstig schadelijk gevolg voor een patiënt of cliënt heeft geleid', zie Inspectie voor de Gezondheidszorg 2013b (Jaarbeeld 2013), p. 13.
[487] Inspectie voor de Gezondheidszorg 2016, p. 11.
[488] Inspectie voor de Gezondheidszorg 2017b, p. 14.
[489] Inspectie voor de Gezondheidszorg 2017b, p. 14.

Bezien wij bovenstaand cijferoverzichten, dan blijkt niet van een stijging van het aantal meldingen van vermeend seksueel misbruik in de sector zorg gedurende de jaren 2013 tot en met 2018.

In het Jaarbeeld 2015 wordt daarnaast aangegeven dat de inspectie over 158 meldingen over seksueel misbruik (niet enkel door een hulpverlener) contact heeft gehad met de politie. In drie gevallen daarbij ging het over een melding die via de politie bij de inspectie was gekomen. Bij 108 van deze meldingen vond een informatiegesprek plaats met de politie en bij 67 meldingen werd aangifte opgenomen.[490] Lang niet alle meldingen bij de inspectie leiden dus uiteindelijk tot een aangifte. In de overige jaarbeelden is niet opgenomen hoeveel van de meldingen leidde tot een aangifte bij de politie. In latere jaarbeelden wordt enkel vermeld dat bij alle meldingen van seksueel misbruik afstemming heeft plaatsgevonden tussen de inspectie en de politie en het Openbaar Ministerie over het gelijktijdig uitvoeren van toezichtactiviteiten en strafrechtelijk onderzoek.[491]

Onderwijs

Meldingen van seksueel misbruik binnen het onderwijs moeten worden gedaan bij de Vertrouwensinspecteurs van de Inspectie Onderwijs. Die meldingen worden geregistreerd in door de inspectie gepubliceerde factsheets. In de factsheet over 2015-2016 wordt tevens verslag gedaan van de meldingen van de twee schooljaren daarvoor.[492] Tezamen met de factsheets 2016-2017[493] en 2017-2018[494] kan daarom een beeld worden verkregen van het aantal meldingen in de (vijf) schooljaren vanaf 2013-2014 tot en met 2017-2018. Over de jaren voorafgaand aan 2013-2014 kon geen cijfermateriaal worden gevonden, behalve in een nieuwsbericht waarin melding wordt gemaakt van cijfers die zijn ontvangen van de inspectie over het schooljaar 2012-2013 en 2013-2014.[495] In deze factsheets wordt uitgesplitst naar de verschillende onderwijssectoren (primair, voortgezet, speciaal, middelbaar beroeps-, en hoger onderwijs) en naar gelang de beschuldigde een 'met taken belast persoon' (zoals een leerkracht of conciërge) is of niet. Indien dat niet het geval is, betreft het in feite een melding die niet ziet op het institutionele spoor zoals wij dat in hoofdstuk 3 hebben gedefinieerd. Over het schooljaar 2018-2019 zijn nog geen gegevens gepubliceerd.

In de factsheets zijn naast de meldingen over seksueel misbruik ook de meldingen die betrekking hebben op psychisch geweld, discriminatie, radicalisering en seksuele intimidatie opgenomen. Deze laatste vier categorieën zijn voor ons onderzoek niet relevant. De categorie 'seksuele intimidatie' ziet op 'ongewenste, seksueel getinte aandacht die tot uiting komt in verbaal en/of non-verbaal en/of fysiek gedrag.'[496] Meldingen over dergelijke intimidatie komen vaker voor dan meldingen over seksueel misbruik, maar vallen niet onder Titel XIV van het Wetboek van Strafrecht en daarom buiten het bereik van ons onderzoek. In deze factsheets wordt 'seksueel misbruik' gedefinieerd als (een vermoeden van) een zedendelict zoals vastgelegd in het Wetboek van Strafrecht.[497] Het totale aantal meldingen bij de Veiligheidsinspecteurs en (in kolom 3) meer

[490] Inspectie voor de Gezondheidszorg 2015, p. 12.
[491] Inspectie voor de Gezondheidszorg 2016, p. 11 en Inspectie voor de Gezondheidszorg 2017, p. 14.
[492] Inspectie van het Onderwijs 2017.
[493] Inspectie van het Onderwijs 2018.
[494] Inspectie van het Onderwijs 2019.
[495] Zie https://www.nu.nl/binnenland/4022970/minder-seksueel-misbruik-en-discriminatie-in-onderwijs.html, 2 april 2015, geraadpleegd op 17 april 2019.
[496] Inspectie van het Onderwijs 2017 , p. 2.
[497] Inspectie van het Onderwijs 2018, p. 3; Inspectie van het Onderwijs 2019, p. 4.

specifiek, de meldingen van seksueel misbruik binnen alle onderwijssectoren was de afgelopen zes schooljaren als volgt:

	Totaal aantal meldingen	Waarvan seksueel misbruik	Door met taken belaste personen
2012-2013	2.379	102 (4,3%)	NB
2013-2014	2.182	86 (3,9%)	'bijna een kwart'[498]
2014-2015	2.000	112 (5,6%)	31 (27,7%)
2015-2016	1.962	102 (5,2%)	48 (47,1%)
2016-2017	2.074	106 (5,1%)	56 (52,8%)
2017-2018	1.937	134 (6,9%)	64 (47,8%)

Tabel 4.6 – Totaal aantal meldingen van seksueel misbruik bij de Vertrouwensinspecteurs over de periode 2013-2018[499]

Hieruit blijkt dat het totale aantal meldingen aangaande seksueel misbruik binnen het totaal aan onderwijssectoren lange tijd niet noemenswaardig is gestegen. Na aan stijging van 96 naar 112, vonden daarna een kleine daling (naar 102) en een kleine stijging (naar 106) plaats. In het schooljaar 2017-2018 vond wel een tamelijk sterke stijging plaats naar 134 meldingen. De inspectie meldt dat dit aantal alleen in de jaren 2003 en 2005 hoger lag, met een piek in dat laatstgenoemde jaar van 164 meldingen.[500] Het percentage van meldingen waarin het ging om een met taken belast persoon steeg de afgelopen jaren gestaag van 27,5% naar iets meer dan de helft (52,8%) in 2016-2017, naar iets minder dan de helft (47,8%) in het schooljaar 2017-2018. In absolute aantallen is daarbij een voortdurende stijging zichtbaar van 31 naar 64. De inspectie spreekt in dit verband van 'een zorgelijke ontwikkeling.'[501] Desalniettemin kan (nog) niet worden gezegd of de stijging die zich in het schooljaar 2017-2018 voordeed een structureel karakter heeft.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal meldingen over seksueel misbruik door een met taken belaste persoon per onderwijssector per jaar in de periode 2013-2018.

	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs	Middelbaar beroepsonderwijs	Hoger onderwijs
2013-2014	32 (n.b.)	39 (n.b.)	10 (n.b.)	5 (n.b.)	0 (n.b.)
2014-2015	36 (27,8%)	54 (31,5%)	10 (20%)	10 (20%)	2 (n.b.)
2015-2016	26 (57,7%)	51 (45,1%)	18 (38,9%)	7 (42,9%)	0
2016-2017	30 (56,7%)	49 (53,1%)	18 (38,9%)	9 (66,7%)	0
2017-2018	43 (48,8%)	60 (45%)	18 (33,3%)	10 (70%)	3 (100%)

Tabel 4.7 – Meldingen van (vermoed) seksueel misbruik onderwijs (waarvan % met door taak belaste personen) over de periode 2013 – 2018 [502]

Het betreft relatief lage aantallen waar niet snel een duidelijke lijn in kan worden gezien. Indien men de genoemde cijfers toch wil analyseren, kan voorzichtig worden geconcludeerd dat geen

[498] Zie het genoemde nieuwsbericht op www.nu.nl.
[499] Inspectie van het Onderwijs 2017, p. 1; Inspectie van het Onderwijs 20178, p. 1; Inspectie van het Onderwijs 2019, p. 2.
[500] Inspectie van het Onderwijs 2019, p. 3.
[501] Inspectie van het Onderwijs 2019, p. 3. Zie ook p. 6, 7 ten aanzien van twee specifieke onderwijssectoren.
[502] Inspectie van het Onderwijs 2017; Inspectie van het Onderwijs 2018; Inspectie van het Onderwijs 2019.

sprake lijkt te zijn van een structurele stijging van het aantal meldingen van seksueel misbruik. Tot het schooljaar 2017-2018 meende de inspectie daarom dat zich in geen van de sectoren een 'wijziging van betekenis' had voorgedaan.[503] In het schooljaar 2017-2018 deed zich in alle sectoren behalve het speciaal onderwijs wél een stijging voor van het aantal meldingen van seksueel misbruik. Ook het (absolute) aantal meldingen dat zag op een met taken belast persoon steeg dat schooljaar in alle onderwijssectoren. Of deze stijgingen doorzetten kan vanzelfsprekend nog niet worden gezegd.

Gezien de schommelende percentages van het aantal meldingen dat ziet op met taken belaste personen, kan daarin geen duidelijke trend over de jaren of tussen de onderwijssectoren worden onderscheiden. Belangrijk is op te merken dat voor zover bij de inspectie bekend, over het scholjaar 2017-2018 bij iets meer dan een derde van het totale aantal meldingen van seksueel misbruik tenminste een van de betrokkenen (bevoegd gezag, ouders of de leerling zelf) overging tot aangifte bij de politie. Dit percentage is vrijwel gelijk gebleven sinds het schooljaar 2015-2016.[504]

4.2.4 Conclusie

Al het cijfermateriaal overziend, kan worden vastgesteld dat deelvraag 5 ('heeft de invoering van de meldcode geleid tot toename/afname van meldingen en/of aangiften?') niet eenduidig kan worden beantwoord op grond van ons toegankelijke databestanden. De geregistreerde cijfers ten aanzien van het particuliere spoor (de verschillende Veilig Thuis-organisaties) vertonen te grote tekortkomingen om daar een verantwoorde conclusie aan te verbinden over het landelijke aantal meldingen van seksueel misbruik. Dit komt onder andere door de sterke verschillen in administratie en de wijze van aanlevering van cijfermateriaal. De cijfers van de regionale Veilig Thuis-organisaties zijn niet goed vergelijkbaar. Bovendien wordt in de registratie van binnengekomen meldingen niet opgenomen of het seksueel misbruik betreft. Mede hierom wordt gewerkt aan een verbeterslag in de registratie, waardoor het Landelijk Netwerk Veilig Thuis erop vertrouwt dat over 2019 een betere registratie kan worden bereikt.

De cijfers die iets zeggen over de werkzaamheden in het institutionele spoor (de Inspectie IGJ en de Inspectie Onderwijs) laten evenmin duidelijk zien of het aantal meldingen van seksueel misbruik is gestegen sinds de invoering van de verschillende meldcodes. Zo werd door de Inspectie IGJ tot 2014 niet geregistreerd of een melding (vermeend) seksueel misbruik tussen een zorgverlener en een cliënt betrof. Over de latere jaren is (met uitzondering van één jaar) niet gespecificeerd of het ging om 'seksueel grensoverschrijdend gedrag' of 'seksueel misbruik'. Uit de cijfers blijkt daarom niet van een stijging van het aantal meldingen van vermeend seksueel misbruik in de gezondheidszorg in de jaren 2013 tot en met 2017.

In het onderwijs heeft zich in de schooljaren 2014-2015 tot en met 2017-2018 een gestage stijging voorgedaan van het aantal meldingen over seksueel misbruik door een 'met taken belast persoon', maar landelijk gezien gaat het niet om erg grote aantallen: zij liepen op van 31 tot 64. Tot het schooljaar 2017-2018 had zich volgens de inspectie geen 'wijziging van betekenis' voorgedaan. In dat schooljaar steeg het aantal meldingen wel, maar het is nog te vroeg om te zeggen of deze stijging zich zal doorzetten.

[503] Inspectie van het Onderwijs 2018, p. 3.
[504] Inspectie van het Onderwijs 2018, p. 2, 3 Inspectie van het Onderwijs 2019, p. 4.

4.3 Verslag van de interviews

4.3.1 Leeswijzer

Alvorens verslag te doen van de interviews volgt eerst een korte beschrijving van de onderscheiden sporen waarbinnen de problematiek van seksueel misbruik van maatschappelijk kwetsbaren zich kan voordoen en de voor die sporen geldende taakstellingen op het terrein van de zorg en ondersteuning van mensen die niet op eigen kracht zelfredzaam zijn. Dat is van belang omdat de geïnterviewde respondenten weliswaar een gedeelde opdracht hebben, maar de daarin gelegen verantwoordelijkheden verschillen en ook de dilemma's waarvoor men kan komen te staan van een wat andere aard kunnen zijn. Nu de respondenten spreken over ervaringen vanuit een specifieke professionele achtergrond is het zinvol daar (nogmaals) aandacht voor te vragen.[505]

Wat betreft de opbouw van het verslag hebben we ervoor gekozen de vragenlijst als uitgangspunt te nemen.[506] De onderzoeksresultaten worden per aandachtspunt beschreven. Om de ordening voor de lezer zo duidelijk mogelijk te maken is in dit hoofdstuk gekozen voor een andere opmaak, zodat het besproken aandachtspunt enigszins op zichzelf, maar ook in samenhang kan worden geduid.

Voorts is bij de verslaglegging van de interviews een clustering gemaakt. Dit omdat het aantal interviews per organisatie beperkt is en beschrijving per organisatie een te versnipperd beeld zou opleveren. Er zijn vier clusters onderscheiden, die ieder zien op organisaties met een soortgelijke taakstelling. Wanneer ter zake van een aandachtspunt geen relevante bevindingen zijn te melden voor een van de geclusterde groepen wordt dat aandachtspunt in het verslag niet geadresseerd.

De organisaties zijn als volgt gegroepeerd:

I) Politie, Openbaar Ministerie en advocatuur;
II) Veilig Thuis[507] en de Centra voor Seksueel Geweld;
III) De Inspectie Onderwijs en de Inspectie IGJ;
IV) De wetenschap & de sport.[508]

Opgemerkt moet worden dat de respondenten niet op alle punten van de vragenlijst (uitgebreide) informatie hebben gegeven. In dat geval kan voor die sector geen sectorspecifieke informatie worden gegeven. Voorts was het niet steeds mogelijk om in het verslag duidelijk onderscheid te maken tussen de in de vragenlijsten opgenomen variabelen. Respondenten leggen vanuit hun handelingsperspectief verbanden die niet steeds synchroon lopen met de vragenlijst.

Bij de verslaglegging is voorts geprobeerd om *meningen* over een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en *ervaringen* zoveel mogelijk te onderscheiden. Wanneer het gaat om de weergave van meningen worden steeds eerst de argumenten vóór en daarna de argumenten tégen beschreven. Het was echter niet mogelijk een harde knip te geven tussen de meer formele, rechtstheoretische vraag naar de wenselijkheid van een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en de gerelateerde strafbaarstelling van artikel 136 Sr en de materiële ervaringen van de respondenten. Voor hen is de vraag naar de meerwaarde van een

[505] Zie hoofdstuk 1, § 1.4.2.
[506] Zie de bijlagen 5A-5C.
[507] Hieronder valt ook het interview met de vertegenwoordigster van het Bestuur van de Vereniging voor Vertrouwensartsen (VVAK).
[508] In dit cluster is geen sprake van een vergelijkbare taakstelling en berust de samenvoeging van sectoren op de praktische overweging dat het vier respondenten betreft.

eventuele verruiming van de aangifteplicht en het verzuim op nalaten daarvan verbonden aan de praktijk.[509] Hun referentiekader wordt gevormd door de door hen gesignaleerde problemen en gevonden oplossingen die hen vanuit hun beroepsperspectief in staat stellen bij te dragen aan het voorkomen en stoppen van seksueel misbruik. De aandacht van de respondenten ligt niet zozeer bij de vraag naar de wenselijkheid van een verruiming van de aangifteplicht en strafbaarstelling op verzuim daarvan, maar op vraag hoe in de fase voorafgaande aan een eventuele aangifte veiligheid en zorg kan worden geboden aan het slachtoffer en diens naast betrokkenen. Dat manifesteert zich vooral in een zoeken naar samenwerking. Het beschrijven van deze dwarsverbanden in het 'denken en doen' van de betrokken organisaties vormt een belangrijke meerwaarde van het voorliggende onderzoek: het duidt de achtergrond waartegen de opvattingen over de wenselijkheid van een verruiming van de aangifteplicht en de strafbaarstelling van het nalaten daarvan moet worden begrepen. Hetzelfde geldt min of meer voor de vraag naar de wenselijkheid van een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van (vertegenwoordigers van) organisaties bij het nalaten informatie over te dragen bij seksueel misbruik binnen eigen kring.

Vanuit dat gegeven kan op grond van de onderzoeksbevindingen geen eenduidig antwoord worden geformuleerd op de vraag of een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en/of een verruiming van de kring van meldplichtigen wenselijk wordt gevonden. Dat ligt iets anders voor de derde onderzoeksvraag, die naar de verruiming van de institutionele aansprakelijkheid voor het nalaten van het doen van aangifte van seksueel misbruik. Daar is meer bijval voor te vinden, maar tegelijkertijd lijkt die vraag van minder prominente betekenis te worden geacht door de respondenten. Deze derde vraag betreft, anders gezegd, een kwestie die bij de respondenten minder helder op het netvlies staat.

Alle respondenten, op één na, geven aan het lastig te vinden om een eenduidig antwoord te formuleren op de (hoofd)vragen. Zij stellen weliswaar voor- of tegenstander te zijn van eventuele (wets)wijzigingen, maar plaatsen daar vervolgens kanttekeningen bij die op het tegendeel wijzen. Deze meerduidigheid klinkt door in het verslag en weerspiegelt de complexiteit die kenmerkend is voor de aanpak van seksueel misbruik en de daarmee gepaard gaande dilemma's voor de beroepskrachten en strafrechtelijke autoriteiten. Om de 'state of mind' binnen het werkveld adequaat te kunnen beschrijven en recht te doen aan de ervaringen en meningen van de geïnterviewden worden de door hen gemaakte nuanceringen meegenomen in de verslaglegging.

Bij de verslaglegging wordt ter illustratie teruggrepen op uitspraken van de respondenten. Deze zijn uitgelicht uit hetgeen door de respondenten is gezegd in de interviews en de expertmeetings. Benadrukt moet worden dat deze uitspraken ter illustratie zijn opgenomen; zij geven geen (beleids)standpunt weer van een van de betrokken organisaties. Ook kan het zijn dat niet iedere beroepskracht en/of organisatie zich herkent in het hieronder gegeven beeld van de wijze waarop de ontsluiting van informatie over seksueel misbruik aan de politie en/of het Openbaar Ministerie plaatsvindt. Op grond van het voorliggende onderzoek kan, als verantwoord is in hoofdstuk 2, geen landelijk dekkend beeld daarvan worden gegeven aanspraak.

Dat laat onverlet dat hetgeen is opgetekend in de context van de semi-gestructureerde interviews en de expertmeetings een beeld kan worden gegeven van regionale praktijken en van de verschillen daar tussen én van onderliggende percepties en opvattingen die deze kunnen

[509] Dat ligt anders voor de twee respondenten afkomstig uit de wetenschap, zij het dat beiden uit hoofde van hun functie als rechter respectievelijk onderzoeker zicht hebben op de praktijk.

verklaren. Van belang daarbij is dat de respondenten, hoewel beperkt in aantal, geselecteerd zijn via tussenkomst van de betrokken organisaties. Voorts biedt de wijze waarop het materiaal is verzameld en verwerkt waarborgen voor een zo objectief mogelijke weergave van de percepties, ervaringen en opvattingen van de respondenten. De juistheid daarvan kon in het bestek van ons onderzoek niet nader worden onderzocht, anders dan door deze te systematisch coderen[510] en in samenhang te bezien. Om die samenhang, maar ook de verschillen en nuanceringen, te duiden wordt in het onderzoeksverslag, bij wijze van illustratie, gerefereerd aan uitlatingen van de respondenten.

Vermelding van het #teken, met daaraan gekoppeld nummer van de respondenten maakt duidelijk tot welke beroepsgroep de respondent behoort. De respondenten zijn volgens profiel genummerd en als volgt aangeduid:[511]

#1, 2, 3 en 4	Functioneel specialist zedenpolitie
#5 en 6	Openbaar Ministerie
#7 t/m 12	Veilig Thuis
#13 & 14	Inspectie Onderwijs
#15 & 16	Inspectie IGJ
#17 & 18	Advocatuur, specialisatie rechtsbijstand slachtoffer van ernstige geweld- en zedenzaken
#19 & 20	Wetenschap
#21	Centra Seksueel Geweld
#22 & 23	Sport
# 24	Bestuur Vereniging voor Vertrouwensartsen (VVAK).

4.3.2 De sectoren en het betrokken toezicht binnen het institutionele en particuliere spoor

Voor de sectoren zorg & onderwijs geldt dat het toezicht is gericht op het waarborgen van een institutionele omgeving waarbinnen de minderjarige verkeert. Voor het onderwijs is dat de school, voor de zorg ziet het toezicht op een veelheid van klinische instellingen met een uiteenlopend profiel, maar ook op ambulante zorg- en hulpverleningscontacten. Gemene deler tussen de sector onderwijs en de sector zorg is dat het gaat om de bescherming tegen seksueel misbruik door beroepskrachten, in het onderzoek aangeduid als seksueel misbruik binnen het institutionele spoor.[512]

Daarnaast ziet het onderzoek op de vraag naar de betekenis van een verruiming van de aangifteplicht voor de afhandeling van seksueel misbruik door particulieren. Dan gaat het niet om sectoraal institutioneel toezicht, maar om het bieden van veiligheid aan maatschappelijk kwetsbaren tegen jegens hen door particulieren gepleegd seksueel misbruik. Organisaties die in dit spoor werken hebben verschillende op de Wmo 2015 en de Jeugdwet terug te voeren taakstellingen (maatschappelijk werk, jeugdhulpverlening), met als gemeenschappelijke noemer het waken over het welzijn van maatschappelijk kwetsbaren, in het verslag benoemd als seksueel

[510] Daartoe is gebruik gemaakt van Nvivo 12. De analyse is uitgevoerd door meerdere codeurs in verband met de inter-beoordelaars betrouwbaarheid.
[511] Geordend per cluster levert dit het volgende op:
(1) cluster I (Politie, Openbaar Ministerie & advocatuur): respondent 1 t/m 6 en 17 & 18;
(2) cluster II (Veilig Thuis & Centra voor Seksueel Geweld): respondent 7 t/m 12, 21 en 24;
(3) cluster III (Inspectie Onderwijs & Inspectie IGJ): respondent 13 t/m 16;
(4) cluster IV (Wetenschap & Sport): respondent 19 t/m 23.
[512] Zie § 1.4.3.

misbruik binnen het particuliere spoor.[513] Als aangegeven in § 1.4.2 wordt aan de vierde sector, de sport, slechts beperkt aandacht besteed.[514]

4.3.3 Terminologie

Een enkele opmerking over de terminologie, want hoewel het onderzoek ziet op minderjarigen en anderszins maatschappelijk kwetsbaren die risico lopen slachtoffer te worden van seksueel misbruik valt de laatste categorie wat weg in de interviews. Waar andere groepen kwetsbaren dan de minderjarigen worden genoemd door de geïnterviewden betreft het vooral de categorie LVB.[515] Andere categorieën maatschappelijk kwetsbaren waaraan in de interviews werd gerefereerd zijn (inmiddels) meerderjarigen die melding maken en/of aangifte willen doen van verleden seksueel misbruik of meerderjarige slachtoffers van actueel seksueel misbruik binnen instellingen. Het beeld dat de respondenten voor ogen staat is over het algemeen echter dat van seksueel misbruik van minderjarigen. Kortheidshalve spreken we in het onderstaande van maatschappelijk kwetsbaren.[516]

4.3.4 Verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv

I Politie, Openbaar Ministerie en advocatuur

Van deze respondenten tonen alleen een advocaat en een officier van justitie zich voorstander. Zij denken dat een verruiming van de aangifteplicht kan leiden tot inscherping van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van een ieder voor het welzijn van maatschappelijk kwetsbaren en kan bijdragen aan de publieke bewustwording van het bestaan van seksueel misbruik. Zij maken wel de kanttekening ten aanzien van het effect daarvan, verwacht wordt dat een verruiming niet significant zal bijdragen aan het tegengaan van seksueel misbruik. Als normstelling met daaraan mogelijk verbonden preventief effect wordt zo'n verruiming echter onderschreven (*'Je moet ergens beginnen, want als je meteen al die voorbehouden inbouwt, wat blijft er dan over? Dan kleed je het al uit voordat het zo ver is, terwijl er toch altijd een beoordeling is na zo'n aangifte (....) Wat er dan vervolgens mee te doen? Het hoeft niet allemaal tot aan de hoogste boom te komen, maar het geeft ruimte tot handelen'* (#17*).*

Het gaat om het genereren van *'betrokkenheid, die we in de maatschappij op elkaar moeten hebben (...); een stukje verantwoording nemen'* (#18). Om dezelfde reden is ook de officier van justitie voorstander. Daarnaast zou een verruiming leiden tot overdracht van meer inhoudelijke informatie door de aangever; gesproken wordt van '*een getuigenplicht'* (#6). Zeker wanneer het gaat om maatschappelijk kwetsbaren moet iedereen zich ervan bewust zijn dat wegkijken geen optie is ('*Kijk een meldplicht wil alleen maar zeggen: 'Dit hoor ik, punt.' En dan, gelijk een duikende beweging maken. Schieten we ook niets mee op'* (...) *Een aangifteplicht klinkt in ieder geval alsof je er inhoudelijks iets meer over zou moeten zeggen als*

---

[513] Zie § 1.4.3.

[514] Voor de lopende ontwikkelingen wordt verwezen naar: *Kamerstukken II* 2017/18 , 34843, 15; NOC*NSF, Notitie Voortgang implementatie Plan van Aanpak SIM, 27 maart 2019, beschikbaar op: https://www.google.com/search?q=notitie+voortgang+implementatie+Plan+van+aanpak+SIM&rlz=1C1GCEU_nlNL821NL822&oq=notitie+voortgang+implementatie+Plan+van+aanpak+SIM+&aqs=chrome..69i57j33l2.26110j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8.

[515] Op de beide expert meetings worden naast de LVB-categorie ook (ex-)psychiatrische patiënten, minder validen en senioren genoemd (zie § 4.5.2 en 4.5.3).

[516] Zie ook als reeds opgemerkt in hoofdstuk 1, § 1.5.

melder' (#6). Alleen melden en er verder niets mee 'willen' zet geen zoden aan de dijk, want het Openbaar Ministerie moet uiteindelijk handen en voeten kunnen geven aan de melding. Een verruiming van de aangifteplicht zou de vrijblijvendheid van een melding kúnnen tegengaan, maar er is twijfel te beluisteren of zo'n effect zal optreden *('Als het helpt voor de duidelijkheid…?;* #6).

Verruiming zou dan wel gepaard moeten gaan met uitleg aan de gemeenschap, bijvoorbeeld via een SIRE-campagne. Beide advocaten benadrukken ook dat het doen van aangifte een recht is en wel het recht om in ieder geval te worden 'gehoord'. Opgemerkt moet worden dat deze advocaten het oog hebben op meerderjarige slachtoffers van verleden seksueel misbruik. Daarvoor speelt dat een aangifte vanuit technisch oogpunt weinig zinvol kan zijn omdat sprake is van verjaring of bewijsproblemen. De advocaten benadrukken dat ook in dat geval het kunnen doen van een aangifte bijdraagt aan de wens van het slachtoffer te worden gehoord, ook als dat niet tot strafvervolging zou (kunnen) leiden. Een politierespondent geeft aan dat het opstellen van een mutatie het slachtoffer enige genoegdoening kan bieden.

De andere respondenten uit dit cluster wijzen een verruiming af. De politie, maar ook het Openbaar Ministerie plaatsen niet alleen kanttekeningen bij een verruiming, maar ook bij de betekenis van de bestaande aangifteplicht. Een aangifte is niet iets waar je op moet aansturen *('Niet dwingen tot aangifte, het kan nooit het doel zijn om het zodanig te maken dat je manoeuvreert'*; # 1). Een collega geeft aan zo'n verruiming eigenlijk *'te triest voor woorden te vinden'* (#3). Het melden van signalen van seksueel misbruik zou als vanzelfsprekend moeten worden ervaren en niet moeten worden afgedwongen via de wet. Bovendien, zal een verruimde aangifteplicht geen effect hebben: degenen die zich nu al niet moreel gehouden voelen zullen altijd argumenten vinden om weg te blijven kijken (*'Je haalt het doel sowieso niet alleen met wetgeving, dan ben je er niet'*; #2).

De politie heeft bovendien geen aangifte nodig om onderzoek te kunnen doen (*'Ik heb nog nooit iemand gehad van nou, ik heb artikel 160 Strafvordering eens bekeken en nu moet het hier naar toe. Dus weet je, het is voor mij een beetje een lege huls'*; #1). Signalen van seksueel misbruik komen namelijk ook via de politie zelf binnen (zogenoemde haalzaken), bijvoorbeeld via de wijkagent (*Als ik een signaal krijg van een kind die iets is overkomen (....) dan heb ik die aangifte eigenlijk helemaal niet zo nodig. Dan ga ik er gewoon mee aan de slag'*; #1). Om die reden heeft ook een melding vanuit Veilig Thuis soms maar beperkte waarde (*'Het gerucht is al eerder geland. Bellen vanuit elders, er is een samenkomst van informatie'*; # 6). De samenkomst van informatie die ligt besloten in de melding van Veilig Thuis aan de politie geeft echter wel de urgentie van de zaak aan. Kortom: een melding volstaat als startpunt voor onderzoek (*'Verplichte aangifte doen, dat is eigenlijk bij ons nooit een item.* (...) *Wij kunnen op basis van informatie die ons bereikt, kunnen we onderzoek doen, mits we maar goed aangeven hoe we aan die informatie komen omdat die toetsbaar moet zijn'*; #2). In dat geval is het wel voorzichtig opereren, want het risico te krijgen tegengeworpen dat de politie heeft 'gehengeld' ligt op de loer. Maar ook dan geldt dat 'a*angifte niet iets is waar je op naar zoek bent. Het gaat om de start, een in positie zetten van andere organisaties'*, aldus een officier van justitie (#5).

Een ander gedeeld bezwaar is de ervaring dat het doen van aangifte formaliserend werkt op de besluitvorming van de politie en het Openbaar Ministerie (*'Aangifte trekt de zaak in een juridisch kader'*; # 4). Het Openbaar Ministerie moet immers een formele beslissing nemen op de aangifte

in de zin dat wordt besloten tot nader onderzoek met eventuele vervolging of het afzien daarvan (sepot). Liever houdt men het voortraject open, zodat in samenspraak kan worden bezien wat de meest wenselijke oplossing is (*'Een aangifteplicht gaat volledig voorbij aan grijze zaken'*; #1 en *'Er komt niet meer boven tafel. Je gaat je doel voorbij.*'; #4). Hier speelt ook een andere belangrijke boodschap, namelijk de noodzaak respect te tonen voor de autonomie van het slachtoffer. Een verruiming van de aangifteplicht wordt als een doorkruising van de aan het slachtoffer te laten handelingsruimte gezien. Gewezen wordt op de waarde van het (door andere respondenten bekritiseerde) informatieve voorgesprek.[517]

Gesignaleerd ook wordt dat een verruiming haaks zou staan op de huidige nadruk voor het slachtofferbelang, neergelegd in de Aanwijzing Zeden waarin is voorgeschreven dat bij de opsporing en vervolging van zedenmisdrijven rekening moet worden gehouden met de wensen van het slachtoffer. Zedenzaken zijn immers maar al te vaak niet 'zwart/wit, maar grijs', en als je op die laatste categorie een aangifteplicht loslaat leidt dat tot resultaten die de slachtoffers niet hebben gewild. Van belang is wel onderscheid te maken tussen heldere zaken en gevallen waarin de vermoedens minder uitgesproken zijn (*'Grijze zaken'*; #2). Voor de eerste categorie geldt dat die op grond van de bestaande regelgeving en praktijk adequaat kunnen worden opgepakt, daarvoor is geen verruiming van de aangifteplicht nodig. Voor de tweede categorie zaken speelt een forse bewijsproblematiek, en wordt uit dien hoofde evenmin veel verwacht van een verruiming van de aangifteplicht.

Voor- en tegenstanders van een verruiming van de aangifteplicht benadrukken dat het strafrecht in de regel geen oplossing brengt voor de complexe problematiek van het seksueel misbruik. Het doen van aangifte dient niet altijd het belang van het slachtoffer. En wat de samenleving als uitkomst wenst kan verschillen met wat het slachtoffer wil. De advocaten – maar ook enkele hulpverleners - maken hier echter wel een kritische kanttekening bij, want wanneer het slachtoffer en diens naasten regie wordt gegund kan dat ook leiden tot het op oneigenlijke gronden toedekken van seksueel misbruik. Bedacht ook moet worden dat het als het een minderjarige betreft, deze zich moeilijk kan verweren tegen wensen van de omgeving om het seksueel misbruik buiten het zicht van de gemeenschap af te doen. En dat kan dan later aanleiding geven tot secundaire victimisatie, wanneer het inmiddels volgroeide slachtoffer terugkijkend ervaart klem te zijn gezet en niet te zijn gehoord.[518]

II Veilig Thuis en Centra voor Seksueel Geweld

Ook voor dit cluster geldt dat de tegenstanders van een verruiming in de meerderheid zijn. Enkel de respondent van de Centra voor Seksueel Geweld spreekt zich duidelijk uit voor een verruiming, ook zij meent dat het bij kan dragen aan het inscherpen van de maatschappelijk verantwoordelijkheid die iedereen heeft om maatschappelijk kwetsbaren te beschermen tegen seksueel misbruik. Maar ze waarschuwt direct voor te hoge verwachtingen, want in de meeste zaken zijn de signalen van seksueel misbruik voor derden namelijk niet of op zijn minst heel moeilijk waar te nemen. Juist daarom is de samenwerking tussen de (gespecialiseerde) hulpverlening en de strafrechtspleging zo belangrijk.

[517] Zie § 4.3.11.

[518] In dit verband is kritiek hoorbaar op de zogenoemde informatieve gesprekken die de politie met slachtoffers voert alvorens een aangifte op te nemen (zie § 4.3.11).

De anderen geven aan geen heil te verwachten van een verruiming. Er worden vraagtekens gezet bij de toegevoegde waarde van een verruiming ten opzichte van de bestaande meldplichten. Benadrukt wordt dat er geen schroom is jegens het doen van aangifte, maar men wil maatwerk leveren en vraagt om afstemming met de wensen van betrokkenen. Mits de feiten en omstandigheden daartoe ruimte bieden moet het slachtoffer handelingsruimte worden gegund. Het doen van een aangifte kan dan onderdeel uit maken van het verwerkingsproces en het herwinnen van de autonomie.

Ook Veilig Thuis benadrukt dat seksueel misbruik moeilijk te detecteren is. Een verruimde aangifteplicht sorteert daarom geen effect, want de potentiële aangever zal in de regel onvoldoende bewijs hebben om een aangifte te kunnen staven. En wanneer er sprake is van vermoedens bij een hulpverlener stuit je op het informeren van de politie daarover al snel op de grenzen van het hulpverleningscontact. Dan rest soms geen andere weg dan het opstarten van een hulpverleningstraject binnen de grenzen van het contact dat men heeft. Dit roept dilemma's op, want heb je als hulpverlener wel voldoende informatie om een adequate inschatting van de veiligheidsrisico's te maken? Dat vraagt om het verrijken van informatie via triage. Contact zoeken met de politie kan de bij Veilig Thuis beschikbare informatie verrijken, bijvoorbeeld door patronen te halen uit de politiemutaties. Toch wijst slechts een enkele respondent op de in het Handelingsprotocol van Veilig Thuis ten behoeve van veiligheidsbeoordeling voorgeschreven triage.[519] Degene die het nadrukkelijk vermeldt, benadrukt dat *'het in het belang van de zaak is om maatwerk te leveren. En je kan de gekozen aanpak nog elke dag veranderen.'* (#24).

Waar een verruiming van de aangifteplicht geen bijval krijgt, is dat wel het geval voor een verruiming van de meldplicht. Men heeft hier een verbreding van het meldrecht op het oog, eventueel in de vorm van een meldplicht voor hen die niet gehouden zijn aan het beroepsgeheim. Gefilosofeerd wordt over een 'aangifterouting' via Veilig Thuis als instroompunt richting de strafrechtsketen. Dat is opmerkelijk, omdat dit precies de positie is die Veilig Thuis in het huidige bestel bekleedt, maar in de ogen van deze respondenten blijkbaar nog onvoldoende realiseert.

III Inspectie Onderwijs & Inspectie IGJ

Als aangegeven hebben de respondenten van dit cluster (onder andere) tot taak toezicht te houden op het tegengaan van seksueel misbruik door beroepskrachten.[520] Daarbij heeft de sector Onderwijs een voorsprong op de rest van het veld, omdat men daar al enkel decennia geleden een meldplicht heeft ingevoerd. De Inspectie Onderwijs heeft zelfs de wettelijke bevoegdheid om een aangifteplicht op te leggen aan het schoolbestuur. Maar dat gebeurt niet dan nadat er overleg is geweest met het schoolbestuur en bezien is of het doen van aangifte strookt met het belang van het slachtoffer. Ook deze respondenten geven aan dat een verruiming daar afbreuk aan kan doen en daarom onwenselijk is. Het toezicht van de Inspectie Onderwijs en de daaraan verbonden op te leggen aangifteplicht ziet weliswaar op het waarborgen van het bredere belang van een veilige schoolomgeving, maar dat sluit oog voor het individuele slachtofferbelang niet uit.

[519] Veilig Thuis 2019, onder 7.4.2 t/m 7.4.4. Zie ook onder 7.45.2 en 7.5.4 waar overdracht van informatie ten behoeve van het multidisciplinair team staat voorgeschreven.

[520] Binnen het onderwijs wordt gesproken van met 'taak belaste persoon', dat kan ook een vrijwilliger zijn die structureel actief is binnen school. Gemakshalve wordt ook deze 'buitencategorie' aangeduid als beroepskracht.

De boodschap dat maatwerk moet worden geleverd en recht moet worden gedaan aan de wensen en behoeften van het slachtoffer, klinkt ook door in de gesprekken met de Inspectie IGJ. Zeker ook omdat kritisch moet worden gekeken naar de feitelijke grondslag van de melding en/of de aangifte. Het gevaar voor onterechte beschuldigingen is beslist niet ondenkbeeldig. Gewaakt moet worden voor het generaliseren van situaties en er moet kritisch worden gekeken naar de vraag of de aangifte berust op een voldoende feitelijke grondslag. Dat geeft aanleiding tot afwijzing van een verruiming van de aangifteplicht ('*Ik ben er voor dat je individueel kunt kijken wat het beste is in de casus. Een aangifteplicht, dat betekent dat je altijd moet en er zijn heel veel omstandigheden te bedenken waarom dat niet de beste oplossing is (...) En al die nuancering, die ga je missen'* (#16).

Vanuit de Inspectie IGJ wordt ook melding gemaakt van onwilligheid van bestuurders om aangifte te doen van seksueel misbruik binnen hun instelling, hetgeen met enige regelmaat zou voorkomen. In dat geval is de Inspectie IGJ gerechtigd aangifte te doen, maar wanneer het (minderjarige) slachtoffer duidelijk maakt geen aangifte te willen doen vraagt dat om een tussenliggend moment waarop de Inspectie IGJ de informatie kan verrijken om te toetsen of aangifte tegen de wens van het slachtoffer juist zou zijn. Dat wijst echter uiteindelijk niet op een algemene verruiming van de aangifteplicht, maar eerder op een meer adequaat gebruik van de meldcode met daarin besloten meldrecht vanuit de instellingen.

IV Wetenschap en Sport
Binnen dit cluster toont geen van de geïnterviewden zich voordstander van een verruiming van de aangifteplicht.

Eén van de geïnterviewden is klip en klaar in diens oordeel daarover: een verruiming is intrinsiek onwenselijk, want komt in strijd met het uitgangspunt dat terughoudendheid moet worden betracht met de inzet van het strafrecht. Voor meldmogelijkheden moet ruimte zijn, maar voor plichten – of dat nou een aangifteplicht of een meldplicht is - niet. Bovendien zou een verruiming betekenen dat het slachtoffer verplicht wordt om het overkomen seksueel misbruik aan te geven, iets dat hoogst onwenselijk is. Een verruiming zou '*fout op fout stapelen*' (#19) betekenen: eerst de aangifteplicht voor het slachtoffer zelf en dan vervolgens nog ieder ander verplichten aangifte te doen? Dat zou niet getuigen van een juiste opvatting van hoe uitwerking te geven aan het recht op toegang tot het strafrecht voor het slachtoffer. Het aan het slachtoffer te betonen respect vraagt erom hem of haar in zijn of haar waarde te laten en de keuze over betrokkenheid vanuit de strafrechtspleging bij het slachtoffer te laten: *'Bij slachtoffers in deze context is het recht op access to criminal justice totaal iets anders dan een verplichting to access to criminal justice (...) Die willen dat dat op een andere manier wordt aangepakt, op een hele andere manier wordt opgelost (...) Het is haar ervaring, respecteer haar of hem en op de manier waarop die daarmee wil omgaan (....) Want je weet niet wat seksueel misbruik doet met degene die het is overkomen'* (#19). Ook hier klinkt de gedachte dat het slachtoffer handelingsruimte moet kunnen behouden. Gewezen wordt op het recht van het slachtoffer om gerespecteerd te worden, dat omvat dan toch zeker het recht om te beslissen of men bemoeienis vanuit de strafrechtspleging wenst. Een oplossingsrichting zou volgens deze respondent liggen in het begeleiden van slachtoffers naar hulporganisaties zoals Veilig Thuis of Slachtofferhulp Nederland, welke het slachtoffer kunnen begeleiden, ook bij het desgewenst doen van aangifte. De andere wetenschapper toont zich eveneens kritisch en is op de keper geen voorstander van een verruiming, maar onderliggend speelt wel de gedachte dat het als normstelling wellicht van

enige waarde kan zijn.

De gedachte dat het slachtoffer de regie moet kunnen behouden wordt ook door de respondenten uit de sector Sport onderschreven en geeft hen aanleiding om een verruiming af te wijzen. Zeker omdat voor de sector Sport geldt dat de potentiële aangevers geen geschoolde toezichthouders zijn en binnen een verenigingsomgeving al snel een soort familiaire sfeer is met alle dilemma's van dien *('Je gaat mensen, burgers op een soort rechterstoel zetten'*; #23).

4.3.5 Verruiming van de kring van meldplichtigen[521]

I Politie, Openbaar Ministerie & advocatuur
Van deze respondenten tonen enkel een advocaat en een officier van justitie zich voorstander van een verruiming van de kring van meldplichtigen. Melding zou volgens hen verplicht moeten worden voor personen die uit hoofde van aan hen toebedeelde professionele taken of maatschappelijke activiteiten veelvuldig in contact komen met maatschappelijk kwetsbaren. Zij zijn immers uit hoofde van hun taken verantwoordelijk voor het welzijn van maatschappelijk kwetsbaren. Daarom moeten de bestaande meldcodes ook op hen van toepassing moeten worden verklaard, zodat ook zij verplicht zijn aan Veilig Thuis.[522] De officier van justitie benadert het bovendien praktisch: een verruiming van de kring van meldplichtigen levert de politie en het Openbaar Ministerie meer handvatten op om op te kunnen sporen en te handhaven.

De anderen zien geen heil in het verbreden van de kring van meldplichtigen. Het betreft een professionele verplichting die samenhangt met het takenpakket en beroepshalve verantwoordelijkheden. Derden die uit hoofde van maatschappelijke activiteiten veelvuldig betrokken zijn bij maatschappelijk kwetsbaren kunnen zich bij vermoedens van seksueel misbruik om advies wenden tot Veilig Thuis of een van de inspecties. Zeker ook omdat seksueel misbruik een lastig af te bakenen fenomeen is en het meestal niet klip en klaar is wat er precies speelt. Het is voor dergelijke derden gewoonweg te lastig om te weten waartoe men is gehouden en wanneer een melding is te rechtvaardigen (*'Het zit niet in de sfeer van wetenschap'*; #18). Als mogelijke oplossing wordt het aanstellen van een vertrouwenspersoon binnen de eigen organisatie genoemd. Daarmee kan dan worden overlegd en wordt een zekere filter ingebouwd.

Maar er is enige aarzeling, want een advocaat en een officier van justitie geven in tweede instantie aan toch wel wat te voelen voor een verruiming van de kring van meldplichtigen. Dat zou namelijk bij kunnen dragen aan de maatschappelijke bewustwording. Het helder maken dat iedereen een zekere maatschappelijke verantwoordelijkheid draagt om dat tegen te gaan ('*Dan is er geen discussie mogelijk (...) En het zijn natuurlijk mensen die een bepaalde verantwoordelijke taak hebben, of toezicht hebben'*; #17). Wel wordt aangegeven dat het opstellen van zo'n aanvulling op de lijst van meldplichtigen geen sinecure zal zijn.

[521] We roepen (nogmaals) in herinnering dat voor beroepskrachten die gebonden zijn aan het beroepsgeheim geen meldplicht, maar een meldrecht geldt. Om een en ander niet te compliceren spreken we hier van meldplichtigen (zie ook hoofdstuk 3, § 3.5.1).
[522] Zie voor een soortgelijke regeling de Ierse regelgeving beschreven in hoofdstuk 5.

II Veilig Thuis & Centra voor Seksueel Geweld
In dit cluster toont geen van de respondenten zich voorstander van een verruiming van de kring van meldplichtigen. Zij delen de bovengenoemde argumenten van de politie en het Openbaar Ministerie. Net als deze laatste groep respondenten wijzen ze op de complexiteit van de problematiek en de zwaarwegende verantwoordelijkheden die een melding met zich meebrengt *('Als je de aangifteplicht, maar ook de meldplicht voor particulieren verruimd. Krijg je ook de rotzooi binnen'*; #7).
Het beoordelen van een melding en de afhandeling daarvan zou aan professionele beroepskrachten moeten worden overgelaten, waarbij in geval van vermoedens of wetenschap overleg en advies kan worden gezocht met deze professionelen. Aangedrongen wordt op gedegen onderzoek naar de gevolgen van zo'n verruiming, want *'hoe meer partners in het meldingsgesprek, hoe meer ruis'*; #24).

III Inspectie Onderwijs & Inspectie IGJ
De gedachte dat bepaalde derden een zorgplicht zouden hebben jegens maatschappelijk kwetsbaren en zodoende zouden moeten zijn gehouden melding te maken van kennis en vermoedens van seksueel misbruik heeft de sympathie vanuit de Inspectie Onderwijs. Maar men vraagt zich wel af wat dan precies de gevolgen zouden zijn van zo'n verruiming? Binnen het Onderwijs is het toezicht immers wettelijk geregeld, maar hoe zou dat worden geregeld voor deze nieuwe groep meldplichtingen?

Een van de respondent van de Inspectie IGJ is voor een verruiming van de kring van meldplichtigen, diens collega echter niet. Een argument voor zou kunnen zijn dat door deze derden meldplicht te maken er meer ruimte is voor ontsluiting aan de autoriteiten. Daartegenover staat dat deze derden niet moeten worden overschat en dat de verantwoordelijkheid te melden in de vorm van een verplichting een te zware last zou kunnen betekenen. Opgemerkt ook wordt dat zo'n verruiming van de kring van meldplichtigen niet zal leiden tot een toevloed van zaken.

IV Wetenschap & Sport
Ook de Sport vindt de gedachte van een verruiming van de kring van meldplichtigen aansprekend, maar wie zou daar precies onder vallen? Niet alle '*voetbalvaders zouden meldplichtig moeten worden'* (#22, 23). Hier zou een verantwoordelijkheid liggen voor de sportclubs, om daaraan binnen de club bekendheid te geven en een vertrouwenspersoon aan te stellen. Aangegeven wordt bovendien dat het niet om een meldplicht zou moeten gaan, maar om een meldverantwoordelijkheid.

Vanuit de wetenschap, ten slotte, wordt een verruiming van de kring van meldplichtigen niet ondersteund. Voor de ene wetenschapper vloeit dat voort uit de opvatting dat een terughoudende inzet van het strafrecht moet worden betracht; de andere wetenschapper deelt de bovenomschreven bezwaren.

4.3.6 Bekendheid met artikel 160 Sv en artikel 136 Sr?

I Politie, Openbaar Ministerie en advocatuur
Niet iedereen is (op detailniveau) bekend met artikel 160 Sv. De strafbaarstelling op nalaten van

artikel 136 Sr is bekend bij één officier van justitie. Die geeft aan dat deze bepaling door de beperking tot verkrachting *'een wassen neus'* te vinden (#6). De bevoegdheid om aangifte te doen van artikel 161 Sv is daarentegen wel bij een ieder bekend. Sommigen hebben het ter voorbereiding van het vraaggesprek even opgezocht en tonen zich verbaasd (*'Ik dacht, nou wat is dat nou: die ken ik dus niet? Never heard of it'*; #17).

II Veilig Thuis & Centra voor Seksueel Geweld
Ook deze respondenten geven aan niet bekend te zijn met de genoemde bepalingen, maar wel weet te hebben van de algemene aangiftebevoegdheid van artikel 161 Sv. Uitzondering vormt de hulpverleenster van de Centra voor Seksueel Geweld, deze kent beide artikelen.

III Inspectie Onderwijs & Inspectie IGJ
Voor beide inspecties geldt dat men daar bekend is met artikel 160 Sv, zij het dat dit niet geldt voor een van de respondenten van de Inspectie IGJ. De collega is echter goed geïnformeerd, want die is ook bekend met artikel 136 Sr. Hij noemt ook artikel 162 lid 1 sub 3 Sv, waarin staat bepaald dat een bijzondere opsporingsambtenaar is gehouden aangifte te doen van een misdrijf waardoor inbreuk wordt gemaakt of onrechtmatig gebruik van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg van naleving aan hem is opgedragen.

Ook bij de Inspectie Onderwijs is men bekend met de aangifteplicht van artikel 160 Sv. In aanvulling daarop wordt gewezen op specifieke wet- en regelgeving geldend binnen het onderwijs, strekkende tot het doen van aangifte door het schoolbestuur in geval van vermoedens van seksueel misbruik.. Als het schoolbestuur meent dat sprake is van een aangiftewaardig feit wordt daarover overlegd met de Vertrouwensinspecteur, die desgewenst overleg kan voeren met de politie. Als het slachtoffer echter zelf aangifte doet vervalt de verplichting voor het schoolbestuur, want *'een dubbele aangifte heeft geen zin'* (#13).

IV Wetenschap & Sport
De wetenschappers zijn op de hoogte van artikel 161 Sv, maar niet van artikel 160 Sv en artikel 136 Sr. Bij een van hen roept de gedachte dat iemand een verkrachting plant vraagtekens op. De gedachte dat een dergelijk delict zou worden gepland en dat daarvoor een aangifteplicht zou hebben te gelden met daaraan verbonden strafbaarstelling komt deze respondent als weinig reëel over. De toepassing van artikel 136 Sr lijkt zich volgens hem te zullen beperken tot gevallen van eerwraak. En dat betreft uitzonderlijke situaties, waarbij je je in het kader van artikel 160 Sv '*eigenlijk niets kunt voorstellen waarom er een apart regime juist voor deze delicten zou moeten gelden'* (#19). Opgemerkt wordt dat vrijwel geen enkel zedendelict een bestanddeel bevat dat wijst op een dusdanig voornemen. Ook de collega-wetenschapper vindt artikel 136 Sr een achterhaalde bepaling. Het verzuimen om aangifte te doen, of enige andere relevante actie te ondernemen bij vermoedens van seksueel misbruik markeert weliswaar een tekortkoming, maar een koppeling met een daartoe verplichte aangifte met strafbaarstelling op nalaten vindt geen bijval.

Bij de Sport roept de aangifteplicht van artikel 160 Sv en strafbaarstelling van artikel 136 Sr vragen op over de eigen rol van de sector (*'Nou het roep bij ons heel veel vragen op. Waarom en op welke manier en wanneer ben ik dan? Ik merkte: ik miste gewoon het hele kader'*; # 22)

4.3.7 Naleving van de meldcodes?

I Politie, Openbaar Ministerie & advocatuur
De politie en het Openbaar Ministerie zijn bekend met de meldcodes. Vanuit het Openbaar Ministerie zijn de afgelopen tijd ook samenwerkingsafspraken gemaakt met het bredere veld: de Handreiking Samenwerking bij strafbare kindermishandeling.[523] Daarin staan ook samenwerkingsafspraken over hoe binnen het veld te handelen in geval van kennis of vermoedens van seksueel misbruik.

De politie geeft aan regelmatig te melden aan Veilig Thuis.[524] Een van de advocaten is goed bekend met de meldcode, haar collega niet. Die verklaart dit uit het feit dat de cliënten voorafgaande aan het contact met de advocaat meestal al zelf aangifte hebben gedaan.

De vraag of, en in hoeverre de meldcodes door de daaraan gebonden instellingen en beroepskrachten worden nageleefd menen deze respondenten niet (goed) te kunnen beantwoorden. Sommigen melden echter wel dat de meldcode niet altijd bekend lijkt te zijn, waarbij men met name op de scholen duidt *('Niet overal geland'*; #2).

II Veilig Thuis & Centra Seksueel Geweld
Vanuit Veilig Thuis en de Centra voor Seksueel Geweld wordt aangegeven dat de meldcodes voldoende bekend zijn bij degenen die daar beroepshalve aan zijn gehouden. Dat betekent niet dat ze ook steeds worden nageleefd en dat Veilig Thuis op de hoogte wordt gesteld van kennis of vermoedens van seksueel misbruik. De verplichting tot uitwisseling van informatie door de hulpverlening aan Veilig Thuis zit nog niet bij alle hulpverleners en/of besturen tussen de oren en vraagt op overlegniveau om voortdurende aandacht (*'Echt een taak erbij'*; #21). Vanuit Veilig Thuis wordt door meerdere personen melding gemaakt van tegenwerking door de besturen van instellingen, met name ziekenhuizen worden genoemd. Er zijn uitzonderingen, maar dan ligt dat vaak aan het feit dat daar een betrokken vertrouwensarts of kinderarts werkt. En ook individuele beroepskrachten zijn soms nog terughoudend met het melden van kennis of vermoedens van seksueel misbruik. Hier wordt een verband gelegd met de vertrouwelijke aard van de door de potentiële melders beheerde contacten, al dan niet in samenhang met het beroepsgeheim. Maar ook scholen lijken er een *'eigen beeldvorming'* (#9) op na te houden wat betreft de naleving van de meldcode (*'Het verschilt gewoon letterlijk per school. Het werkt wel, maar met mitsen en maren*; #9 & 10).
Maar respondenten van Veilig Thuis steken de hand ook in de eigen boezem, want volgens sommigen wordt het Handelingsprotocol niet altijd goed nageleefd.[525] De protocollen zijn niet overal en bij iedereen even goed ingedaald. De vernieuwde meldcode van 2019 heeft de naleving zeker gestimuleerd, maar de mate waarin loopt uiteen. Onbekendheid met de gevolgen van een melding, in het bijzonder over de reactie daarop vanuit de strafrechtspleging, wordt als een oorzaak genoemd *('Het verschilt heel erg. Er zijn partijen die ons echt heel erg als steunbron gebruiken. Maar er zijn uiteraard ook partijen die denken: 'O, maar dan gaat er dat gebeuren, dat kan ik niet overzien dus daar blijf ik maar liever weg'*; #10).
Bovendien is het *'heel erg verleidelijk als professional om de zaken op eigen houtje af te handelen'*; # 11).

[523] Kwakman 2017.
[524] Dit wordt bevestigd door de cijfers; zie hoofdstuk 4, § 4.2.
[525] Gedoeld wordt op het Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019 (Veilig Thuis 2019).

Dat laatste moet (ook) worden begrepen in de context van de taken van Veilig Thuis: er moet in de regel snel worden gehandeld en men wil graag de regie behouden. Dit wordt ook als verklaring gegeven voor het achterblijvende aantal meldingen vanuit Veilig Thuis aan de politie. Hier geldt echter een kanttekening, want niet iedereen is even goed ingevoerd in de problematiek van het seksueel misbruik. Het betreft slechts een klein deel van de zaken waarmee Veilig Thuis medewerkers te maken krijgen en het herkennen van seksueel misbruik raakt daardoor moeilijk ingeslepen in het handelen van Veilig Thuis. Dat vraagt expertise, en niet iedereen beschikt daarover.

De in de meldcode opgenomen verplichte triage wordt niet expliciet benoemd. Nu is daar in de interviews ook niet met zoveel woorden naar gevraagd en hoeft het niet noemen niet te betekenen dat een dergelijke verrijking van informatie niet plaatsvindt. Voor zover kan worden vastgesteld lijkt de samenwerking met de politie binnen twee van de drie in dit onderzoek onderzochte regio's van Veilig Thuis adequaat te zijn en wordt de daarmee samenhangende verplichting tot triage nageleefd. Voor één regio van Veilig Thuis geven de antwoorden gerede aanleiding om daaraan te twijfelen. Gemeld wordt namelijk dat daar geen sprake zou zijn van samenwerking met de politie. Of dat ook impliceert dat de mutaties niet worden uitgewonnen conform het handelingsprotocol van Veilig Thuis blijft in het ongewisse.

III Inspectie Onderwijs & Inspectie IGJ

Vanuit de Inspectie Onderwijs wordt aangegeven dat de meldcodes goed bekend zijn in het veld en worden nageleefd. Schoolbestuurders zijn goed op de hoogte van hun verplichting tot overleg en melden en komen die na. Tegenover deze positieve geluiden staan dus de bovenbeschreven kritische waarnemingen door de politie en Veilig Thuis.

Bij de Inspectie IGJ zijn de meldcodes wel bekend, maar heeft men daar niet veel mee te maken. Men heeft eigen sectorale meldcodes. Het toezicht van de Inspectie IGJ is immers gericht op situaties waarin de kwaliteit van de zorg in het geding is en richt zich op het herstel daarvan. Aangegeven wordt dat sluitend toezicht door de overheid een utopie is. Het veld van de zorg is erg breed en omvat vele instellingen. Vertrouwd moet worden op het gezond vertrouwen en de professionaliteit van de zorgverleners. Opgemerkt wordt nog dat de sectorale meldplicht ziet op situaties van seksueel grensoverschrijdend gedrag, een term die breder is dan de term seksueel misbruik.

IV Wetenschap & Sport

Eén van de wetenschappers is goed bekend met de meldcodes. De betekenis ervan ligt in het bevorderen van het bewustzijn binnen het veld dat ernstige vormen van seksueel misbruik dienen te worden gemeld. Maar zij wijst ook op de daarin voor de hulpverlening gelegen dilemma's en het risico dat een te eenzijdige benadering op wetgevingsniveau oproept, want de term seksueel misbruik dekt vele ladingen (*'Is het onhandigheid of dwang? Zoveel schakeringen (…). De wetgeving is gemaakt vanuit een bepaald beeld van seksueel misbruik'*# 20).

Voor de Sport geldt echter dat men nog aan het begin staan van het traject van ontwerpen van meldcodes en het implementeren daarvan. Er is sprake van een gestaag groeiend aantal meldingen, maar dat wordt niet gekoppeld aan een meldcode want die staat nog op stapel. De

complexe structuur van de sector en de daarin aanwezige mate van autonomie van de sportclubs maakt het moeilijk om te komen tot afspraken en naleving daarvan. Er is geen *'hiërarchische lijn'* (#23) en voorkomen moet worden dat *'bestuurders in al hun eerlijkheid om het op te lossen soms complete tribunalen inrichten'* (#22). Al met al wacht deze sector volgens deze respondenten *'een enorme operatie'* ('#22, 23). Qua meldcode aanhaken bij die welke geldt voor Veilig Thuis of die van het Onderwijs is geen optie, want die zijn geschreven voor beroepskrachten en de Sport werkt voor negentig procent met vrijwilligers. Deze laatsten vallen (nog) niet onder enige meldcode.

4.3.8 Aantal aangiftes en meldingen

I Politie, Openbaar Ministerie & advocatuur

Het aantal aangiftes en meldingen van seksueel misbruik ligt volgens de politie en het Openbaar Ministerie niet hoog.[526] Respondenten geven aan niet te beschikken over 'harde cijfers', maar de schattingen komen overeen: het betreft een beperkt aantal zaken.[527] Een politierespondent schat het aantal meldingen van seksueel misbruik in zijn regio op ongeveer 2600 per jaar. Dat betreft dan uiteenlopende zaken, van '*de potloodventer tot verkrachting en incest (….) en grensoverschrijdende opmerkingen tegen een stagiaire'* (#2). Van die meldingen leidt naar schatting twintig procent tot een aangifte, waarvan dan een *'redelijk percentage ook daadwerkelijk wordt onderzocht'* (#2). Overigens wordt vanuit de politie terughoudendheid gesignaleerd bij Veilig Thuis wanneer het gaat om het melden aan de politie. Dat belemmert het zicht op (het aantal) zaken bij de politie *('Je weet niet wat je mist vanuit Veilig Thuis'*; #2).

Daartegenover staat dat de politie ook zelf niet altijd zou melden aan Veilig Thuis. Dit moet worden begrepen in het licht van de wens om de zaak niet onnodig op te schalen (*'Is een ook passend? Zien wij dat er genoeg zorg in het gezin is, dan willen we ook niet iemand extra belasten, beschadigen, in een bepaald traject zetten. Dus dan zijn we als zedencollega's wat terughoudend bij het opmaken van zorgmeldingen'*; #4). Aangegeven ook wordt dat niet alle politiemensen vertrouwd zijn met het werk van Veilig Thuis. Dat pleit voor intensivering van de samenwerking ('*De vrijblijvendheid iets eraf laten en de schroom die er soms is bij rechercheurs om te melden. Van alleen maar als ik die indicaties krijg, maar eigenlijk al sowieso altijd standaard wel een contactformulier. Dat wil nog niet zeggen dat Veilig Thuis het gezin gelijk ook actief ingaat en dat men gelijk daar actie onderneemt'*; #4). Overigens zijn *'de processen op orde'* (#4): meldingen verlopen via een gestandaardiseerd formulier, met vermelding van persoonsgegevens en de gezinssituatie en een beschrijving van de feiten. Degenen die bij de politie melding hebben gemaakt van seksueel misbruik worden bovendien op de hoogte gesteld van het doorzetten naar Veilig Thuis.

Een officier van justitie meldt dat er regelmatig contact is met Veilig Thuis, hetgeen aanleiding geeft tot het doen van meldingen over en weer. Op jaarbasis zou het naar schatting gaan om 15 procent van de zaken op een totaal van 500 zaken. Maar benadrukt wordt dat de genoemde cijfers *'een grote gok zijn'* (#6); men weet het gewoonweg niet.

[526] De advocaten hebben beroepshalve geen zicht op deze cijfers.

[527] De inschatting dat het om een beperkt aantal zaken gaat wordt bevestigd in de door ons gevonden cijfers, zie § 4.2.

II Veilig Thuis & Centra Seksueel Geweld

De inschatting van de politie en het Openbaar Ministerie dat het aantal aangiftes en meldingen beperkt is, komt overeen met de indruk van de respondenten van Veilig Thuis. Zij melden dat het aantal zaken van seksueel misbruik dat bij Veilig Thuis bekend wordt maar een klein cohort van de zaken betreft. Veilig Thuis ontvangt een groot aantal meldingen, maar het grootste deel daarvan heeft betrekking op huiselijk geweld en andere vormen van kindermishandeling dan seksueel misbruik.[528] Dat laatste zou spelen in naar schatting vijf procent van de zaken en slechts in een klein deel daarvan volgt aangifte door Veilig Thuis. Aangegeven wordt dat het wenselijk zou zijn om beter zicht op zaken te hebben.

III Inspectie Onderwijs & Inspectie IGJ

Vanuit de Inspectie Onderwijs wordt melding gemaakt van vierhonderd zaken van seksueel misbruik op jaarbasis (op een geheel van tweeduizend meldingen). De helft daarvan betreft seksueel misbruik door met taak belaste personen, niet zijnde leerkrachten. De andere helft gaat over seksueel misbruik door particulieren die geen band hebben met de school, maar welke vermoedens door het schoolbestuur niettemin ter overleg worden gemeld aan de Inspectie Onderwijs.

De respondenten van de Inspectie IGJ geven aan de cijfers niet paraat te hebben, maar de indruk is dat het ook hier een beperkt aantal meldingen betreft.

IV Wetenschap & Sport

Voor deze sectoren geldt dat de wetenschap beroepshalve geen overzicht heeft op het aantal aangiftes. Dat gebrek aan overzicht geldt voor de sector Sport ook, maar dan om andere redenen. Vastgesteld is inmiddels wel dat zich met enige regelmaat gevallen van seksueel misbruik voordoen binnen de sport, maar de sector is nog maar net begonnen met de aanpak van de problematiek.

4.3.9 Het beroepsgeheim

I Politie. Openbaar Ministerie & advocatuur

Het beroepsgeheim is een belangrijk gegeven voor de overdracht van informatie.[529] Het speelt vooral binnen de sector (geestelijke) gezondheidszorg en jeugdhulpverlening en het veld waarbinnen Veilig Thuis opereert: de brede maatschappelijke dienstverlening, vallende onder de Wmo 2015. In die sectoren wordt grote betekenis toegekend aan het beroepsgeheim. De politie en het Openbaar Ministerie hebben daar begrip voor, maar signaleren dat het beroepsgeheim te vaak als uitvlucht wordt gebruikt om geen informatie te hoeven delen (*'Je moet niet te veel drempels inbouwen waarachter mensen zich kunnen verschuilen om maar niet te hoeven melden'*; #6). De respondenten van de politie zijn stellig in hun bewoordingen: het beroepsgeheim dreigt de uitwisseling van vermoedens en wetenschap van seksueel misbruik in de weg te staan. Er wordt (te) vaak een

[528] De schattingen lopen uiteen: een respondent schat in dat 5 procent van het op jaarbasis totaal aantal 6000 meldingen in diens regio seksueel misbruik betreft. Een andere respondent noemt voor een andere regio 50 zaken van seksueel misbruik op een totaal van 10.000 zaken.

[529] Zie ook het met het beroepsgeheim samenhangende verschoningsrecht van artikel 160 lid 2 Sv, beschreven in hoofdstuk 3, § 3.2.

beroep op gedaan en de meldcode biedt daar ruimte toe (*'De meldcode vind ik daar toch wel een stuk vrijblijvendheid in hebben';* #1). Een officier van justitie benadrukt dat overdracht van informatie niet hoéft te leiden tot strafvervolging. Het belang ligt in het gezamenlijk kunnen overleggen over de meest adequate aanpak met daarin gelegen bescherming voor de maatschappelijk kwetsbare.

Gewezen wordt op het risico voor de waarheidsvinding dat ligt besloten in de verplichting voor de beroepskracht om het slachtoffer en/of diens ouders te informeren over de voorgenomen melding aan de politie (*'Dat staat ons echt in de weg'*; #1). Die verplichting staat opgenomen in de meldcode. Genoemd ook wordt dat hulpverleners zelfs met toestemming van de cliënt niet bereid zijn om informatie uit te wisselen met de politie. Er zou bij sommige instellingen en beroepskrachten sprake zijn van terughoudendheid en zelfs argwaan jegens de strafrechtelijke autoriteiten (*'Kiezen voor de makkelijkste weg'*; # 17). In die gevallen vraagt de politie het slachtoffer soms om dan zelf maar informatie te verzamelen en te overleggen (*'Zorg maar dat je die verslagen krijgt en dan krijgen we de verslagen via jou. Dus, ja, een stukje lastiger dan rechtstreeks*; #2). Gevolg is dat zo geen vertrouwen tussen de politie en de hulpverlening kan ontstaan wat de samenwerking belemmert. Het gaat om een minderheid van de instellingen en beroepskrachten, maar sommigen bieden door hun starre opvatting over het beroepsgeheim gewoonweg geen opening richting de politie. Soms zelfs worden gewillige hulpverleners met een beroep op het beroepsgeheim teruggefloten door bestuurders.

Er wordt ook melding gemaakt van zelfbenoemde geheimhouders: hulpverleners die aanspraak maken op een beroepsgeheim dat hen uit hoofde van hun functie niet toekomt. Als voorbeeld wordt een gezinsverzorgster genoemd die ondanks de toestemming van de cliënt weigerde verslagen te overleggen. Gesignaleerd wordt dat er binnen het veld van de hulpverlening onduidelijkheid bestaat over wie en onder welke omstandigheden gehouden is aan het beroepsgeheim. Het antwoord op die vraag is volgens een officier van justitie *'best wel ingewikkeld'* (#5).[530] Het belang van wederzijdse bekendheid wordt benadrukt: uitwisseling van informatie richting de strafrechtspleging vraagt om vertrouwen in de waarborgen die met betrekking tot het beroepsgeheim zijn neergelegd in de meldcodes.

Een en ander betekent overigens niet dat de politie, het Openbaar Ministerie of de advocatuur geen oog hebben voor de betekenis van het beroepsgeheim. Hun kritische waarnemingen betreffen de in hun ogen soms te strikte omgang daarmee en het daaraan verbonden risico dat seksueel misbruik van maatschappelijk kwetsbaren niet op adequate wijze kan worden aangepakt.

II Veilig Thuis & Centra voor Seksueel Geweld

Ook vanuit Veilig Thuis wordt aangegeven dat hulpverleners soms (te) verkrampt omgaan met het beroepsgeheim. Aanleiding daartoe kan de opstelling van het bestuur van de organisatie zijn waarvoor de hulpverlener werkt. Het beroepsgeheim zou soms worden gebruik als een excuus om niet te hoeven te melden.

Maar er zijn ook andere geluiden te beluisteren. Aangegeven wordt dat de werkzaamheden van Veilig Thuis er soms toe noodzaken om vertrouwelijke informatie met andere betrokken

[530] Zie Sombroek-van Doorn 2019.

instanties te delen, wat geen ruimte laat voor een strikte naleving van het beroepsgeheim. Wat Veilig Thuis parten speelt is dat men moet samenwerken met organisaties die een meer strikte opvatting aanhangen over het beroepsgeheim. Dat heeft een weerslag op de omgang met het beroepsgeheim vanuit Veilig Thuis. Want als je als Veilig Thuis wilt bewerkstelligen dat de eerste lijnorganisaties hun vermoedens over seksueel misbruik melden zul je het beroepsgeheim zorgvuldig moeten borgen en oog moeten hebben voor de dilemma's die spelen bij de eerste lijnorganisaties. Juist het gegeven dat je als houder van het beroepsgeheim op gewaarborgde wijze kunt melden aan Veilig Thuis maakt dat die stap sneller kan en zal worden genomen.

Voor Veilig Thuis zelf geldt dat de mate van bekendheid en vertrouwen met de politie en het Openbaar Ministerie een rol speelt bij de mate van openheid die men in relatie tot het beroepsgeheim betracht.

III Inspectie Onderwijs & Inspectie IGJ

Binnen deze sectoren geldt dat vertrouwelijkheid essentieel is voor het behoud van de relatie met de cliënt ('*Het is een heel groot goed*'; #15). Dat is met name het geval wanneer het gaat om medische informatie. Zonder het beroepsgeheim en het daarmee samenhangende verschoningsrecht van artikel 160, lid 2 Sv kunnen deze beroepskrachten hun taak niet goed vervullen en zou er geen veilige toegang tot het onderwijs en de zorg zijn.

De Inspectie Onderwijs en de Inspectie IGJ hebben als toezichthouder ook een beroepsgeheim,[531] wat van belang is voor de samenwerking met de strafrechtelijke autoriteiten. Ook hier geldt dat de geheimhoudingsplicht zorgvuldig wordt nageleefd. Vanuit de Inspectie Onderwijs wordt opgemerkt dat deze strikte naleving wel *'een schaduwkant heeft waar wij [lees: de Vertrouwensinspecteurs – red.] wel dilemma's hebben'* (#13). Informatie die bekend geraakt bij de Vertrouwensinspecteur wordt namelijk niet gedeeld met de reguliere inspecteurs, anders dan dat een melding is gedaan door het schoolbestuur van de onderwijsinstelling die op dat moment onderwerp is van een reguliere inspectie. Tegelijkertijd is men er van overtuigd dat het juist de zorgvuldige naleving is die er voor zorgt dat zoveel meldingen worden gedaan.

Voor de Inspectie IGJ geldt dat het beroepsgeheim cruciaal is: het waarborgt een veilige toegang tot de zorg. Aangegeven wordt dat het beroepsgeheim binnen eigen gelederen momenteel de aandacht heeft: er is discussie over de omvang daarvan in relatie tot de ambulante zorg. Tussen beide respondenten is verschil van mening te horen over de betekenis van het beroepsgeheim. Een respondent meent dat het geen sta in de weg is voor een overdracht van informatie aan de politie via een melding, omdat medische informatie daar buiten kan worden gehouden. De andere respondent benadert de betekenis vanuit de veilige toegang tot de zorg en tilt zwaarder aan het beroepsgeheim.

Opmerking behoeft dat de Inspectie IGJ een afzonderlijk Bureau Opsporing & Boete kent dat de inspecteurs adviseert over het doen van aangifte. Het bureau wordt bemand door bijzondere opsporingsambtenaren en er geldt hier een ander regime dan voor de andere geledingen van de Inspectie IGJ, namelijk een strafrechtelijk regime. Ook deze bijzondere opsporingsambtenaren

[531] Binnen het onderwijs wordt gesproken van een *'specifieke geheimhoudingsplicht'* (#13, 14).

hebben een beroepsgeheim, maar treden zo nodig wel in overleg met de politie. Om die redenen worden ook niet alle meldingen die bij de inspecteurs binnen komen bekend bij het Bureau Opsporing & Boete. Dat is enkel het geval wanneer daartoe er vermoedens zijn van strafbare feiten. Aangifte vanuit de Inspectie IGJ volgt pas na daartoe strekkend advies van het Bureau Boete & Opsporing.

Overigens geven beide inspecties aan dat het beroepsgeheim geen belemmering hoéft te zijn voor de uitwisseling van informatie. Ook hier geldt dat de omgang met het beroepsgeheim moet worden bezien in samenhang met de mate van wederzijdse bekendheid en vertrouwen tussen de betrokken autoriteiten.

IV Wetenschap & Sport
Vanuit de wetenschap wordt benadrukt dat de bestrijding van seksueel misbruik aanleiding zou moeten geven tot een meer soepele omgang met het beroepsgeheim. De veiligheid van de maatschappelijk kwetsbare noopt daartoe (*'Op het moment dat het gaat om de veiligheid van anderen, dan kun je jouw beroepsgeheim doorbreken. Want dan is er een hogere plicht'*; #20). Beperking van het beroepsgeheim via het creëren van een meldrecht zou een betere waarborg vormen voor de overdracht van informatie dan een verruiming van de aangifteplicht.

4.3.10 Kennisvereiste

I Politie, Openbaar Ministerie & advocatuur
De vraag naar het kennisvereiste levert hoofdbrekens op. Een ieder maakt, over alle sectoren heen, melding van '*grijze zaken*' (# 1). Duidelijk is dat men vindt dat sprake dient te zijn van voldoende objectiveerbare feiten en omstandigheden De politie benadrukt dat tijdige ontsluiting van informatie van buiten het strafrechtelijk domein cruciaal is en dat twijfels over wat precies gaande is daar niet aan in de weg moeten staan (*'Heb je er een slecht gevoel bij? Ga er dan over praten met een collega, maak het bespreekbaar'*; # 2). Overdracht van informatie aan de politie hoeft namelijk niet te leiden tot een strafrechtelijk onderzoek. Integendeel, wanneer informatie tijdig wordt ontsloten biedt dat de politie handelingsruimte om in overleg met de andere betrokken professionals te bezien hoe in het voorliggende geval te handelen. Het belang van het binnen de eigen organisatie bespreken van vermoedens, hoe licht ook, en de daaraan verbonden noodzaak tot het verrijken van informatie door uitwisseling met andere organisaties wordt benadrukt. De sleutel daarvoor ligt volgens de politie vooral bij de hulpverlening: *'Vraag er [lees: vermoedens van seksueel misbruik – red.] aandacht voor. En als je dan uiteindelijk op een situatie komt dat je zegt: "Nou, dit is volgens mij echt niet goed.'. Dan moet je een trapje hoger. Je kan niet de andere kant op kijken'* (#2).

Van belang bij het omschrijven van het kennisvereiste is ook voor ogen te houden dat een melding een lagere kennisgraad vraagt dan de aangifte.[532] Niet melden, of laat melden vanwege twijfels over feiten en omstandigheden of de wenselijkheid van strafrechtelijke bemoeienis kan een adequate aanpak in de weg staan. Gevraagd naar het moment waarop de hulpverlening zou moeten melden antwoordt een politierespondent: *'Zo vroeg mogelijk en eigenlijk altijd. Zodat we mee kunnen kijken van wat is hier nou het beste aan te doen? En dan moeten we de discipline op kunnen brengen van*

[532] Zie voor een duiding van wat een vermoeden van strafbare kindermishandeling inhoudt: Kwakman 2017, p. 6-7.

dit is eigenlijk niet voor het strafrecht. Hier moeten we het in een hulpverleningstraject oplossen (….), en die keuze moet je zo vroeg mogelijk maken; #1). Het gaat er om *'wat aan het eind van het gesprek overblijft'* (#2).

Ook vanuit de advocatuur wordt aangegeven dat degenen die vermoedens en/of kennis dragen van seksueel misbruik niet te snel weg moeten kijken. Preventie vormt immers ook een belangrijke argument om te melden aan de politie, want ook gesignaleerde potloodventers kunnen een risico vormen. Zeker ook omdat het melden van vermoedens, hoe vaag ook, van belang is voor het verkrijgen van een duidelijker beeld over wat is waargenomen. Je kunt dat dan immers toetsen aan de informatie van anderen en zodoende risico's uitsluiten of voorkomen. Beide advocaten geven aan indien nodig ten behoeve van een voorliggende zaak contact te zullen zoeken met de politie en/of het Openbaar Ministerie.

Tegelijkertijd geven politie, Openbaar Ministerie en de advocaten zich er rekenschap van dat het voor beroepskrachten lastig kan zijn om te besluiten wanneer men beschikt over voldoende kennis om over te gaan tot uitwisseling van informatie. Men geeft zich er rekenschap van dat het voor hulpverleners niet eenvoudig is om te besluiten wanneer men voldoende kennis heeft om een melding te rechtvaardigen. Zeker wanneer wordt gedacht in termen van het doen van aangifte. Dat laatste vraagt immers om een min of meer uitgekristalliseerd redelijk vermoeden van een strafbaar feit als bedoeld in artikel 27 Sv ('*We moeten echt feiten en omstandigheden hebben, en of het nou een strafbaar feit moet zijn, dat is dan nog de vraag. Maar het moeten wel feiten zijn'*; #4). Om te kunnen handelen moet de politie immers kunnen beschikken over feitelijkheden: sporen, uitspraken, data, mailverkeer, met in aanvulling daarop de eigen bevindingen.

Daar komt bij dat het onderscheid tussen het in de meldcode geboden meldrecht en de aangifte niet altijd duidelijk lijkt te zijn voor hulpverleners. Het meldrecht lijkt te worden gezien als synoniem voor een aangifte of toch minstens als een voorportaal daarvan. Benadrukt wordt dat de hulpverlening moet handelen vanuit het meldrecht en niet vanuit de gedachte dat men aangifte zou moeten doen. Het is de taak van de politie en het Openbaar Ministerie om de zaken op haalbaarheid en opportuniteit te filteren, maar daar moet men dan wel toe in staat worden gesteld door de hulpverlening ('*Ik ben voor een meldplicht. Alleen iedereen zegt dan: wij weten niet wanneer er een redelijk vermoeden hebben dus dan krijg je teveel meldingen. Dan denk ik, dat is om iets aan te doen, maar is geen reden om het niet te doen. Dus dan moet je zorgen dat mensen weten wanneer er een redelijk vermoeden is'*; #5). Politie en Openbaar Ministerie benadrukken dat wanneer een hulpverlener meent nog niet te beschikken over voldoende concrete kennis om te melden aan de politie, maar niettemin een slecht gevoel heeft over een situatie, binnen de eigen organisatie een overleg moet aanzwengelen. In dat gesprek zou ook vraag of melding aan de politie is geïndiceerd onderwerp van gesprek dienen te zijn.
Ook de advocaten worstelen met het kennisvereiste. Er is immers geen zekerheid van weten, het betreft veelal vermoedens. En dat laatste geeft *'ruimte om te ontsnappen'* (#18). Je kunt onder de aangifte uit, want je weet het immers niet zeker. Maar toch als men op grond van eigen waarneming *'ziet, als het duidelijk is dat een ander schade wordt berokkend'* (#17) moet aangifte volgen.

II Veilig Thuis & Centra Seksueel Geweld
Opgemerkt moet worden dat het gebruik van de termen melding en aangifte in de antwoorden door elkaar lopen. Dat betekent niet dat Veilig Thuis of de Centra voor Seksueel Geweld het

verschil niet zouden kennen en evenmin dat men niet bereid zou zijn om aangifte te doen als bedoeld in artikel 160 en 161 Sv ('*Niet bang van aangifte, maar wel zorgvuldig handelen. Het moet iets opleveren voor de veiligheid op langere termijn. Proportioneel zijn met wat er gebeurd is*'; #24). De antwoorden hebben echter een wat materiële insteek en zien op de vraag wanneer men vanuit de hulpverlening besluit tot het via een melding of aangifte ontsluiten van vermoedens en/of kennis van seksueel misbruik aan de politie en/of het Openbaar Ministerie.

Daarvoor heeft men concrete feiten en omstandigheden nodig ('*Het moet enige body hebben*'; #21). Maar de opvatting van de hulpverleners over wat een voldoende vermoeden is om te besluiten tot het doen van een melding met daaraan vanuit Veilig Thuis verbonden verwachting van handelend optreden door de politie en/of het Openbaar Ministerie komt niet altijd overeen met wat die laatste daarvoor nodig hebben.[533] Het strafvorderlijk kennisvereiste wordt ervaren als te zijn van een andere inhoud dan dat welke binnen de hulpverlening geldt als startpunt voor overdracht van informatie. Hier speelt ook het besloten karakter van het seksueel misbruik een rol: *'Uiteindelijk is het vaak één tegen één. Het kind was alleen met de stiefvader, die vertelt daarover. Dan vinden wij dat vanuit de hulpverlening al voldoende. Terwijl het door justitie wordt afgedaan als hier kunnen we niets mee'*; #11). En als je dan als hulpverlener een aantal malen nul op rekest krijgt bij de politie en het Openbaar Ministerie verhoogt dat de drempel tot het doen van melding in een volgende zaak.

De waarneming van de politie dat hulpverleners regelmatig worstelen met de vraag of aangifte moet worden gedaan wordt bevestigd door Veilig Thuis (*'Het is nogal wat, hé? De drempel om dit te gaan melden als het een vermoeden betreft is hoog'*; #11). Daarbij speelt dat Veilig Thuis gelet op haar verantwoordelijkheden eerder en op minder harde signalen moet interveniëren dan de politie. Het is dan moeilijk in te schatten of je *'genoeg in handen hebt'* (#8) voor een aangifte. Er is geen sprake van principiële weerstand tegen het doen van aangifte, maar het is gewoonweg moeilijk om in te schatten of er voldoende feiten en omstandigheden zijn die dat rechtvaardigen *('Het moet feitelijk zijn in die zin dat ik het 'weet'*; #24). Juist ook vanwege de mogelijk verstrekkende gevolgen van een aangifte voor het slachtoffer en/of diens omgeving. En zeker ook om (mogelijk onterechte) klopjachten te voorkomen. Want zeker weten komt maar weinig voor en goede bedoelingen geven geen garantie op waarheidsaanspraken.

De in de meldcode voorgeschreven stappen geven daarbij handvatten voor een kritische toets door Veilig Thuis (*'Als mensen inderdaad die code doorlopen en de stappen nemen om daadwerkelijk te gaan melden, dan zijn de vermoedens meestal nogal sterk (...). Omdat bij ons natuurlijk ook kritisch wordt doorgevraagd*'; #11). Of daarbij ook steeds de verplichte triage plaatsvindt en informatie wordt uitgevraagd bij de politie wordt niet duidelijk. Op grond van het Handelingsprotocol van Veilig Thuis kan de medewerker van Veilig Thuis ertoe besluiten nadere informatie op te vragen, onder andere bij de politie of het Openbaar Ministerie. Dat gebeurt dan in het kader van de zogenoemde veiligheidsbeoordeling, en enkel wanneer de melding daartoe volgens de medewerker aanleiding toe. De verzamelde informatie wordt vervolgens geanalyseerd en beoordeeld aan de hand van het door Veilig Thuis ontwikkel triage-instrument.[534] Dit laat ruimte om af te zien van het raadplegen van de politiegegevens als de melding daartoe volgens de

[533] Hierover ook: Kwakman 2017, p. 6.
[534] Veilig Thuis 2019, § 7.4, ihb. 7.4.1 en 7.4.2..

medewerker van Veilig Thuis geen aanleiding geeft *('Twintig procent van de meldingen valt af, de rest verrijken bij de politie'*; #24). Maar ook met het Handelingsprotocol in de hand blijft staan dat het doen van een aangifte vraagt om aanwijzingen van enig gewicht. Zaken waarin duidelijk is dat er seksueel misbruik is gepleegd, wordt of dreigt te worden gepleegd leveren geen probleem op. In die gevallen weet de hulpverlening de politie en het Openbaar Ministerie te vinden en is dat omgekeerd ook zo. Het zijn de veelvuldig voorkomende '*wat meer schimmige* situaties' (#10) waarin het voor de hulpverlening moeilijk is om een adequate inschatting te maken of er gerede aanleiding is om een melding of aangifte te doen aan de politie. Tegelijkertijd kan ook het 'niet weten' aanleiding geven tot het zoeken van contact, want de politie beschikt immers over andere onderzoeksbevoegdheden dan Veilig Thuis.

III Inspectie Onderwijs & Inspectie IGJ

Voor het institutionele spoor lijkt het kennisvereiste minder problemen op te leveren. Dat lijkt te zijn terug te voeren op het gegeven dat de melders, de eerste lijnorganisaties, daarover vooroverleg hebben met de inspecties. Daarbij geldt dat de Inspectie IGJ geen aangifte doet en de Inspectie Onderwijs enkel als de school, na daartoe gegeven instructie, nalaat aangifte te doen.

Beide inspecties hebben periodiek en zo nodig incidenteel contact met de politie en het Openbaar Ministerie.[535] Voor de Inspectie Onderwijs geldt dat sprake is van een geïnstitutionaliseerd overleg, met heldere lijnen dat al enige decennia dienst doet. Niet alleen met de politie overigens, maar ook met het (gemeentelijke) hulpverleningsveld. Hier lijkt ook van invloed te zijn dat het toezicht van de Inspectie Onderwijs is toegesneden op een veilige schoolomgeving, dat betekent overigens niet dat men geen oog heeft voor de mogelijke meervoudigheid van de problematiek die aanwezig is in de zaak, maar wel dat de bemoeienis van de Inspectie Onderwijs primair is gericht op het borgen van een veilige schoolomgeving voor de betrokken maatschappelijk kwetsbare en de andere scholieren.

In de gezondheidszorg en jeugdhulpverlening liggen de te wegen belangen anders en zijn de overlegstructuren nog niet zo uitgekristalliseerd als voor de sector Onderwijs. Wel is er onlangs een convenant gesloten met de politie en het Openbaar Ministerie waarin samenwerkingsafspraken staan opgenomen. Het beroepsgeheim speelt binnen deze sector een prominente rol *('Vragers van zorg moeten niet bang zijn om hun verhaal te vertellen aan zorgverleners'*; #15). Dat maakt de vraag naar het kennisvereiste moeilijk te beantwoorden.

IV Wetenschap & Sport

Eén wetenschapper maakt uit hoofde van onderzoekservaring melding van handelingsverlegenheid en daaraan verbonden terughoudendheid met het doen van meldingen vanuit de (jeugd)hulpverlening. De aanleiding daartoe zou onduidelijkheid zijn over wat nu precies speelt in een voorliggend geval. Maar juist dan is het zaak te handelen, informatie te verrijken en overleg te voeren. Anders schiet men tekort in de institutionele opdracht om zorg en bescherming te bieden aan maatschappelijk kwetsbaren *('Kijk als het overduidelijk is, dan wordt er echt wel gehandeld. Maar ik denk ook dat er een groep kinderen is waar het echt niet goed mee gaat, maar gezegd wordt: het is het woord van de een tegen de ander';* #20).

[535] Zie over de overlegstructuren hoofdstuk 3, § 3.5 en 3.6.

En ook de Sport worstelt met de vraag wanneer nu gemeld zou moeten worden. Van een eenduidige opvatting over wanneer men meent voldoende informatie te hebben om naar de politie te stappen en melding te doen van seksueel misbruik is (nog) geen sprake. Hoe men daarin staat en op welk moment men besluit tot melding verschilt per medewerker.

4.3.11 Het informatieve gesprek in relatie tot de aangifte

I Politie, Openbaar Ministerie & advocatuur

In de gesprekken wordt door vrijwel iedereen op enig moment gerefereerd aan het informatieve gesprek. Die term ziet op het door de politie op grond van de Aanwijzing Zeden aan de aangifte voorafgaande te houden gesprek met de potentiële aangever. Doel van het gesprek is: (1) om de potentiële aangever te informeren over de gevolgen van het doen van aangifte, de mogelijke impact van het strafrechtelijk traject en daarnaast informatie te verstrekken aan de potentiële aangever over diens rechten en (2) de politie en het Openbaar Ministerie gelegenheid te geven om te bezien of sprake is van een zaak die nader onderzoek en eventueel vervolging rechtvaardigt.[536] In vervolg op dit informatieve gesprek kan de potentiële aangever enige bedenktijd worden gegund, maar bij actueel seksueel misbruik gebeurt dat in de regel niet.[537]

Vanuit de advocatuur wordt kritiek geuit op de wijze waarop de politie uitvoering geeft aan de informatieve gesprekken. Gesignaleerd wordt dat de politie en het Openbaar Ministerie een *'ontmoedigingsbeleid'* (#18) voeren door te trachten slachtoffers via het informatieve gesprek te doen laten afzien van aangifte. Dat wordt overigens geweten aan capaciteitstekort en niet aan gebrek aan inzet bij de zedenpolitie (*'De inzet, die is er.'*; #18). Opvallend is dat eenzelfde observatie, zij het soms in wat minder uitgesproken bewoordingen, hoorbaar is vanuit Veilig Thuis, de Centra Voor Seksueel Geweld en de wetenschap.

De politie en het Openbaar Ministerie zijn bekend met de kritiek, maar bestrijden ten zeerste dat slachtoffers worden afgehouden van het doen van aangifte. Het tegendeel is het geval: *'We zijn eigenlijk alleen maar bezig met dat intakegesprek om mensen zich echt goed te laten realiseren van wat voor traject ga je nu in. En dat is iets wat de mensen zich moeten realiseren. En dus moeten ze daar de gelegenheid krijgen om daar eens goed over na te denken.'* (#1). Politie en Openbaar Ministerie benadrukken dat de ketenpartners in de regel begrip op kunnen brengen voor de strafrechtelijke beslissingen, mits deze goed worden uitgelegd. Of dat ook geldt voor de advocatuur en de (door hen gerepresenteerde) slachtoffers valt te betwijfelen, want de inschatting dat strafvervolging om technische redenen of uit oogpunt van maatschappelijk belang niet wenselijk is wordt niet altijd gedeeld door de advocatuur. De advocaten relateren echter vooral aan gevallen van verleden seksueel misbruik. Aangifte doen is volgens de advocaten een recht en maakt deel uit van het verwerkingsproces, ongeacht of het een (bewijstechnisch) haalbare zaak betreft. Wanneer de aangifte niet wordt opgenomen kan dat aanleiding geven tot secundaire victimisatie. Bovendien zijn deze slachtoffers vooraf door hun advocaat voldoende geïnformeerd over hun rechten, de mogelijke impact van en de kans van slagen van het strafrechtelijk traject.

[536] Aanwijzing zeden (2016A004), *Stcrt.* 2016, 19414, onder 2.1.
[537] Het gaat om een buitenwettelijke figuur, die echter conform de geldende opvattingen als recht ex artikel 77 R.O. geldt.

Mocht het tot een verruiming van de aangifteplicht komen dan zou het belang van het informatieve gesprek volgens de politie en het Openbaar Ministerie toenemen. Hier lijkt sprake van een misverstand, want voor het houden van een informatief gesprek is bij een aangifteplicht geen ruimte. Dat instrument is gerelateerd aan het aangifterecht van artikel 160 Sv, waarvan de burger gebruik mag maken. Het informatieve gesprek strekt er dan toe de burger te wijzen op de mogelijke gevolgen van de aangifte en, wanneer het om het slachtoffer gaat, deze te wijzen op diens rechten. Dit informatieve gesprek vormt in de ogen van de politie *'een groot goed'* (#4). Het heeft juist *'een functie in het voorkomen van secundaire victimisatie. Je geeft de mensen de regie zo veel mogelijk in handen'* (#5). Maar ook de politie en het Openbaar Ministerie behouden zo de ruimte om de zaak anders af te doen dan via een strafrechtelijke vervolging. Wanneer wordt uitgegaan van een aangifteplicht betekent dat verlies van handelingsruimte.

En, eerlijk is eerlijk, politie en Openbaar Ministerie willen ook de ruimte hebben om te peilen wat er aan de hand is om een adequate inschatting te kunnen maken over de legitimiteit van een strafrechtelijke interventie ('*Het stukje maatwerk is heel erg belangrijk*'; #4). Maar daar geldt dan tegelijkertijd dat de politie bij het informatieve gesprek niet te veel uitvraag moet doen, want dan wordt het Openbaar Ministerie gelet op haar informatiepositie haast gedwongen om te vervolgen. Eventueel ook tegen de wens van het slachtoffer in, want het gaat wel om seksueel misbruik. Wanneer melding wordt gedaan, met een daarop eventueel volgend informatief gesprek, ligt dat anders. Want dan kan in gezamenlijk overleg met de hulpverlening door de politie en/of het Openbaar Ministerie actie worden ondernomen om de maatschappelijk kwetsbare de veiligheid te bieden die deze behoeft en is er ruimte om dat buiten het strafrecht om te doen. Het informatieve gesprek fungeert voor de politie en het Openbaar Ministerie dus als een filter en biedt ruimte tot overleg met de andere ketenpartners waarbij rekening kan worden gehouden met de wensen en behoeften van het slachtoffer. Het vormt derhalve een belangrijk instrument voor de opportuniteitstoets,

II Veilig Thuis & Centra voor Seksueel Geweld

Vanuit Veilig Thuis wordt opgemerkt dat de politie soms '*een ontmoedigingsbeleid voert om praktische redenen'* (#11). Met dat laatste wordt gedoeld op door Veilig Thuis gesignaleerde capaciteitstekorten. Daarnaast ervaart Veilig Thuis echter verschil van inzicht met de politie over de wenselijkheid van strafvervolging. Dat hangt samen met de opvatting dat de beslissing van het slachtoffer om aangifte te doen er een is die moet worden gerespecteerd en moet worden bezien als onderdeel van het verwerkingsproces en daaraan verbonden herstel van autonomie. Wanneer Veilig Thuis zo'n aangifte ondersteunt verwacht men daarvoor ook support van de politie. En die lijkt in de informatieve gesprekken voorafgaand aan de aangifte op grond van artikel 160 Sv soms te ontbreken. Wat hier speelt is een verschil in invalshoeken tussen Veilig Thuis en de politie. De laatste heeft zeker oog voor de voor het slachtoffer principiële betekenis van het doen van aangifte, maar moet ook de haalbaarheid van de daaraan te verbinden strafvervolging en te verwachten effecten daarvan afwegen.

II Inspectie Onderwijs & Inspectie IGJ

Vanuit de Inspectie Onderwijs wordt geen kritiek gehoord over de informatieve voorgesprekken. Op dat veld is sprake van een jarenlange, inmiddels goed verankerde samenwerking en weet men elkaar te vinden en uitleg te geven.

Dat ligt iets anders voor de Inspectie IGJ. Daar is men bezig de samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie vorm te geven. Inmiddels is er een convenant gesloten en verloopt de samenwerking steeds beter. Bruggenbouwer daarbij is het Bureau Opsporing & Boete dat als een soort liaison fungeert tussen de Inspectie IGJ en de strafrechtspleging. Er wordt geen kritiek gehoord op de informatieve gesprekken.

IV Wetenschap & Sport
Die is er weer wel vanuit de wetenschap. Een wetenschapper is niet mals in zijn oordeel over de wijze waarop de politie de informatieve gesprekken voert. Die worden gebruikt om de toegang tot de strafrechtspleging te blokkeren voor het slachtoffer, en dat vormt een schending van een fundamenteel, in internationale en nationale regelgeving neergelegd slachtofferrecht.

De sector Sport heeft nog onvoldoende ervaring met informatieve gesprekken, maar aangegeven wordt dat de samenwerking met de politie soepel verloopt.

4.3.12 Hoe verhouden de rechten van de verdachte zich tot een verruiming van de aangifteplicht?

I Politie, Openbaar Ministerie & advocatuur
Alle respondenten in dit cluster zijn kort over hoe een verruiming van de aangifteplicht zich zou verhouden tot de rechten van de verdachten: die hebben uit hoofde van het strafvorderlijk bestel een voldoende gewaarborgde positie. Een verruiming van de aangifteplicht zou geen afbreuk hoeven te doen aan de rechten van de verdachte. Juist omdat de politie en het Openbaar Ministerie in het vooronderzoek kritisch te werk gaan en streven naar een zo volledig mogelijke kennis van de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het doen van aangifte. Dan moet wel sprake zijn van een verdachte in de zin van artikel 27 Sv, want men is alert op valse beschuldigingen en klopjachten. Daarvoor wordt gewaakt door uitvraag te doen en in overleg te treden met andere organisaties om zodoende een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de situatie en zo mogelijk in (enige) samenspraak te komen tot een plan van aanpak. De rechtsbescherming van de verdachte vormt daarbij echter niet het eerste oriëntatiepunt.

II Veilig Thuis & Centra voor Seksueel Geweld
Ook door Veilig Thuis en de Centra voor Seksueel Geweld wordt in de eerste plaats geredeneerd vanuit de opdracht tot zorg en bescherming van het slachtoffer. Maar ook hier is aandacht voor de noodzaak om onschuldigen te vrijwaren van interventies vanuit de hulpverlening en/of het strafrecht. Ook hier geldt dat uitvraag en overleg als voldoende waarborg worden gezien tegen een mogelijke afbreuk aan de rechten van de verdachte.

III Inspectie Onderwijs & Inspectie IGJ
De positie van de verdachte is ook voor de Inspectie Onderwijs en de Inspectie IGJ een te wegen belang. Maar ook hier valt te beluisteren dat het strafvorderlijk kader daarvoor in beginsel voldoende waarborg biedt. Benadrukt wordt dat het zaak is zorgvuldig te werk te gaan om onterechte beschuldigingen te voorkomen. Vanuit de Inspectie Onderwijs wordt melding gemaakt van een casus waarin een leerkracht door twee scholieren valselijk werd beschuldigd, de manipulaties waren van dien aard dat de vermoede slachtoffers lange tijd werden geloofd. Het ongedaan maken van de gevolgen van zo'n onderzoek voor de betrokken leerkracht heeft veel

voeten in de aarde en het resocialisatieproces verloopt veelal moeizaam. Dat geeft aanleiding tot blijvende alertheid op valse beschuldigingen.

Ook de Inspectie IGJ wijst op het risico van *naming and shaming* terwijl de feiten nog niet vaststaan. Dat kan funest zijn voor de loopbaan van een onterecht beschuldigde beroepskracht.

IV Wetenschap & Sport
Eenzelfde waarschuwing wordt geformuleerd door een wetenschapper: eenieder dient zich rekenschap te geven van het diffuse en complexe karakter van de situaties die men moet beoordelen en waarin moet worden gehandeld (*'Er zijn beelden, maar de werkelijkheid zit vaak zo ingewikkeld in elkaar. En daar moeten we steeds beter in worden, om te herkennen, wanneer er echt iets aan de hand is'*; #20). Men moet nuance blijven behouden in de te maken afwegingen, want het risico op onterechte beschuldigingen is niet ondenkbeeldig.

4.3.13 Op welke soorten seksueel misbruik zou de (verruimde) aangifteplicht moeten zien?

I Politie, Openbaar Ministerie & advocatuur
De meerderheid van de respondenten vindt dat de bestaande beperking van de aangifteplicht van artikel 160 Sv tot de verkrachting zou moeten vervallen. De juridische kwalificatie (verkrachting) zegt namelijk weinig over de impact van het misdrijf op het slachtoffer. En hoewel de meesten een zekere ernstgraad op het oog hebben, wordt benadrukt dat ook handelingen die qua wettelijke strafmaat als minder strafwaardig worden geduid grote gevolgen kunnen hebben. Dat laatste, gekoppeld aan de wens tot aangifte bij het slachtoffer, vormt de grondslag voor een recht op aangifte dat open zou moeten staan voor een breder arsenaal van seksueel misbruik dan de verkrachting. Seksueel misbruik gaat, stelt een officier van justitie, per definitie over *'hele ernstige grensoverschrijdingen'* (#5). Dat is voor de collega-officier een reden om de bestaande beperking te willen handhaven: daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat verkrachting een ernstig delict is waarvan aangifte dient te worden gedaan.

Anderen benadrukken dat het verruimen van de aangifteplicht tot alle meer ernstige vormen van seksueel geweld kan bijdragen aan het voorkomen van erger. Minder ernstige zedenmisdrijven vormen immers regelmatig de opmaat tot meer ernstige vormen van seksueel misbruik. Wat te beluisteren valt is de gedeelde wens om seksueel misbruik in al haar meer ernstige verschijningsvormen te voorkomen en maatschappelijk kwetsbaren adequaat te beschermen. Maar een adequate reactie hoeft geen aangifte te impliceren, waar het om gaat is om op efficiënte wijze informatie te verwerven en deze te kunnen uitwisselen om een adequaat plan van aanpak op te kunnen stellen (*'Ontwikkelingstraject, dat je moet stoppen (…).'*; #1). Benadrukt wordt dat het noodzakelijk is goed zicht op zaken te krijgen. Dat vergt een volle ontsluiting, want om een adequate inschatting van het risico te kunnen maken moet je kunnen beschikken over zo veel mogelijk informatie. Ook het over de kleren heen betasten van de 'borstjes en de billetjes' of de repeterende schennispleger kunnen voorbodes zijn van ernstiger vormen van seksueel misbruik of kunnen duiden op actueel seksueel misbruik.

De advocaten verschillen enigszins van mening. Waar de een pleit voor een sterke verruiming wat betreft het soort handelingen (*'Incest begint bij ontucht'*; # 17), meent de andere dat dit aanleiding

geeft tot onduidelijkheid. Daarom zou de aangifteplicht zich moeten beperken tot de meer ernstige vormen van seksueel misbruik. Veel ook is, stelt deze advocaat, afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

II Veilig Thuis & Centra voor Seksueel Geweld
Sommige respondenten van Veilig Thuis vinden dat het niet de taak is van hun organisatie om aan te geven tot welke vormen van seksueel misbruik binnen het bereik van de aangifteplicht zouden moeten vallen. Maar een andere respondent suggereert de invoering van een ernstclassificatie via een *vlaggensysteem'* (#9), zoals dat ook geldt voor de meldingen. Daarmee kan aan de hulpverlening worden geduid wanneer het doen van aangifte juridisch gezien geïndiceerd zou zijn.

Opgemerkt wordt dat een verbreding van de onder de reikwijdte van artikel 160 Sv vallende seksuele misdrijven de drempel voor contact met Veilig Thuis zou kunnen verlagen. Duidelijk is dan immers dat het gaat om strafwaardig gedrag dat in beginsel ter kennis moet worden gebracht van de politie. Dat heeft dan als voordeel dat in overleg kan worden beoordeeld of er aanleiding is tot het doen van aangifte. Deze gedachte berust echter op een misverstand. De vraag was immers of de aangifteplicht van artikel 160 Sv zou moeten zien op een ruimer arsenaal aan seksuele handelingen dan de verkrachting. Indien zo'n verruiming wordt ingevoerd is er geen ruimte meer tot voorafgaand overleg, en ook niet meer voor een door de politie te voeren informatief gesprek. Bovendien staat de beperking van artikel 160 Sv tot de verkrachting er niet aan in de weg om aangifte te doen van andere vormen van seksueel misbruik. Artikel 161 Sv geeft immers een ieder al de bevoegdheid om aangifte te doen, men is daar echter niet toe verplicht. Wat hier speelt is het meer praktisch ingestoken handelingsperspectief van waaruit de hulpverlening redeneert. Dat verklaart ook waarom door de meeste van deze respondenten geen scherp onderscheid wordt gemaakt tussen de aangifteplicht en het meldrecht.[538] Men heeft bij het formuleren van de gedachten vooral het meldrecht als instrument voor overdracht van informatie op het netvlies. En die wordt gerelateerd aan een ruimer arsenaal aan seksuele handelingen dan de verkrachting.

Bij enkele respondenten is echter twijfel te beluisteren of een verbreding van de aangifteplicht tot andere vormen van seksueel misbruik dan de verkrachting nuttig zou zijn. Seksueel misbruik is immers een niet eenvoudig te duiden fenomeen en de vraag is of in de voorliggende situatie sprake is van strafbaar handelen dat zou vallen onder zo'n bredere definitie.

III Inspectie Onderwijs & Inspectie IGJ
Beide inspecties zitten op de lijn van een verruiming van de aangifteplicht tot alle vormen van seksueel misbruik. Enkel verkrachting dekt de lading niet. Er zijn delicten die net zo schrijnend zijn als de verkrachting Niettemin blijft het aangeven van een grens lastig, met name wanneer het gaat om de categorie Licht Verstandelijk Beperkten geeft een respondent van de inspectie IGJ

[538] Het gebruik van de term 'meldrecht' geeft aan dat hier gedoeld wordt op beroepskrachten die uit hoofde van de meldcode gehouden kunnen zijn te melden. Als beschreven in hoofdstuk 3, § 3.5 is geen sprake van een meldplicht, maar van een recht op ontsluiting dat prevaleert boven het beroepsgeheim. Op de achtergrond valt echter ook de bredere gedachte te beluisteren dat eenieder maatschappelijke verantwoordelijkheid draagt voor het tegengaan van seksueel misbruik, dus ook zij die geen aanspraak hebben op beroepsgeheim of vallen onder de in artikel 160 lid 2 Sv vermelde verschoningsgerechtigden.

aan. De grens ligt daar waar *'je er zelf een ongemakkelijk gevoel bij hebt'* (# 18). De achterliggende gedachte is ook hier dat de maatschappelijk kwetsbare beschermd moet worden tegen seksueel misbruik en dat ook andere vormen van seksueel misbruik dan de verkrachting ernstige gevolgen teweeg kunnen brengen. Benadrukt wordt dat slachtofferbehoeften heterogeen zijn en dat de ervaren ernst van het delict niet hoeft te corresponderen met de juridische kwalificatie

IV Wetenschap & Sport
Eén wetenschapper houdt vast aan de bestaande beperking van de aangifteplicht tot de verkrachting. Dat hangt samen met diens opvatting dat de aangifteplicht van artikel 161 Sv voor de verkrachting zou moeten vervallen.

De andere respondenten uit dit cluster zijn van mening dat de bestaande beperking van de aangifteplicht tot verkrachting dient te vervallen.

4.3.14 Leidt een verruimde aangifteplicht tot meer aangiftes?

I Politie, Openbaar Ministerie & advocatuur
De politie lijkt zich geen zorgen te maken over een mogelijke aanwas van zaken wanneer de aangifteplicht zou worden verruimd. De gemiddelde burger zal zijn vingers niet willen branden, maar eerder wegkijken van het seksueel misbruik. Mensen vinden het ingewikkeld en het gevoel niet te mogen oordelen over ouders *'zit echt heel diep in onze cultuur'* (#5). Sterker nog: *'Zelfs het tegengestelde effect zou nog kunnen worden bereikt. Dat mensen gaan zeggen: 'Van ja, maar dat moeten wij niet vertellen, want dan heb ik dadelijk het probleem'..'* (#2). Maar er is ook een tegengeluid, want *'hoe verder de persoon verwijderd is van het slachtoffer, hoe makkelijker mensen het vinden om die persoon [lees: de dader – red.] aan te wijzen (…) Soort van geobjectiveerde ander'*, aldus een officier van justitie (#5).

II Veilig Thuis & Centra voor Seksueel Geweld
Ook Veilig Thuis verwacht geen toestroom van zaken. Dezelfde handelingsverlegenheid die voor de gemiddelde burger geldt, is ook aanwezig binnen Veilig Thuis ('*Bias om dingen door de vingers te zien' (…). Patiëntrelatie, moeilijke gesprekken uit de weg gaan (…); menselijke afweer.*'; # 11). Ook hulpverleners zijn niet vrij zijn van de menselijke neiging om weg te kijken. Daar zou een verklaring liggen voor de onderrapportage richting de politie vanuit Veilig Thuis.

In het verlengde van de vraag werpen de respondenten de kwestie van de beschikbare politiecapaciteit op: kan de politie een eventuele aanwas van zaken aan en krijgt zo'n verplichte aangifte een vervolg? In dit verband worden ook de lange wachttijden bij het Nederlands Forensisch Instituut genoemd. Hier ligt een verband met bovengenoemde negatieve ervaringen bij het melden van zaken aan de politie en/of het doen van aangifte door Veilig Thuis. Gewezen ook wordt op gesignaleerde capaciteitstekorten bij de zedenpolitie waardoor de meldingen van Veilig Thuis onvoldoende voortvarend worden opgepakt. Dat roept spanning op omdat Veilig Thuis vanuit haar verantwoordelijkheden de veiligheid en zorg voor de maatschappelijk kwetsbare moet kunnen organiseren (*'De slotconclusie is heel relevant, maar tussentijds kun je ook dingen weten waarop je kunt koersen.*'; # 24) . En dat vraagt om doorpakken in afstemming met de politie en niet om het moeten afwachten van de resultaten van een uitgesteld opsporingsonderzoek.

III Inspectie Onderwijs & Inspectie IGJ
Vanuit de Inspectie IGJ wordt bij verruiming van de aangifteplicht evenmin een aanwas van zaken verwacht. De aard van de zaken met alle daarin gelegen variabelen maakt dat het doen van aangifte een lastige beslissing blijft. De belangen om geen aangifte te doen zullen vaak groter zijn dan die om wel aangifte te doen. Bovendien is er het risico op valse meldingen, dat is geenszins denkbeeldig. En als zo'n valse aangifte is gedaan heeft dat serieuze negatieve gevolgen voor degene die onterecht werd beschuldigd, want *'als het [een beschuldiging betreffende seksueel misbruik – red.] eenmaal in de lucht hang, is het nooit meer weg.'* (#15).[539]

De collega van de Inspectie IGJ denkt daarentegen wel dat een verruiming van de aangifteplicht leidt tot een toename van het aantal aangiftes. Hij of zij lijkt echter een betere naleving van het meldrecht uit hoofde van de meldcodes op het oog te hebben. De gesignaleerde onvoldoende naleving daarvan geeft aanleiding om te pleiten voor *'drang en dwang'* (#16), zodat de Inspectie IGJ op adequate wijze kan optreden tegen seksueel misbruik binnen instellingen. Daar heerst volgens deze respondent de gedachte dat men geen aangifte mag doen en dat staat het nemen van beschermingsmaatregelen in de weg. Tegelijkertijd benadrukt ook hij/zij dat aangifte doen vanuit de Inspectie IGJ *'exceptioneel'* (#16) is en niet volgt dan na daartoe strekkend advies van het Bureau Opsporing & Boete.

IV Wetenschap & Sport
Ook vanuit de wetenschap wordt gewaarschuwd voor contra-effecten *('Het belang zit in het gesprek, niet in het genereren van plichten'*; #20). Wanneer de gesignaleerde capaciteitstekorten niet worden opgelost heeft verruiming van de aangifteplicht weinig zin en geeft het zelfs een vals signaal af dat zal leiden tot een tegengesteld effect, namelijk tot *'een verbleking van vertrouwen'* (#20). Gewezen wordt op de hoge sepotpercentages in zedenzaken. Het invoeren van een verruimde aangifteplicht zal volgens deze wetenschapper leiden tot een toename van zaken, maar enkel omdat men zich wil indekken. Maar dat staat niet gelijk aan *'het nemen van je professionele verantwoordelijkheid'* (#20).

Ook vanuit de Sport wordt geen toename van het aantal zaken verwacht.

4.3.15 Is er aanleiding tot een strafbaarstelling van organisaties op grond van institutionele verantwoordelijkheid?

I Politie, Openbaar Ministerie & advocatuur
Op de vraag of de invoering van een specifieke strafbaarstelling voor niet meldende organisaties wenselijk zou zijn, eventueel ook in de vorm van een verruiming van een bestaande strafbepaling komt geen eenduidig antwoord. De politie benadrukt wel dat niet te veel moet worden verwacht van zo'n strafbaarstelling en dat dit zelfs tot contra-effecten zou kunnen leiden, in die zin dat het seksueel misbruik verder verborgen raakt *('Ze gaan het – gedoeld wordt op instellingsregistraties – red.] anders inrichten om onder de aangifte uit te komen'*: # 1). Gesloten kringen krijg je via straffen niet zover dat ze bereid zullen zijn tot overdracht van voor hen belastende informatie. '*Afdwingen met straffen is niet de sterkste manier*; (# 6), aldus een officier van justitie.

[539] Ook dit aandachtspunt kwam op de finale expertmeeting indringend ter sprake; zie hoofdstuk 4, § 4.4.

Helder opschrijven dat men op institutioneel niveau verantwoordelijk is voor het tegengaan van seksueel misbruik zou wel kunnen helpen. Een duidelijk afgebakende wettelijke meldplicht voor private instellingen zoals bijvoorbeeld kerkgenootschappen zou helpen omdat dat zulke instellingen een hogere grondslag geeft tot handelen (*'Als de overheid zegt: 'het moet', dan doen ze het'*; #6). Deze besturen kunnen de interne voorschriften dan met een beroep op de wettelijke meld- of aangifteplicht naast zich neerleggen.

Vanuit de politie wordt echter wel aangedrongen op actie. De suggestie wordt gedaan om instellingen te verplichten om contactpersonen aan te stellen die bij vermoedens of kennis van seksueel misbruik binnen de eigen instelling of gemeenschap een informatief gesprek zouden moeten aangaan om daarna in contact te treden met de politie. Een andere politierespondent gaat verder en is voor een specifieke aangifteplicht voor instellingen. Bij dit alles geldt dan wel dat duidelijk moet zijn dat vanuit de instelling strafrechtelijk verwijtbaar is gehandeld: men heeft geweten van het seksueel misbruik, maar er is door de professionals niet adequaat tegen opgetreden.

Beide advocaten tonen zich voorstander van een specifieke aangifteplicht. Het gaat om de schending van een zwaarwegende zorgplicht en op nalaten moet straf worden gesteld. Dat sluit derhalve aan op de bestaande constructie van artikel 160 Sv in samenhang met artikel 136 Sr.

II Veilig Thuis & Centra voor Seksueel Geweld
Ook vanuit Veilig Thuis heeft men ervaring met seksueel misbruik binnen 'gesloten kringen'. Het is ook voor Veilig Thuis moeilijk om daar ingang te krijgen; men heeft daar niet echt de middelen voor. Besturen van dergelijke instellingen en gemeenschappen zouden moeten worden verplicht tot het melding van vermoedens en wetenschap aan Veilig Thuis. Zo'n heldere instructie ontlast deze instellingen van de interne verplichtingen tot geheimhouding. De door de overheid opgelegde verplichting derogeert boven de interne 'wetten'.

III Inspectie Onderwijs & Inspectie IGJ
Vanuit beide inspecties wordt er op gewezen dat er in deze sectoren al sprake is van dergelijke institutionele verantwoordelijkheden en daaraan verbonden bestuursrechtelijke sanctionering op nalaten. Als de instellingen nalaten een door de Inspectie Onderwijs of door de Inspectie IGJ geadviseerde aangifte te doen kan dat aanleiding geven tot bestuurlijke maatregelen. Bovendien kunnen beide inspecties aangifte doen van het nalaten van aangifte te doen door de instelling.

IV Wetenschap & Sport
Eén wetenschapper is voorstander van zo'n aangifteplicht voor instellingen, maar ziet dat wel als een symbolisch gebaar. Instellingen achten de eigen belangen veelal van een hogere status dan de strafvorderlijke plicht tot aangifte doen, maar het kan helderheid bieden. Beter echter is het met elkaar te praten en samen te werken. De andere wetenschapper is geen voorstander, wat strookt met diens opvatting dat het strafrecht gevrijwaard zou moeten zijn van ruimere aangifteplichten.

Vanuit de Sport wordt geen eenduidig antwoord geformuleerd. Niet omdat men dat niet wil, maar omdat de sector Sport een heel eigen dynamiek heeft. Er zijn heel veel instellingen betrokken, die ieder weer een eigen bestuur hebben en al dan niet vallen onder specifieke

koepelorganisaties met daarbinnen geldende regels. Bovendien wordt ook hier gewaarschuwd voor een contra-effect. Beter is het sportinstellingen te vragen protocollen op te stellen en vertrouwenspersonen aan te stellen die op hun beurt indien geïndiceerd advies kunnen inwinnen bij het meldpunt van de NOC*NSF.

4.3.16 Over de noodzaak en mate van samenwerking

I Politie, Openbaar Ministerie & advocatuur

De samenloop van het spoor van de hulpverlening en dat van de strafrechtelijke handhaving noodzaakt tot samenwerking. Benadrukt wordt dat een gewaarborgde besluitvorming is vereist. Het is dan ook van het hoogste belang dat de betrokken organisaties oog hebben voor elkaars takenpakket en verantwoordelijkheden en de noodzaak inzien van verrijking van informatie via samenwerking. Dat besef is groeiende en de wens tot verbetering van de samenwerking wordt breed gedeeld. De op landelijk niveau in de Handreiking Samenwerking bij strafbare kindermishandeling neergelegde afspraken dragen daaraan bij.[540] Vertrouwen is het sleutelwoord en dat hangt ook samen met bekend zijn met elkaar *('Als mensen één keer een goede zaak hebben gehad en denken: 'Hé dat werkt inderdaad, ik kan jou vertrouwen. We gaan het samen oplossen.' Als dat idee bestaat, dan maak je gewoon stappen.'*; #1). Wat dan weer wel remmend werkt is de wisseling van mensen binnen het netwerk (*'Vastigheid op scharnierpunten is noodzakelijk. Naast het op orde hebben van de processen.'*; # 4).

Multidisciplinaire samenwerking vraagt om voortdurende investering in de contacten. De politie en het Openbaar Ministerie investeren dan ook in regionale netwerken en overleggen. Dat gebeurt echter niet overal in dezelfde mate, want er zijn regionale verschillen te signaleren. Voor de ene regio geldt dat de politie en het Openbaar Ministerie de samenwerking uit hoofde van bestaande multidisciplinaire overleggen van voor de Wmo 2015 hebben doorgezet. Veelal betreft het overleggen die zijn opgezet vanuit de jeugdhulpverlening, met het vroegere Bureau voor Jeugdzorg, een AMK of een vergelijkbare instelling. Zo loopt in de regio Amsterdam al twintig jaar het Twee of Meer Sporen-overleg (het TMT-overleg) met als deelnemende organisaties: politie, Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdzorg en GGD. In een andere regio zijn de eerste contacten tussen Veilig Thuis en de politie gelegd, naast al langer bestaande, meer persoonlijke ingangen. Er worden regionale convenanten genoemd, maar ook convenanten in ontwikkeling. Afspraken worden periodiek geëvalueerd.

Onderscheid wordt gemaakt tussen periodieke overleggen en spoedeisend casusoverleg. De casuïstiek speelt een bepalende rol: wanneer sprake is van zaken waarin risico is voor maatschappelijke onrust is een ander soort overleg geïndiceerd dan wanneer het gaat om een incident in de familiekring. Voorts is ook de mate van onveiligheid en daaraan verbonden spoedeisendheid van ingrijpen van belang. Al naar gelang de casuïstiek is een bepaalde vorm van overleg aangewezen. Daarbij kan het gaan om een klein overleg, maar ook om een groter overleg met meerdere instellingen. De periodieke overleggen zijn (meer) breed van opzet en betreffen overleg over casus van kindermishandeling in brede zin. Aan tafel zitten de politie,

[540] Kwakman 2017.

hulpverleningsorganisaties (waaronder Veilig Thuis),[541] en (soms) het Openbaar Ministerie. Wanneer nodig wordt het overleg verbreed door derden aan tafel te nodigen die relevante informatie kunnen inbrengen, bijvoorbeeld een wijkagent, een voogd of een gezinscoach. De periodieke overleggen zien overigens veelal niet alleen op seksueel misbruik. Feitelijk vormt dat op de meeste periodieke overleggen maar de minderheid van zaken. Een respondent schat dat het een op de vijf zaken betreft. De frequentie van dergelijke overleggen verschilt binnen en tussen de regio's. Maar altijd en overal is er ruimte voor bilateraal overleg tussendoor ('*Even bellen of mailen.*'; #2).

De politie benadrukt dat de zaken op het overleg openlijk en in vertrouwen moeten worden besproken, onder vermelding van *'naam en rugnummer* (#1). Dat laatste is belangrijk omdat de politie zich zo een beter beeld kan vormen van de te bespreken zaak (*'Ik wil even weten waarover je met ons in gesprek wil, want dan kan ik even inlezen. Want ik ken ook niet alle zaken'*; #3). Ook de betrokkenheid, of zelfs aanwezigheid van het Openbaar Ministerie wordt van belang geacht, want *'die kan meteen ook zorgen dat politie gaat prioriteren, maar ook dat er een gedragsaanwijzing gaat komen en dat soort allemaal. Dat wordt echt heel, heel goed opgepakt.'* (#2).

Deze 'volle' aanwezigheid van eenieder draagt bij aan de samenwerking en leidt tot gezamenlijk gedragen uitkomsten. Daarbij heeft de officier van justitie dan wel het laatste woord, maar dat is logisch gelet op de status van het overleg; er is immers sprake van een strafwaardig feit. Dat hoeft niet te betekenen dat wordt vervolgd, maar als dat zo zou zijn is dat de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. Maar er is altijd sprake van tweerichtingsverkeer en een streven naar consensus *('In dat afstemmingsoverleg zal dit zeker besproken worden: 'We gaan deze weg bewandelen en kijken wel wat het oplevert'. En als het dan niet is gegaan zoals daar staat, dan wordt die zaak weer opnieuw ingebracht en gaan we die opnieuw bespreken. Daar gaat Veilig Thuis in mee, absoluut. Er is bij ons een hele hoop vertrouwen in de officier. Maar andersom ook, dan kunnen wij [lees: de politie – red.] misschien wel zeggen van: 'God, hier zo is het strafrechtelijk belang veel beter.' En dat we er tijdens het overleg erachter komen van: 'Nou nee, dat is eigenlijk niet zo, hier moet de hulpverlening meer investeren dan de politie.' Absoluut, ja.'*; #2). De genoemde overleggen hebben overigens veelal een bredere strekking dan de problematiek van het seksueel misbruik. Feitelijk vormt dat op de meeste periodieke overleggen maar de minderheid van zaken. Een respondent schat dat het een op de vijf zaken betreft.

Maar niet overal is (nog) sprake van periodiek overleg. De samenwerking tussen de politie en de hulpverlening is hier pragmatisch ingestoken. Het optuigen van een periodiek overleg zou, volgens een politierespondent, namelijk onnodig tijd in beslag nemen (*'Er zit dus een stukje aspect tussen van: 'Waar ga ik mijn rechercheurs op inzetten, waar ga ik mijn operationeel specialisten voor inzetten?' Er zijn mensen nu bij ons, die hebben echt hele dubbele taken gehad. We krijgen u iets meer ruimte. Dus dan is het misschien wel aanleiding om daar [lees: samenwerking en overleg – red.] iets meer op te ondernemen.'*; #4). Onderscheid wordt gemaakt tussen de processen en de contacten en over her eerste zijn afspraken gemaakt. Maar onderkend wordt dat voor een goed verloop van de processen wederzijds vertrouwen en bekendheid belangrijk is ('*Het proces moet helder hè. Alleen een proces loopt beter als er wat - het is ook maar een papier -, als de poppetjes elkaar goed weten te vinden.*'; # 4). Deze politieman wil er echter waken *'om niet alleen maar overleggen te indiceren om te overleggen.'* (#4).

[541] In Limburg zit ook Slachtofferhulp Nederland aan tafel bij het twee wekelijks overleg (#2).

Overigens lijkt dat niet alleen voor de politie te gelden, want ook Veilig Thuis lijkt vanwege de zware werklast niet altijd aan overleg toe te komen. Dan wordt het handelingsspoor in de ogen van de politie te smal *('De tijd, ze (lees: Veilig Thuis – red.) zeggen, we hebben gewoon de tijd niet om dat op een behoorlijke manier op t e pakken. En ook het te smallen spoor waar ze zich dan dus wel van bewust zijn. Maar ja, dan het overgeven, he? Het jou (lees: de politie – red.) bellen.'*; #3).

Vanuit de politie wordt ook aangegeven dat het per instelling verschilt hoe de samenwerking verloopt. Dat gegeven lijkt vooral te spelen in de randstedelijke gebieden waarin sprake is van een groot aantal betrokken instellingen. De samenwerking met sommigen daarvan verloopt wat formeler en daardoor stroever. Dan is er soms (te) weinig ruimte voor het door de politie gewenste niet geanonimiseerde casuïstiek overleg. Maar ook hiervoor geldt dat het op orde krijgen van de processen en bekend worden met elkaar tijd kost en mankracht kost.

II Veilig Thuis & Centra voor Seksueel Geweld

De bij de politie en het Openbaar Ministerie beluisterde (regionale) verschillen qua insteek wat betreft de (mate van) samenwerking worden bevestigd in de gesprekken met Veilig Thuis. Dat hangt samen met het verschil in taakstelling. Er is volgens de respondent van de Centra voor Seksueel Geweld sprake van *'twee parallelle sporen, met verschillen'* (#21): de hulpverlening en het strafrechtelijke traject. Veilig Thuis en de Centra voor Seksueel Geweld handelen wat betreft seksueel misbruik primair vanuit het veiligheidsspoor en daarmee vanuit een meer praktisch gericht handelingsperspectief. Aangifte kan daar onderdeel vanuit maken, maar vormt veelal het sluitstuk van een handelingstraject dat wordt gekenmerkt door hulpverlening en – wanneer het minderjarigen betreft – door andere juridische interventies zoals het initiëren van kinderbeschermingsmaatregelen.

Dit meer praktische handelingsperspectief verklaart ook waarom in de gesprekken met de hulpverlening geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen het meldrecht en de aangifteplicht. Bij het formuleren van de antwoorden heeft Veilig Thuis vooral het meldrecht als instrument voor overdracht van informatie voor ogen en is men op zoek naar het in gezamenlijkheid vinden van een adequate reactie in het voorliggende geval. De kunst is vanuit deze parallelle sporen met verschillende accentuering te komen tot samenwerking ('*Voor mij is multidisciplinair: ik denk aan jou en ik doe mijn werk niet zonder aan jou te denken [lees: de ketenpartner(s) – red.].*'; #21). Die is groeiende, maar zeker nog niet overal tot voldoende wasdom gekomen.

Complicerende factor daarbij is dat de implementatie van de Wmo 2015 nogal wat voeten in de aarde heeft (gehad). Maar binnen de ruimte die er is, is eenieder zoekende naar samenwerking. En dan komt het soms gewoonweg aan op wat er al is uit het verleden en wie men al kent. Maar er worden ook nieuwe overleggen gevormd. Zo hebben de regionale Centra voor Seksueel Geweld iedere drie maanden een multidisciplinair overleg, heeft men wekelijks telefonisch overleg met de politie en heeft ieder regionaal Centrum Seksueel Geweld een contactpersoon bij de politieregio's ('*Laat je informeren door de politie.*'; #21).

De waarneming vanuit de politie dat Veilig Thuis neigt te handelen vanuit het eigen spoor wordt onderkend. Benadrukt wordt dat qua taakstelling sprake is van verschil in focus, met daaraan verbonden verschil in tijdspad. Veilig Thuis heeft de opdracht om per direct de veiligheid van de

minderjarige te waarborgen en heeft daarbij oog voor het belang van de waarheidsvinding, maar dat is niet het prioritaire belang. Vanuit de politie en het Openbaar Ministerie wordt weliswaar aangegeven dat men ook hier het welzijn van de maatschappelijke kwetsbare op het oog heeft, maar de verantwoordelijkheid om die te bewaken ligt op de korte termijn bij Veilig Thuis. Dat laat onverlet dat Veilig Thuis op zoek is naar samenwerking, periodiek en op individueel casusniveau.

Het niveau waarop men daar tot op heden is geslaagd verschilt per regio. Benadrukt wordt echter dat wanneer dat nodig is, Veilig Thuis de politie en het Openbaar Ministerie weet te vinden. Maar de vraag hoe gemakkelijk die stap wordt genomen verschilt naar de mate van wederzijdse bekendheid en vertrouwen in elkaars werkwijze (*'Je moet voortdurend werken aan samenwerking, het vaker doen om het goed te snappen'*; #24). Dat levert verschillende beelden op: in een van de in het onderzoek betrokken regio's heeft Veilig Thuis in de drukte van het dagelijks werk nog geen ruimte gevonden tot het opbouwen van meer structureel overleg met de politie en het Openbaar Ministerie. Daartegenover staat dat de samenwerking met de politie in de andere regio's wel uitwerking heeft gevonden. In een van de regio's zelfs in verregaande mate. Daar wordt melding gemaakt van een app-groep tussen deelnemers van verschillende instellingen om in geval van spoed door te kunnen pakken.

III Inspectie Onderwijs & Inspectie IGJ
Binnen het institutionele spoor is de samenwerking als opgemerkt het meest uitgekristalliseerd. Het Onderwijs en de IGJ (via het Bureau Boete & Opsporing) hebben goed contact met de politie en ook met andere instellingen in het veld. Er wordt geïnvesteerd in het op peil houden en verder ontwikkelen van de samenwerking, geconcretiseerd via periodieke (veelal (half)jaarlijkse) overleggen in verschillende samenstelling. Voorts is sprake van frequenter overleg op casusniveau.

IV Wetenschap & Sport
Een wetenschapper benadrukt het belang van betrokkenheid van het Openbaar Ministerie (*'De officier van justitie maakt het verschil'*; # 20). Daar zitten namelijk *'de doeners* (#20) en heeft men meer overzicht op het traject en kennis dan de hulpverlening. Ook vanuit deze hoek wordt het belang van samenwerking benadrukt (*'Je moet ervaren dat je elkaar kunt vertrouwen, dat je gesteund* wordt'# 20). Opgemerkt wordt dat Veilig Thuis een *'jonge, samengestelde organisatie'* (#20) is, waarbinnen (te) weinig specialisme is op het gebied van seksueel geweld. Iets dat door Veilig Thuis wordt onderkend.

Ook de sector Sport geeft aan de politie te bellen als een casus daartoe aanleiding geeft.

4.3.17 De betekenis van het beroepsperspectief en wederzijds vertrouwen
In het voorafgaande is meerdere malen benadrukt dat het van belang is oog te hebben voor de beroepsmatige achtergrond van de geïnterviewden en het daaraan verbonden verschil in taakstelling. Dat kleurt de wijze waarop de betrokkenen uitvoering geven aan de jegens maatschappelijk kwetsbaren te betrachten zorg en daaraan verbonden aanpak van seksueel misbruik. Cruciaal daarvoor is, zoals ook uit de vorige paragraaf bleek, de mate van wederzijdse bekendheid en vertrouwen. Om te kunnen beoordelen of sprake is van feiten en omstandigheden

die een interventie rechtvaardigen en zo ja, welke interventie is aangewezen, is samenwerking noodzakelijk. Eerst wat betreft de verrijking van informatie en daarop voor het vaststellen van het plan van aanpak en de opvolging daarvan. Dat vraagt om bereidheid tot openstelling gebaseerd op wederzijds vertrouwen en dus om laagdrempelige contacten tussen de organisaties *('Je moet elkaar vertrouwen, niet formaliseren. Ruimte hebben om te sparren.'*; # 2). De mate waarin sprake is van openheid en wederzijds vertrouwen verschilt voor de bij het onderzoek betrokken regio's. De bevindingen laten zich op dit punt echter niet per cluster beschrijven, maar wel op het niveau van het particuliere spoor en het institutionele spoor. Om die reden is in deze paragraaf gekozen voor een andere indeling van de bevindingen.

I Het particuliere spoor: politie, Openbaar Ministerie & Veilig Thuis

Wat betreft het particuliere spoor lijkt de mate en vorm van samenwerking (mede) te worden bepaald door de overlegstructuren van vóór de invoering van de Wmo 2015. Het opgebouwde wederzijdse vertrouwen dat daarin ligt besloten vormt een vruchtbare voedingsbodem om het overleg voort te zetten. Factor van belang daarbij is de mate van bekendheid met sleutelfiguren binnen dergelijke overleggen (*'Vaste gezichten en vaste vervangers.'*; #24). Benadrukt ook wordt de rol van de gemeente als initiator van dergelijke overlegvormen. Die heeft uit hoofde van de Wmo 2015 de verantwoordelijkheid voor het niet-strafrechtelijke veiligheidsspoor en vervult een spilfunctie (*'Belangrijk voor de aansturing van de organisaties en het toezicht houden op de naleving van de meldcode.'*; #24).[542]

Zo kent men in de regio Amsterdam het Twee of Meer Sporen-overleg, waar vaste vertegenwoordigers (en vervangers) van diverse organisaties aan deelnemen (politie, Veilig Thuis, GGD, gemeente). Door de wederzijdse bekendheid en vertrouwdheid kan men, zo nodig, snel acteren *('We bellen elkaar: 'Zullen we nu meteen dit doen?' Of, als je aarzelt wat te doen: overleggen."*; #24). Moeilijke gevallen worden (vervolgens) besproken en de gekozen aanpak gemonitord via de maandelijkse werkgroep waaraan de verschillende organisaties (*'Hardop denken met elkaar.'*; #24)

In sommige regio's zijn dergelijke overleggen echter niet 'bewaard' gebleven. Soms waren deze al voor de invoering van de Wmo 2015 niet geheel adequaat en was er aanleiding tot herorganiseren. Mede onder invloed van de dagelijkse werkdruk en/of brede taakstelling is de oversteek naar de politie en het Openbaar Ministerie, of omgekeerd naar Veilig Thuis, nog niet (volledig) gemaakt. Dan lijkt de aanpak van het vermoede of gesignaleerde seksueel misbruik door Veilig Thuis te worden gezocht in interventies gelegen binnen het eigen handelingspalet. Er lijkt sprake te zijn van onwennigheid en daarmee samenhangende spanning in het handelingsperspectief van de betrokken instellingen (*'Het zijn twee gescheiden werelden.'*; #15). Enerzijds is er een verschil in de 'formele' taakverdeling: de politie en het Openbaar Ministerie zijn primair belast met de handhaving van de strafwet en daaraan sterk reglementeerde waarheidsvinding. Die taakstelling is weliswaar, net als die van de hulpverlening, bedoeld om maatschappelijk kwetsbaren te vrijwaren van seksueel misbruik, maar het vertrekpunt van het handelen ligt in de dienstbaarheid aan het publieke belang. En daarbij legt het belang van het slachtoffer veel gewicht in de schaal, maar zijn er ook andere overwegingen. En die laatste zijn

[542] Deze actieve rol van de gemeente Amsterdam moet worden begrepen in het licht van de gevolgen van de zaak Robert M., waarin sprake was van ernstig en omvangrijk seksueel misbruik binnen de kinderopvang. In dit verband ook moet het gemeentelijk casus overleg worden genoemd dat in Amsterdam is opgezet; zie hoofdstuk 4, § 4.5.3.

niet leidend binnen het hulpverleningsperspectief *('Dus daarin moet je ook helder zijn, die splitsing is gemaakt en daar kiezen we voor. Maar ik denk dat er naast dat hele zorgverhaal, dat er best nog wel dingen binnenkomen, dat ik zeg nou, laat ons dan al in een vroegtijdiger stadium in een casuïstiek overleg meekijken.'*; #1).

Kortom: hoezeer alle betrokkenen ook eenzelfde doel nastreven de aanvliegroute, taakaccentuering en te vervullen verantwoordelijkheden verschillen. En daar waar de lijnen samenkomen en moet worden besloten welke handelswijze en interventie het meest adequaat is, kunnen spanningen en ruis op de lijn ontstaan. En dan manifesteert zich de onderlinge afhankelijkheid tussen de organisaties wat betreft de uitwinning van informatie. Voor de politie en het Openbaar Ministerie kan het dan gaan om 'brengzaken' (zaken die via de hulpverlening of de inspecties bekend worden bij de politie), maar vaak is een en ander al bekend via andere kanalen ('haalzaken'). In beide gevallen hebben de politie en het Openbaar Ministerie behoefte aan verrijking van informatie, zodat een adequate afweging kan worden gemaakt over de opportuniteit van een strafrechtelijke interventie. En daarvoor is men afhankelijk van melding door Veilig Thuis, maar dat laatste kan afstuiten op beeldvorming, in samenhang met de wens tot behoud van regie.

De politie en het Openbaar Ministerie geven weliswaar aan te opereren vanuit het belang van de minderjarige en oog te hebben voor de beperkingen van een strafrechtelijke afdoening, maar de gerichtheid op 'straffen' blijft in de ogen van Veilig Thuis een (te) dominant perspectief (*'In de idee van de hulpverlening is politie uit op aangifte, maar 80-85% opgelost via de zorg, met op achterhand dwang.';* (#1). Want als je de deur openzet voor de strafrechtelijke autoriteiten dreigt al snel verlies van regie (*'Je overziet niet wat er gebeurt bij de politie. Je voelt je soms, denkt zelf ook dat het om een strafbaar feit gaat. Wilt wel naar de politie, maar dan toch afdoen via de hulpverlening met een stok achter de deur.'*; # 8). Het gaat immers om uiterst ernstige rechtsschendingen waarvan de indicatie om te vervolgen haast op voorhand vast staat. En kom daar als hulpverlening dan maar eens over heen met het argument dat betrokkenen geen strafvervolging willen. Maar dit door hulpverleners geschetste beeld van een op straf gerichte politie en Openbaar Ministerie wordt door degenen die gewend zijn om samen te werken met deze instanties ook gerelativeerd. De bovenbeschreven beeldvorming klinkt bekend, maar *'het betreft beelden waar we voorbij moeten zien te komen met elkaar.'* (#24). En dat kan alleen via heldere samenwerking en een gezamenlijk gerichtheid op maatwerk.

De Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling biedt daar handvatten voor (*'Daar komt het heel scherp op tafel: wij [lees: Veilig Thuis – red.] zijn verantwoordelijk voor de veiligheid per direct, politie en justitie hebben een andere verantwoordelijkheid. Wij willen een plan van aanpak maken wat direct veilig is. Zij willen en plan van aanpak malen dat ze, in een justitieel kader een goede zaak hebben die niet gecontamineerd wordt door onze toestanden. En dan moet je op elkaar afstemmen.'* (#12). Opgemerkt ook wordt dat de politie en het Openbaar Ministerie evenzeer tot taak hebben een bijdrage te leveren aan de (acute) veiligheid van het slachtoffer *('De politie heeft te lang niet kunnen koersen op veiligheid en de veiligheid bepaalt ook de urgentie voor het Openbaar Ministerie.'*; '#24). Maar de werkelijkheid is ingewikkeld en de eigen specifieke taakstelling wordt veelal als leidend ervaren (*'De doelstelling ligt uiteindelijk, natuurlijk anders, toch.'* (#9).

En dat geeft volgens Veilig Thuis soms aanleiding tot het zoeken naar oplossingen in eigen kring. Men geeft zich daar overigens wel rekenschap van de risico's die daaraan verbonden kunnen zijn (*'Als we dat [-lees: de veiligheid en zorg – red.] op een andere manier [lees: met uitsluiting van het strafrecht – red.] kunnen regelen, dan is het verleidelijk om het daar bij te laten. Maar of dat goed is, is vervolgens inderdaad de vraag.'*; #11). Wat hier lijkt te spelen is dat men die zelf denkt te kunnen afdekken en daar niet de bemoeienis van de politie en/of het Openbaar Ministerie voor nodig heeft. Die positie moet worden begrepen tegen de achtergrond van het beschreven duale profiel van Veilig Thuis: men is verantwoordelijk voor de veiligheid van de maatschappelijk kwetsbare, maar heeft tegelijkertijd ook te voorzien in een adequaat zorgaanbod. En veiligheid kan op gespannen voet staan met de wens tot behoud van het hulpverleningscontact en dus staat Veilig Thuis regelmatig voor *'een duivels dilemma'*, want *'Waar doe je goed aan?'* (#7).

Niettemin ervaren sommigen een drempel wanneer het gaat om het doen van een melding bij de politie, en die is er zeker wanneer het gaat om het doen van een aangifte. Er wordt melding gemaakt van een zekere *'bias'* (#11) richting de politie, wat de verleiding als professional om de zaak zonder melding of aangifte af te wikkelen vergroot. Overigens dient die bias niet te worden opgevat als fundamenteel wantrouwen jegens de strafrechtspleging. Wat de doorslag lijkt te geven bij het handelen van Veilig Thuis is de inschatting dat een melding of aangifte niet zal leiden tot de per direct benodigde veiligheid, al dan niet in samenhang met een gepercipieerd risico voor verlies van regie. Hier spelen slechte ervaringen met het on hold zetten van zaken, de strikte, sterk gereglementeerde gang van zaken binnen het opsporingsonderzoek en de duur van de strafrechtelijke procedures een belangrijke rol. Bovendien levert de politie ook niet altijd de benodigde informatie uit en dan ontstaat *'een gek gesprek'* (#7). Dergelijke negatieve ervaringen zingen al snel rond binnen de organisatie van Veilig Thuis. Men is dan met handen en voeten gebonden aan de politie en kan de eigen verantwoordelijkheden inzake te bieden veiligheid niet adequaat nakomen. Veilig Thuis voelt zich in dergelijke situaties letterlijk 'in de wacht gezet'.

De politie en het Openbaar Ministerie zijn zich bewust van de terughoudendheid van Veilig Thuis jegens de strafrechtspleging, maar stellen dat de strafrechtelijke besluitvorming altijd is uit te leggen (*'Ik heb nog niet meegemaakt dat als je goed met elkaar in gesprek bent, dat je dan niet kan uitleggen waarom je iets doet. Dus de, de crux zit hem echt in het contact hebben met elkaar. Iedereen wil veiligheid voor andere kinderen. Alleen je zit er allemaal vanuit een ander perspectief, dus het vraagt van ons wel dat wij heel goed in contact zijn met, met, met die andere partijen. Dat we goed kunnen motiveren waarom we dan tegen de wil van die personen ingaan. En dan zal het soms zijn dat mensen het niet leuk vinden, maar vaak begrijpen ze het wel'*; #5). Steeds opnieuw wordt benadrukt dat vervolging vaak helemaal niet aan de orde is (*'Heel veel van die zaken, ik denk dat je zomaar 80 tot 85% van dat soort zaken, die moet je eigenlijk gewoon binnen de Zorg oplossen (…). Heel vaak is strafrecht helemaal de oplossing niet en moet je gewoon met een alternatieve oplossing komen; en straf zit daar niet bij.'*; #1). Maar juist ook dan als het *'niet primair strafrechtelijk is, kan de politie ook daar nog een taak in hebben.'* (#1). Bijvoorbeeld door het verrijken van informatie of het treffen van dwangmaatregelen die op korte termijn voor de benodigde veiligheid zorgen. Ook de politie en het Openbaar Ministerie hebben, zo wordt steeds weer benadrukt, als eerste de veiligheid van de minderjarige op het netvlies staan.

Bij zwaardere zaken geldt dat je een casusoverleg moet aangaan en gezamenlijk het verloop moet monitoren. Daar heeft men ook goede ervaringen mee (*'Gezamenlijk het gesprek aangaan, gezamenlijk*

monitoren. Het belang van het kind staat voorop. Veilig Thuis gaat mee in de uitkomst van het overleg, maar andersom de politie ook. Ruimte laten tot handelen.'; #2). Veiligheid bieden aan maatschappelijk kwetsbaren vergt uitwisseling van informatie en overleg (*'Heb je een zorgmelding gedaan: ga eens even bellen. Wat vindt Veilig Thuis, gaat Veilig Thuis iets doen of gaan wij iets doen?*; #6). En als je als hulpverlener twijfelt of je een melding moet doen aan de politie, overleg dan even met de politie: *'gewoon stapje voor stapje'* (#6) in gezamenlijk overleg. De melding aan de politie moet volgens een officier van justitie worden gezien als *'stap 6 van de meldcode'* (#6). En dan kan als daartoe gerede aanleiding is, Veilig Thuis worden gevraagd haar eigen onderzoek en maatregelen 'on hold' te zetten om het opsporingsonderzoek niet te doorkruisen. Maar ook dan heeft de politie en het Openbaar Ministerie oog voor de verantwoordelijkheid van Veilig Thuis om de veiligheid van betrokkenen te waarborgen.

Ondanks deze relativering van de positie van de politie en het Openbaar Ministerie lijkt de gedachte bij Veilig Thuis dat melding aan de politie vooral risico op verlies van regie voor de hulpverlening met zich meebrengt hardnekkig. Aangegeven wordt dat het aantal meldingen door Veilig Thuis aan de politie achter blijft. De insteek van Veilig Thuis is primair de veiligheid van de minderjarige per direct te waarborgen, waarbij de wensen van het slachtoffer en diens naasten gewicht in de schaal leggen. Wanneer deze aangeven geen aangifte te willen doen, maar het seksueel misbruik onder begeleiding van de hulpverlening te willen afhandelen wordt daar regelmatig gehoor aan gegeven. Veilig Thuis geeft aan dat het zeker bij seksueel misbruik in de familiesfeer regelmatig voorkomt dat het slachtoffer en de naast betrokkenen zich verzetten tegen strafrechtelijke bemoeienis en niet bereid zijn om aangifte te doen. Als je dan als hulpverlener met interne ruggensteun meent te kunnen volstaan met een binnen de hulpverlening op te zetten drangkader waarbij de aangifte als stok achter de deur fungeert is dat een verleidelijke optie.

Maar ook het ontbreken van een 'volledig overzicht' op de casus wordt genoemd als reden om niet te melden bij de politie. Er zijn dan gewoonweg teveel twijfels om de voor Veilig Thuis toch wat ongemakkelijke stap richting de politie te maken. Dat impliceert uitdrukkelijk niet dat binnen die afhandeling geen of onvoldoende aandacht zou zijn voor de slachtofferervaring of eventuele risico's op herhaling. Integendeel, de veiligheid van de minderjarige staat voorop, maar het oordeel wat die veiligheid behoeft wordt genomen op grond van de bij Veilig Thuis bekende informatie en het vertrouwde interventiepalet. En dat is primair informatie afkomstig vanuit het veld van de (justitiële) hulpverlening. Benadrukt wordt dat deze 'interne gerichtheid' niet betekent dat Veilig Thuis geen melding of aangifte zou willen doen. (*'Kijk want als er risico's liggen en die kan de politie wegnemen, dan is er geen discussie. Dan gaan we hoe dan ook richting de politie.'*; #10). Tot het doen van aangifte is Veilig Thuis op grond van de herziene meldcode sinds januari 2019 weliswaar niet meer verplicht, maar geen van de respondenten geeft aan principieel bezwaar te hebben tegen het doen van aangifte als daar gerede aanleiding toe is. Maar indicaties daartoe moeten zijn gelegen in de zaak, gelet op de ernst van de feiten, de behoeften van het slachtoffer en diens naasten en – niet in het minst – de opstelling van de dader (*'Geen totale moeite, geen erkenning, noem maar op. Weet je, dan ga je toch ook wel eerder richting een aangifte, omdat je weet van dit is totaal niet haalbaar in een behandelingskader.'*:#9)

Het binnen het hulpverleningspalet afdoen van seksueel misbruik is echter zeer tegen de zin van de politie en het Openbaar Ministerie, want Veilig Thuis gaat hier op hun stoel(en) zitten. Als het

over strafbare vormen van kindermishandeling gaat is de officier van justitie immers degene die beslissingsbevoegd is en de verantwoordelijkheid voor een adequate aanpak draagt. Het is niet aan Veilig Thuis om die verantwoordelijkheden aan zich te trekken. Bovendien is het ook *'niet fair'* (#5) als de strafrechtketen de keuze aan Veilig Thuis zou laten, want de verantwoordelijkheid om te beslissen wat er met de pleger moet gebeuren ligt bij de politie en het Openbaar Ministerie. De weging van de opportuniteit van strafrechtelijke interventie is in geval van seksueel misbruik principieel niet aan de hulpverlening. En dat zit volgens de politie en het Openbaar Ministerie nog onvoldoende tussen de oren van Veilig Thuis. Daar is men primair gericht *'op de relaties met de personen (…), of in hoeverre je mensen gemotiveerd krijgt voor hulpverlening (….) Maar wij [lees: het Openbaar Ministerie -red.] vinden dat in het strafrecht nooit als eerste belangrijk (….) Wij zijn nooit zo heel erg vrienden met onze klanten, zij [lees: de hulpverlening – red.] hebben gewoon een andere rol. Dus ik begrijp het wel, maar daarom vind ik het belangrijk dat ze ons in positie helpen, zodat we met elkaar het hele plaatje krijgen en met elkaar kunnen kijken hoe erg is het hier en wat gaan we vervolgens doen?'*; #6). Maar als daartoe gerede aanleiding is durft het Openbaar Ministerie best te seponeren ('*Wat doet de te kiezen afdoening met alle betrokkenen in een zaak?;* #5).

De neiging vanuit Veilig Thuis om het seksueel misbruik wanneer mogelijk binnen het hulpverleningsdomein af te handelen zou volgens het Openbaar Ministerie bovendien worden gevoed door onjuiste beelden over de eisen van het strafrechtelijk bewijs. En daar heeft het Openbaar Ministerie een punt, want in de gesprekken geeft Veilig Thuis meerdere keren aan niet goed zicht te hebben op wat is vereist in termen van strafrechtelijk bewijs. Die vragen staan echter niet geheel op zichzelf, maar worden gevoed door de negatieve ervaringen met het niet opnemen van aangiftes door de politie of het niet vervolgen van zaken die daar in de visie van Veilig Thuis wel aanleiding toe zouden hebben gegeven en dus met dat doel door Veilig Thuis bij de politie zijn gemeld. De beslissing van de politie of het Openbaar Ministerie om geen strafrechtelijk vervolg te geven aan de zaak stuit op onbegrip bij Veilig Thuis. Vanuit het Openbaar Ministerie wordt weerwoord geboden, want ook Veilig Thuis heeft tot taak om feitenonderzoek te doen alvorens te melden. Niet voor niets is er inmiddels een actieplan (Actieplan Verbetering Feitenonderzoek)[543] opgesteld om de kwaliteit van het feitenonderzoek binnen de jeugdhulpverlening te verbeteren (*'Want je kan ook zeggen: 'Moet Veilig Thuis niet zelf leren beter onderzoek te doen?'. Dat moeten ze zeker, aar hebben ze ook nog veel te doen.'*; #5). Als het feitenonderzoek door Veilig Thuis verbetert, kan men een betere inschatting maken van wat strafrechtelijk mogelijk zou zijn en komt men minder snel voor onplezierige verrassingen te staan (*'Je moet handelingsruimte houden, met de partners om tafel gaan.'*; #1). En in dat verband geldt dat uitvraag van informatie bij de politie en eventueel overleg essentieel is. Daar ligt, zo wordt ook wel onderkend vanuit Veilig Thuis, een aanleiding tot het maken van een kwaliteitsslag.

Ook vanuit de advocatuur wordt afwijzend gereageerd op het 'binnenshuis' afhandelen van seksueel misbruik door Veilig Thuis. Daarmee wordt mogelijk onvoldoende recht gedaan aan de wens van het slachtoffer te worden gehoord, want zo'n onderhandse manier van afhandelen kan bij het slachtoffer later tot secundair victimisatie leiden. Gewaarschuwd wordt voor het op oneigenlijk motieven toedekken van seksueel misbruik: een minderjarige kan zich immers

[543] Jeugdzorg Nederland, namens de gecertificeerde instellingen 2018; Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Actieplan Verbetering Feitenonderzoek*, 2018.

moeilijk verweren tegen wensen van de omgeving om het seksueel misbruik buiten het zicht van de gemeenschap af te doen. Dat kan later juist aanleiding geven tot secundaire victimisatie, wanneer het inmiddels volgroeide slachtoffer terugkijkend ervaart klem te zijn gezet en niet te zijn gehoord (*'Ik vind dat heel tricky. Ik begrijp wel dat je iemand tot een behandeling wilt dwingen, maar dat krijg je ook door aangifte te doen. En wat ik wel merk ik dat cliënten (de slachtoffers –red.) die dit overkomt zich echt niet gehoord voelen en niet erkend voelen als slachtoffer.'*; #18).

II Het institutionele spoor: politie en Openbaar Ministerie & Inspectie Onderwijs en Inspectie IGJ
De Inspectie Onderwijs en in mindere mate de Inspectie IGJ benaderen vanwege hun institutionele, toezichthoudende insteek het dichtst de taakstelling van de politie en het Openbaar Ministerie. De Sport vormt een soort buitencategorie: er is weliswaar een publieke taakstelling, maar de grondslag voor het toezicht is minder sterk vanwege de particuliere aard van de georganiseerde (sport)activiteiten. Anders dan voor het onderwijs geldt geen leerplicht en de verantwoordelijkheden voor het welzijn van maatschappelijk kwetsbaren is ook anders dan die welke speelt voor de Inspectie IGJ.

Maar ook het toezicht vanuit de Inspectie Onderwijs verschilt met dat van de Inspectie IGJ. Voor de laatste geldt dat de vertrouwelijkheid en het daaraan verbonden beroepsgeheim de essentie vormen van het contact. Hoewel vertrouwelijkheid ook van belang is voor het toezicht van de Inspectie Onderwijs, zijn de dilemma's rondom het ontsluiten van informatie aan de politie en het Openbaar Ministerie toch anders. Het gaat binnen het onderwijs primair om het waarborgen van een veilige school, hetgeen meer dan de (medische) zorg een publiek belang is. Dat betekent niet dat zich binnen dat toezicht wanneer het gaat om vermoedens van seksueel misbruik op school door met taak belaste personen geen dilemma's voor kunnen doen, maar enkel dat die anders van aard zijn dan wanneer het gaat om de ontsluiting vanuit het domein van de (geestelijke) gezondheidszorg en de jeugdhulpverlening.

Beide inspecties geven aan dat de waarheidsvinding een taak is voor de politie en dat onderzoek vanuit de inspecties daaraan niet in de weg mag staan. Wanneer in het kader van een intern contact toch vragen moeten worden gesteld gebeurt dat vanuit de Inspectie Onderwijs dan ook op zakelijke wijze, teneinde de politie niet voor de voeten te lopen en wordt overleg ter zake gevoerd met de politie *('Je moet heel feitelijk, gewoon bevragen.'*; #13). Er is minder terughoudendheid wat betref het doen van aangifte, zeker vanuit de Inspectie Onderwijs. Het feit dat de sector Onderwijs al enkele decennia bekend is met meldcodes ter zake van seksueel misbruik en het toezicht wat betreft de samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie is uitgekristalliseerd draagt daar aan bij. Voor de sector Gezondheidszorg & Jeugdhulpverlening ligt dat anders. Er is volgens een inspecteur geen sprake is van '*tweerichtingsverkeer'* (#15) in die zin dat de politie bij een melding vanuit de Inspectie IGJ voldoende rekening houdt met de noden van de zorginrichtingen die maatregelen moeten treffen om de veiligheid van de maatschappelijk kwetsbare te waarborgen. In de meerderheid van zaken staat het opsporingsonderzoek de door de zorg te treffen maatregelen in de weg.

En voor de sector Sport ligt het weer anders. Deze respondenten geven aan behoefte te hebben aan een eenduidig, landelijk beleid. Juist ook omdat het toezicht anders is dan bij de sectoren Gezondheidszorg en Jeugd en Onderwijs over meer schijven loopt en betrekking heeft op

'autonome' sportclubs' (#22 en 23). Anderzijds geldt hier dat contact zoeken met de politie voor de hand ligt, omdat het meestal over seksueel misbruik door particulieren gaat, gepleegd tijdens vrije tijdsactiviteiten. Wanneer het seksueel misbruik door professionals betreft wordt melding gedaan aan de sportbonden en het Instituut voor Sportrechtspraak.

4.3.18 Best practices

Er worden in de gesprekken wel best practices genoemd, maar deze zijn regionaal bepaald en dus niet zonder meer elders op te zetten. Het betreft (periodieke) overleggen en afspraken over hoe te handelen en wie te contacteren bij spoedeisend overleg. Dat laatste hoeft niet meer (maar ook niet minder) te omvatten dan het uitwisselen van telefoonnummers, het installeren van een app en het weten dat men elkaar altijd kan bellen, ook buiten de kantooruren. Het Limburgs overleg wordt, ook door andere regio's, wel als best practice genoemd. Daar zit men wekelijks aan tafel met elkaar (politie, Openbaar Ministerie, Veilig Thuis en andere hulpverleningsorganisaties) om in alle openheid met elkaar zaken betreffende kindermishandeling te bespreken en gezamenlijk een traject uit te zetten voor iedere zaak. Al naar gelang de aanpak wordt een van de deelnemende organisaties belast met het monitoren van het traject, en wordt het verloop ervan teruggekoppeld aan het overleg. Via voorlichting wordt vanuit Veilig Thuis aan andere regio's bekendheid gegeven over deze praktijk. Maar ook elders lijken er soortgelijke praktijken te zijn, althans wordt duidelijk dat sommige regio's de zaken qua samenwerking beter op orde hebben dan andere.

Ook Gouda en Groningen worden genoemd als voorbeelden van geslaagde (kleinschalige) samenwerking. Voor Gouda geldt dat de organisaties daar dicht op elkaar zitten wat de onderlinge bekendheid bevordert. Het 'ons, kent ons'-effect en de bereidheid om in samenspraak creatieve oplossingen te zoeken worden genoemd als succesfactoren. In de regio Groningen trekt de pilot betreffende huiselijk geweld die onlangs is uitgerold de aandacht. De politie gaat daar in de hoedanigheid van hulpofficier van justitie samen met de manager van Veilig Thuis het cellenblok in op te praten met de verdachte, en ook met het slachtoffer wordt gezamenlijk gesprek gevoerd. Op grond van die informatie wordt dan besloten tot een aanbod aan de verdachte, bijvoorbeeld in het kader van een gedragsbeïnvloedende maatregel met daarbij te bepalen voorwaarden. De betreffende respondent meent dat zo'n aanpak kan worden toegesneden op de problematiek van het seksueel misbruik.

Maar ook elders zijn betrokkenen trots op wat er binnen hun regio is bereikt, zij het dat er altijd wat te verbeteren valt. Voor de regio Amsterdam wordt het Twee en Meer sporen Overleg (TMT-overleg) genoemd, waar meerdere organisaties aan deelnemen. Iedere week is er zo'n overleg, waarnaast iedere week een kleinschaliger overleg plaatsvindt waar lopende zaken worden opgevolgd door vaste representanten en/of hun vaste vervangers.

Wat betreft het institutionele spoor draagt een respondent van de Inspectie IGJ nog een best practice aan, namelijk de piketdienst die door een aantal vertrouwensartsen is opgezet in een Brabantse zorginstelling. Van daaruit zijn korte lijntjes ontwikkeld met de politie, waarbij geanonimiseerd veelvuldig overleg plaatsvindt.

4.3.19 Op hoofdlijnen samengevat

Bovenstaand verslag bevat veel (detail)informatie over de wijze waarop seksuele misbruik van maatschappelijk kwetsbaren in enkel regio's wordt aangepakt door de betrokken instellingen. Om deze bevindingen verzameld via de interviews op hoofdlijnen te duiden is een schematisch overzicht opgesteld. De aandachtspunten vermeld corresponderen met die welke worden behandeld in de deelparagrafen 4.3.4 tot en met 4.3.18.

Thema/ Aandachtspunt	*Kansen*	*Dreiging*
Verruiming aangifteplicht	✓ Burgerplicht ✓ Norminprenting ✓ Recht te worden gehoord ✓ Melding is te vrijblijvend ✓ Geen afbreuk rechten verdachte	✓ Symbolische werking ✓ Te grof instrument: verschil in casuïstiek ✓ Niet nodig voor adequate aanpak ✓ Geen significant effect ✓ Ondergronds gaan ✓ Onterechte beschuldigingen ✓ Kennisvereiste ✓ Doorkruist handelingsruimte politie & OM ✓ Beperkt opportuniteitstoets ✓ Dilemma's voor derden ✓ Doorkruist autonomie slachtoffer
Kring meld-plichtigen ruimer	✓ Burgerplicht ✓ Norminprenting ✓ Meer informatie naar politie & OM ✓ Voor gekwalificeerde derden? ✓ Sport: via vertrouwenspersoon?	✓ Overvraging van derden ✓ Risico voor vervuiling; geen filter ✓ Kennisvereiste ✓ Dilemma's ✓ Geen 'meldende voetbalvaders'
Bekendheid 160 Sv, 136 Sr	✓ 160 Sv bekend	✓ 160 Sv vrijwel onbekend ✓ 136 Sr vrijwel onbekend

Thema/ Aandachtspunt	*Kansen*	*Dreiging*
Naleving meldcodes	✓ Over de linie bekend ✓ Melding adequaat startpunt politieonderzoek	✓ Implementatie kan beter ✓ Gemankeerde naleving eerste lijns organisaties & besturen ✓ Sanctionering heeft geen meerwaarde ✓ Relatieve betekenis meldplicht: politie al op de hoogte van seksueel misbruik ✓ Ontbreken (eenduidige) registraties ✓ VT: breed werkveld, hoge case load, gebrek aan expertise ✓ Scholen wisselende naleving ✓ IGJ: spanning met beroepsgeheim ✓ Doorschuiven plegers
Aantal aangiftes/ meldingen		✓ Geen significante toename meldingen/aangiften ✓ Capaciteitstekort ZP
Beroepsgeheim	✓ Waarborg toegang IGJ	✓ Belemmering voor overdracht informatie ✓ Op zoek naar waarborgen ✓ Huisartsen ✓ Oneigenlijke geheimhouders
Kennisvereiste	✓ Duidelijk criterium: feiten & omstandigheden	✓ Wat is de maatstaf: 27 Sv? ✓ Wanneer weet je genoeg?

Thema/ Aandachtspunt	*Kansen*	*Dreiging*
Informatieve gesprek	✓ Zorgvuldigheid richting slachtoffer ✓ Handelingsruimte politie en overigen	✓ Blokkeren toegang tot strafrecht ✓ Ontmoedigingsbeleid ✓ Secundaire victimisatie
Rechten verdachte	✓ Voldoende gewaarborgd ✓ Waakzaamheid op onterechte beschuldigingen	✓ Valse aantijgingen?
Soorten seksueel misbruik	✓ Seksueel misbruik is meer dan verkrachting ✓ Preventie	✓ Vervuiling
Meer aangiftes?	✓ Mogelijk vanuit norminprenting	✓ Niet verwacht ✓ Neiging tot wegkijken ✓ Blijvende dilemma's
Aangifteplicht instellingen?	✓ Normstelling ✓ Verantwoording afleggen ✓ Meer informatie richting politie & OM	✓ Contra-effect: ontduiken
Samenwerking	✓ Ruimte voor afstemming op de regio ✓ Sleutel tot adequate aanpak ✓ Wederzijdse bekendheid & vertrouwen ✓ Seksueel misbruik noopt tot multidisciplinaire aanpak ✓ Recht doen aan opportuniteit ✓ Recht doen aan autonomie slachtoffer ✓ Samenwerking = uitleg geven ✓ Schakel via 'B O&B?	✓ Regionale verschillen qua niveau van samenwerking ✓ Niet noemen 'naam en rugnummer' ✓ Binnenshuis afhandelen VT ✓ Afdek ongevallen ✓ Traag verloop opsporingsonderzoek = risico voor veiligheid ✓ Capaciteitstekort ZP ✓ Afhankelijkheid hulpverlening van politie & OM ✓ Verlies van regie/inspraak VT ✓ Onvoldoende uitleg

Thema/ Aandachtspunt	*Kansen*	*Dreiging*
Beroepsperspectief	✓ Samen sterk = ✓ op casus afgestemde aanpak	✓ Verschil in handelingsperspectief & verantwoordelijkheid ✓ Beeld van 'straffen' bij VT ✓ VT: tekort aan expertise ✓ VT: sturing door betrokkenen ✓ Gefragmenteerd beeld ✓ Onderwijs: eigen institutionele belangen ✓ IGJ: eigen institutionele belangen
Best practices	✓ TMT-overleg Amsterdam ✓ App groep Amsterdam ✓ Limburgs casusoverleg ✓ Gouda ('onder één kap')	

Schema 4.1- Overzicht uitkomsten interviews

4.4 Verslag van bevindingen op grond van de enquête

4.4.1 Leeswijzer & verantwoording

Naast de zojuist besproken interviews zijn ook enquêtes afgenomen onder personen die in hun dagelijkse werkzaamheden te maken hebben met (aanwijzingen van) seksueel misbruik. In § 2.5 is uiteengezet hoe deze enquêtes zijn afgenomen. Op deze plaats roepen wij in herinnering dat het gaat om in totaal 39 respondenten, die werkzaam zijn bij de politie (N: drie[544]), het Openbaar Ministerie als officier van justitie (N: twee), Veilig Thuis (N: achttien)[545], bij de Inspectie Onderwijs (N: vijftien[546]) en bij de Inspectie IGJ (N: één[547]). Er zijn derhalve grote verschillen in de aantallen respondenten per sector. Bovendien gaat het veelal om relatief lage aantallen, met name bij de politie, het Openbaar Ministerie en de Inspectie IGJ. De representativiteit van het uitgevoerde onderzoek door middel van de enquête is daarom problematisch. Bovendien heeft het werkveld van Veilig Thuis ruim drie keer zoveel respondenten geleverd dan dat van de opsporing en strafrechtelijke vervolging (politie en Openbaar Ministerie, achttien versus vijf). Van de inspecties van het Onderwijs en van IGJ is eerstgenoemde aanzienlijk beter vertegenwoordigd dan de tweede: vijftien respondenten tegenover één. Desalniettemin kan op deze manier een beeld worden verkregen van de ervaringen met en de gedachten die in het werkveld leven over meldingen van seksueel misbruik en de strafvorderlijke aangifteplicht, met name waar het gaat om medewerkers van Veilig Thuis en de Inspectie Onderwijs.

De presentatie van de resultaten van de enquête volgt de opbouw daarvan, waarbij telkens eenzelfde volgorde van bespreking per werkveld (politie, Openbaar Ministerie, Veilig Thuis,

[544] Zij gaven als functieomschrijving aan 'generalist tactische opsporing team zeden', 'coördinator' en 'operationeel specialist A'.
[545] Deze medewerkers van Veilig Thuis hebben uiteenlopende functies: (vertrouwens)arts (5), gedragswetenschapper/gedragskundige (5), (team- of project)manager (3), onderzoeker (2), maatschappelijk werker (1), medewerker front-office (1) en coördinator aanpak seksueel geweld (1).
[546] Waarvan één programmamanager en voor het overige (vertrouwens)inspecteurs.
[547] Die als functieomschrijving opgaf 'hoofd afdeling'.

Inspectie Onderwijs en Inspectie IGJ) wordt gevolgd.[548] Vanwege het lage aantal respondenten bij politie en Openbaar Ministerie zijn deze twee beroepsgroepen regelmatig samengevoegd in de onderstaande paragrafen. Wij bespreken daarom allereerst de meer algemene vragen naar de ervaringen die de respondenten hebben met het ontvangen van signalen of concrete kennis ten aanzien van seksueel misbruik (§ 4.4.2). Vervolgens komt de interne organisatie van de ontsluiting van kennis van seksueel misbruik aan de orde (§ 4.4.3), waarna kwesties aangaande het beroepsgeheim (§ 4.4.4) en de externe samenwerking (§ 4.4.5) worden behandeld. Vervolgens wordt de aandacht verschoven naar de aangifteplicht van artikel 160 Sv, meer specifiek de vragen die zien op eventuele ervaring met die aangifteplicht (§ 4.4.6) en een eventuele uitbreiding daarvan (§ 4.4.7). Het laatste onderdeel van de enquête ziet op de ervaren (on)wenselijkheid van aansprakelijkheid van de persoon of instelling die verplicht is tot het doen van aangifte, maar niet voldoet aan die plicht (§ 4.4.8). In § 4.4.9 wordt tot slot het algemene beeld gegeven dat naar voren komt uit de resultaten van de enquête.[549]

4.4.2 Ervaringen

De respondenten zijn gevraagd naar hun ervaringen met het doorgeven van signalen en/of concrete kennis van seksueel misbruik aan de politie en of dit misbruik is gepleegd door particulieren of beroepskrachten. Met de term particulieren wordt verwezen naar de kring van ouders, familie, buren en overige derden. Personen werkzaam binnen een organisatie of anderszins professioneel werkenden, worden beroepskrachten genoemd.

Met betrekking tot de mate van kennis over dit gepleegde seksueel misbruik zijn hen twee opties voorgehouden, namelijk signalen of concrete kennis. Dit verschil werd in een toelichting nader beschreven, namelijk dat men bij signalen moet denken aan een vermoeden van seksueel misbruik dat uiteraard kan zijn gebaseerd op concrete feiten, maar waarbij nog geen volledig en bevestigd beeld bestaat van aard en omvang van het seksueel misbruik. En voorts dat bij concrete kennis moet worden gedacht aan kennis van specifieke feiten en gebeurtenissen die het seksueel misbruik vormen. Dit kan bijvoorbeeld zien op dader specifieke informatie, plaats en tijd van het misbruik, identiteit slachtoffer(s) etc. Tevens is hen gevraagd naar de wijze waarop zij dit seksueel misbruik hebben doorgegeven, namelijk via een melding, een aangifte of anderszins.

De respondenten werkzaam bij de *politie* en het *Openbaar Ministerie* rapporteren allen gedurende de uitoefening van hun functie ervaring te hebben met het verkrijgen van signalen en/of concrete kennis van seksueel misbruik gepleegd door zowel particulieren als beroepskrachten. De informatie die zij hebben verkregen is zowel verschillend van niveau (signalen of concrete kennis) als qua wijze waarop deze aan hen is gecommuniceerd (aangifte, melding dan wel anderszins). Aan het *Openbaar Ministerie* worden de meeste gevallen van seksueel misbruik doorgegeven in de vorm van een aangifte, bevattende concrete kennis over het gepleegde seksueel misbruik. Eén respondent geeft aan ook signalen via een aangifte of signalen en/of concrete kennis via een melding te hebben verkregen.

De *politie* verkrijgt concrete kennis over het seksueel misbruik meestal via een melding. Een minderheid van de respondenten geeft aan dat zij ook *signalen* van seksueel misbruik via een melding ontvangen. Voorts stelt de minderheid dat zij signalen en/of concrete kennis via een

[548] De uitgezonden enquête is opgenomen in bijlage 6 van het onderzoeksverslag. De uitgezonden enquêtes stemmen inhoudelijk overeen, maar variëren naar de geadresseerde beroepskracht.

[549] Ten behoeve van de lezer die geen kennis wenst te nemen van een meer uitgebreide beschrijving van de uitkomsten bevat § 4.4.9 een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

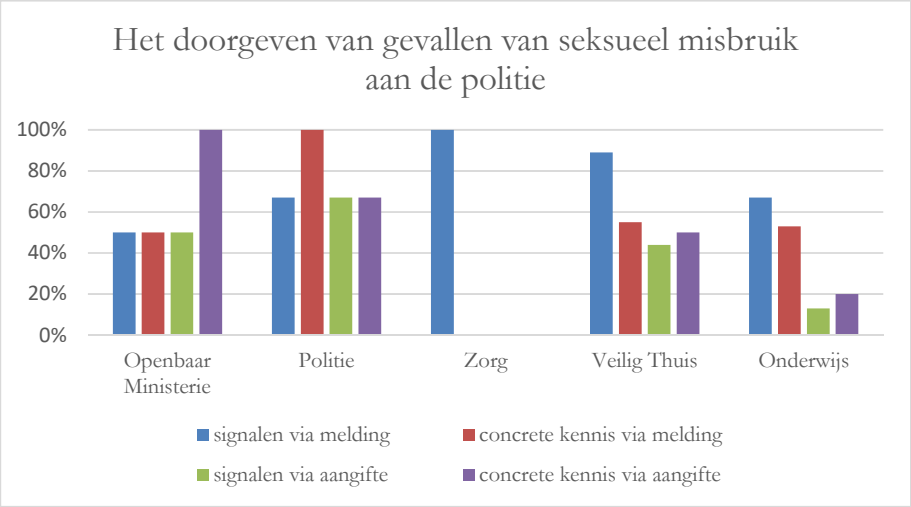
aangifte verkrijgen. Eén respondent meldt dat hij ook signalen en/of concrete kennis van seksueel misbruik via een andere weg verneemt, maar legt niet uit op welke wijze hij wordt geïnformeerd.

De respondent werkzaam bij de *Inspectie IGJ* geeft aan dat hij of zij wel eens informatie over seksueel misbruik begaan door particulieren en beroepskrachten heeft doorgegeven. De verkregen signalen verstrekte deze respondent via een melding aan de politie.

Bij *Veilig Thuis* geeft de meerderheid van de respondenten aan enkel ervaring te hebben met het doorgeven van gevallen van seksueel misbruik begaan door particulieren. Een klein deel van de respondenten geeft aan dat zij zowel gevallen van seksueel misbruik gepleegd door particulieren als door beroepskrachten hebben doorgegeven. De wijze waarop de informatie over het seksueel misbruik wordt doorgegeven aan de politie, is in de meeste gevallen door middel van een melding. Het gaat dan meestal om signalen van seksueel misbruik, maar melding van meer concrete kennis komt volgens een groot deel van de respondenten tevens voor. Door een minderheid van de respondenten wordt ook wel eens aangifte bij de politie gedaan, waarin zij ofwel signalen ofwel concrete kennis van seksueel misbruik laten optekenen. Eén respondent die ervaring heeft met seksueel misbruik gepleegd door een particulier stelt dat hij signalen niet via een melding of aangifte heeft gecommuniceerd aan de politie, maar dat deze signalen door het slachtoffer zijn doorgegeven aan de politie. Ook merkt een andere respondent op dat hij signalen van seksueel misbruik indirect heeft overgedragen, omdat de desbetreffende medewerker werd gehoord door de politie. Ten slotte geeft een enkeling aan dat concrete kennis op een andere wijze ter kennis van de politie wordt gebracht. Echter, een toelichting over de manier waarop deze concrete kennis aan de politie wordt verstrekt, ontbreekt.

In het *onderwijs* is het beeld weer net anders. De ene helft van de respondenten heeft alleen gevallen van seksueel misbruik begaan door beroepskrachten ter kennis van de politie gebracht. De andere helft bracht (vermoede) gevallen van seksueel misbruik gepleegd door zowel particulieren als beroepskrachten ter kennis van de politie. Eén respondent merkt op dat hij hier geen ervaring mee heeft. Vervolgens stelt de meerderheid van de respondenten dat zij de politie hebben geïnformeerd over signalen van seksueel misbruik via een melding. Vaak wordt ook concrete kennis via een melding overgebracht. Het doen van aangifte bij de politie om signalen of concrete kennis van seksueel misbruik te delen, komt onder de respondenten vrijwel niet voor. In deze sector wordt de politie ook weleens op andere wijze geïnformeerd, maar een toelichting ontbreekt of bevat onvoldoende gegevens om de wijze waarop de informatie wordt gedeeld inzichtelijk te maken.

Uit bovenbeschreven resultaten kan worden afgeleid dat de meerderheid van de respondenten in de uitoefening van hun functie signalen van seksueel misbruik hebben gemeld aan de politie. Hun ervaringen betreffen seksueel misbruik, gepleegd door zowel particulieren als beroepskrachten. Echter, bezien we de resultaten per sector dan signaleren we geen eenduidig beeld. In onderstaande tabel zijn de ervaringen per sector in percentages weergegeven.



Tabel 4.8 - Ervaringen van seksueel misbruik per sector

4.4.3 Interne organisatie van de ontsluiting van seksueel misbruik

Om inzicht te verkrijgen in de wijze van ontsluiting van informatie over gevallen van seksueel misbruik aan de politie of het Openbaar Ministerie, is aan de respondenten de vraag gesteld of hier afspraken over zijn gemaakt en zo ja, wat die afspraken inhouden. Hierbij is gevraagd een onderscheid te maken tussen afspraken over het doorgeven van gevallen van seksueel misbruik dat bij een organisatie of in particuliere sfeer heeft plaatsgevonden.

Bij *de politie* en het *Openbaar Ministerie* is een kleine minderheid (twee van de vijf) van de respondenten niet op de hoogte van eventuele gemaakte afspraken. De meerderheid (drie van de vijf) kent afspraken over seksueel misbruik dat binnen een organisatie heeft plaatsgevonden. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat dergelijke gevallen van seksueel misbruik prioriteit krijgen bij het Openbaar Ministerie, vanwege mogelijk maatschappelijke onrust. Tevens merkt één respondent op dat binnen organisaties misstanden via een protocol moeten worden gemeld en dat in dit protocol ook de zedenpolitie staat opgenomen. Eén respondent geeft aan dat er ook afspraken zijn gemaakt over de aanpak van seksueel misbruik dat in particuliere sfeer heeft plaatsgevonden. In een dergelijk geval wordt een informatief gesprek aangegaan met de melder, waarop de melder kan beslissen of hij wel of geen aangifte wenst te doen. Uit de verkregen respons blijkt niet duidelijk of de afspraken ook daadwerkelijk worden nageleefd. Het antwoord dat het meest voorkomt is 'niet bekend'. Eén respondent geeft aan dat de afspraken wel worden nageleefd, terwijl een andere respondent stelt dat het onduidelijk is of ze worden nageleefd omdat daar geen zicht op is.

De respondent werkzaam bij de *Inspectie IGJ* geeft aan dat hij of zij weet heeft van afspraken over de aanpak van seksueel misbruik dat bij zorgaanbieders heeft plaatsgevonden: '*De afspraken met de politie en het Openbaar Ministerie lopen via de afdeling Opsporing en Boete (BOB)*'. Aangegeven wordt dat deze afspraken worden nageleefd.

Ook bij *Veilig Thuis* weet een grote meerderheid van de respondenten (twaalf van de achttien) van afspraken over de wijze waarop politie en Openbaar Ministerie worden geïnformeerd over door beroepskrachten gemeld seksueel misbruik. Zij hebben weet van afspraken over seksueel misbruik, gepleegd in de particuliere sfeer. Een minderheid van de

respondenten (zes van de achttien) geeft aan geen weet te hebben van dergelijke afspraken. Eén respondent is ook op de hoogte van afspraken over de aanpak van seksueel misbruik dat heeft plaatsgevonden bij instellingen en deze respondent stelt dat de gemaakte afspraken niet worden nageleefd. Echter, een toelichting van laatstgenoemde respondent ontbreekt. De toelichting van de respondenten over de aanpak van seksueel misbruik, gepleegd in particuliere sfeer heeft een gemeenschappelijke deler, namelijk 'overleg/afstemming met de politie'. In overleg wordt besloten wie wat doet en of er een melding of aangifte moet worden gedaan. De grote meerderheid van de respondenten (tien van de achttien) stelt dat de afspraken over de aanpak van seksueel misbruik dat in particuliere sfeer heeft plaatsgevonden worden nageleefd.

Ten slotte de sector *Onderwijs*. In deze sector weet men met name af van afspraken over de aanpak van seksueel misbruik dat op een school heeft plaatsgevonden (14 van de 21). Van deze veertien respondenten heeft een deel (zes) ook kennis van afspraken over seksueel misbruik in particuliere sfeer. Eén van de respondenten is in het geheel niet op de hoogte van eventuele afspraken. Door een grote meerderheid wordt gewezen op een wettelijke overlegplicht van het bestuur van een school met de vertrouwensinspecteur, indien sprake is van seksueel misbruik dat bij een school heeft plaatsgevonden. Aangezien de respondentengroep vrijwel uitsluitend bestaat uit (vertrouwens)inspecteurs, die dus veel werken met deze materie, verrast deze bekendheid met de gemaakte afspraken niet. Daarbij wordt door een aantal respondenten opgemerkt dat de vertrouwenspersoon de bestuurder ook kan verplichten tot het doen van aangifte en dat er interne meldplichten bestaan. Of de afspraken ook daadwerkelijk worden nageleefd wordt wisselend beoordeeld. Men geeft aan dat dit over het algemeen wel het geval is, maar dat gevallen van seksueel misbruik ook wel eens via andere routes bij de vertrouwensinspecteurs komen. Ook stelt men dat schoolbesturen niet altijd voldoende kennis dragen van de overlegplicht met de vertrouwensinspecteurs, waardoor die schoolbesturen geen contact met hen opnemen. Over de aanpak van seksueel misbruik dat in particuliere context heeft plaatsgevonden wordt door een deel van de respondenten verwezen naar de meldcode Huiselijk geweld & kindermishandeling. Ook hier geldt dat wisselend wordt geoordeeld over de naleving van de afspraken. Niet in alle gevallen wordt namelijk contact opgenomen met de vertrouwensinspecteur.

4.4.4 Beroepsgeheim

Bij *de politie en het Openbaar Ministerie* geeft de overgrote meerderheid van de respondenten (vier van de vijf) aan dat het beroepsgeheim van de betrokken beroepskrachten melding en/of aangifte van seksueel misbruik aan hen in de weg staat. Uit de toelichtingen blijkt dat dit ook te maken heeft met het feit dat bepaalde informatie uit een medisch dossier moet komen en dat deze gegevens niet altijd kunnen worden verstrekt. Hierbij speelt ook het recht op privacy een rol. Volgens een respondent komt het voor dat beroepskrachten zich soms 'verschuilen' achter hun beroepsgeheim of het recht op privacy. Een respondent die het beroepsgeheim niet als belemmerend ervaart stelt dat dit komt omdat de betrokken beroepskrachten bij een conflict van plichten zowel een recht als een plicht tot melden hebben.

De respondent werkzaam bij de *Inspectie IGJ* geeft aan dat hij of zij het beroepsgeheim juist niet als belemmerend ervaart. Dit beeld wordt bevestigd door de respondenten van *Veilig Thuis*. Zo wordt onder meer aangegeven dat de zorgplicht kan prevaleren boven geheimhouding. Er dient dus een belangenafweging te worden gemaakt. Een aantal respondenten geeft aan dat op basis van anonieme informatie afstemming met de politie plaatsvindt. Een van hen stelt:

'*er wordt in eerste instantie anoniem met politie overlegd. Indien vervolgens betrokkenheid van politie nodig/gewenst is, wordt dat binnen de protocollen en werkprocessen (o.a. AVG) vormgegeven en waar dat niet kan - in het kader van veiligheid -, wordt beargumenteerd afgeweken. Vaak gaat het om maatwerk.*'

Bij Veilig Thuis ligt de focus op veiligheid en bijna de helft van de respondenten geeft dan ook aan dat de veiligheid van de cliënt voorop staat bij het al dan niet doen van melding en/of aangifte.

In de sector *Onderwijs* lijkt het beeld op het eerste gezicht wisselend te zijn. Eén respondent merkt op niet bekend te zijn met het beroepsgeheim. Voorts geldt dat een kleine minderheid het beroepsgeheim als belemmerend ervaart. Wanneer echter gekeken wordt naar de toelichting van deze groep respondenten, lijkt dit toch niet zo te zijn. Gesteld wordt namelijk dat het beroepsgeheim niet geldt bij strafbare feiten en dat iedere professional een meldplicht heeft bij de bestuurder van de instelling indien een personeelslid een strafbaar feit pleegt. Het beroepsgeheim hoeft dus niet in de weg te staan aan melding en/of aangifte. Aangezien de meerderheid van de respondenten al aangaf dat zij het beroepsgeheim niet als belemmerend ervaren en uit de toelichting van de respondenten die wel hebben aangegeven het beroepsgeheim als belemmerend te ervaren, dit toch anders blijkt te liggen, kan concluderend worden gesteld dat het beroepsgeheim volgens een overgroot gedeelte van de respondenten niet in de weg staat aan melding en/of aangifte bij de politie en/of Openbaar Ministerie.

Uit de antwoorden van de respondenten kan derhalve worden afgeleid dat het beroepsgeheim voornamelijk door de respondenten van de *politie en het Openbaar Ministerie* als belemmerend wordt ervaren, maar dat dit door de andere sectoren niet wordt bevestigd.

4.4.5 Externe samenwerking

De verschillende instanties staan er bij de aanpak van seksueel misbruik niet alleen voor. Er wordt met andere organisaties samengewerkt. Bij deze samenwerking kunnen zich uiteraard aandachtspunten voordoen of juist *best practices* zijn ontstaan. Aan de respondenten is gevraagd naar hun ervaringen met betrekking tot de samenwerking bij de aanpak van seksueel misbruik. Zij hadden de keuze uit: 'goed', 'kan beter', 'niet goed', 'geen mening', of niet van toepassing ('NVT').

Aan de respondenten bij de p*olitie en het Openbaar Ministerie* is gevraagd naar de samenwerking met politie en/of Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming en Reclassering/3RO. Daarnaast bestond de mogelijkheid om zelf andere organisaties te noemen waarmee wordt samengewerkt. Eén respondent geeft aan dat samengewerkt wordt met Veilig Thuis. Deze respondent stelt dat zodra Veilig Thuis kennisneemt van seksueel misbruik, de Veilig Thuis-medewerkers moeten stoppen met het gesprek en direct contact op moeten nemen met de politie. Het beeld dat ontstaat door de gegeven antwoorden van de respondenten is dat de samenwerking met de hiervoor genoemde organisaties overwegend als 'goed' of 'kan beter' wordt ervaren. Als aandachtspunt wordt met name het delen van informatie en het onderling afstemmen genoemd.

De respondent van de *Inspectie IGJ* geeft aan niet samen te werken met andere organisaties bij de aanpak van seksueel misbruik, al wordt wel aangegeven dat er voldoende aandacht is in de sector voor de samenwerking met politie en Openbaar Ministerie. Op dit punt lijkt deze respondent zichzelf dus tegen te spreken. Dat samen met het feit dat van de Inspectie IGJ slechts

één respondent de enquête heeft ingevuld, maakt dat aan het antwoord dat niet wordt samengewerkt met andere organisaties, niet veel waarde kan worden gehecht.

Aan de respondenten van *Veilig Thuis* zijn dezelfde organisaties voorgelegd als bij de politie en het Openbaar Ministerie. Het merendeel van de respondenten stelt de samenwerking met de politie (zestien van de achttien), Openbaar Ministerie (tien van de achttien) en de Raad voor de Kinderbescherming (zestien van de achttien) als 'kan beter' tot 'goed' te ervaren. Over de samenwerking met de Reclassering/3RO zijn de respondenten iets minder positief, aangezien zij hierbij met name de opties 'kan beter' tot 'niet goed' aangeven (zes van de acht[550]). In de toelichting wordt door verschillende respondenten als aandachtspunt het belang van afstemming tussen de verschillende organisaties aangegeven. Ook merken zij dat op dat wachtlijsten (bij politie, openbaar ministerie, jeugdzorg ketenpartners) problemen kunnen geven. Als *best practice* wordt door een respondent opgemerkt dat het van belang is om transparant naar elkaar te zijn en om directe lijnen te hebben.

In de sector *Onderwijs* wordt door bijna alle respondenten samengewerkt met andere organisaties bij de aanpak van seksueel misbruik. Vooral de samenwerking met de (zeden)politie (dertien van de veertien) en de GGD (tien van de veertien) wordt genoemd. Andere organisaties die worden genoemd zijn het Openbaar Ministerie, scholen en het Centrum Seksueel Geweld. De overgrote meerderheid van de respondenten geeft aan de samenwerking met de genoemde organisaties als goed te ervaren. Een aandachtspunt is de vraag wat wel en niet mogelijk is onder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Ook wordt opgemerkt dat sprake is van onderlinge afstemming en werkafspraken. Als *best practice* wordt door een respondent aangegeven 'het investeren in een netwerk en de samenwerking daar binnen'. Over de samenwerking van de sector met politie en/of Openbaar Ministerie wordt opgemerkt dat er voldoende aandacht is voor deze samenwerking. Er is zowel structureel als incidenteel overleg en door een aantal respondenten wordt aangegeven dat de samenwerking voldoende is.

4.4.6 Ervaringen met de aangifteplicht

De respondenten is gevraagd naar hun eventuele ervaringen met de huidige aangifteplicht van artikel 160 Sv, die voor zover het gaat om zedenmisdrijven momenteel enkel geldt voor eenieder die kennis draagt van een verkrachting. De respondenten uit de justitiële keten, de *politie* en het *Openbaar Ministerie*, geven alle vijf aan hier geen ervaring mee te hebben. Aanwijzingen van verkrachting komen, zo lijkt uit deze (zij het niet-representatieve) hoeveelheid respons te kunnen worden afgeleid, niet binnen bij de opsporingsketen op grond van de aangifteplicht van artikel 160 Sv. Een beperkt aantal respondenten die werkzaam is bij *Veilig Thuis* (drie van de achttien) en bij de *Inspectie Onderwijs* (vijf van de vijftien) geeft aan wel ervaring te hebben met toepassing van aangifte op grond van artikel 160 Sv. De respondent van de *Inspectie IGJ* gaf tevens aan geen ervaring te hebben met aangifte op grond van artikel 160 Sv.

De (acht) respondenten (van Veilig Thuis en de Inspectie Onderwijs) die aangaven wél ervaring te hebben met toepassing van de aangifteplicht van artikel 160 Sv, werd daarnaast de vraag gesteld hoe vaak zij in de afgelopen vijf jaar aangifte hebben gedaan van seksueel misbruik. Vijf van de acht deed dat minder dan vijf keer in die vijf jaar, één tussen de vijf en tien keer, en twee respondenten vaker dan vijftien keer. Aangezien dit alleen de respondenten betreft die eerder aangaven ervaring te hebben met de aangifteplicht van artikel 160 Sv, zeggen deze cijfers

[550] Van de achttien respondenten geven zes respondenten aan geen mening te hebben over deze samenwerking en vier van hen heeft de optie 'NVT' aangevinkt.

niets over de vraag hoe vaak onze respondenten in totaliteit aangifte hebben gedaan van seksueel misbruik. Deze acht respondenten konden tevens aangeven of zij beperkingen ervaren in de aangifteplicht voor seksueel misbruik. De helft gaf aan geen beperkingen te ervaren. De andere respondenten wezen er onder andere op dat aangifte op eigen naam moet geschieden aangezien dit niet mogelijk is op naam van de organisatie (Veilig Thuis), of dat het soms lastig is om ouders en/of een schoolbestuur te stimuleren aangifte te doen. Opgemerkt wordt daarnaast dat het moeilijk uit te leggen kan zijn dat de strafrechtelijke bewijslast ertoe leidt dat strafrechtelijk onderzoek wordt bemoeilijkt of stopgezet.

4.4.7 Aanpassing van de aangifteplicht

Indachtig de probleemstelling van dit onderzoeksproject is respondenten tevens gevraagd hoe zij aankijken tegen de huidige aangifteplicht van artikel 160 Sv en de eventuele uitbreiding daarvan naar andere vormen van seksueel misbruik dan alleen verkrachting. Daartoe is hen gevraagd of zij menen dat onder de huidige situatie met het oog op het belang van het slachtoffer moet kunnen worden afgezien van het doen van aangifte en, zo ja, op welke manier de wet daartoe zou moeten worden aangepast. Vervolgens dienden respondenten er vanuit te gaan dat de wetgever zou besluiten de aangifteplicht van artikel 160 Sv aan te passen. Hen werd daarbij gevraagd of zij menen dat de aangifteplicht in dat geval alleen zou moeten gelden ten aanzien van een specifieke groep slachtoffers (en zo ja: welke groep dat zou moeten zijn) en of de aangifteplicht in hun optiek zou moeten gelden voor alle burgers, alleen voor organisaties of voor beide. Daarna volgden de vragen die specifiek zien op de wenselijkheid van uitbreiding van de aangifteplicht, waarbij respondenten tevens werd gevraagd of zij menen dat een dergelijke verruiming zou leiden tot bevordering of juist afremming van het doorgeven van gevallen van seksueel misbruik aan de politie en/of het Openbaar Ministerie. Tot slot werd gevraagd vanaf welk moment de aangifteplicht van toepassing zou dienen te zijn, waarbij in de mogelijke beantwoording kon worden gekozen tussen een signaal, een redelijk vermoeden of concrete kennis van seksueel misbruik.

Afzien van aangifte vanwege het belang van het slachtoffer

De drie respondenten van de *politie* menen dat onder de huidige aangifteplicht van artikel 160 Sv (ten aanzien van verkrachting) moet kunnen worden afgezien van het doen van aangifte indien dat in het belang van het slachtoffer is.[551] De twee *officieren van justitie* verschilden op dit punt van mening: één meende dat van aangifte zou moeten kunnen worden afgezien, de ander meende van niet, omdat het een ernstig feit betreft en de officier van justitie in staat zou zijn om bij de vervolgingsbeslissing rekening te houden met het belang van het slachtoffer. De vier respondenten van de politie en het Openbaar Ministerie die voorstander zijn van de mogelijkheid van het afzien van aangifte, menen dat artikel 160 Sv hiertoe een uitzondering moet bevatten ten behoeve van het belang van het slachtoffer.

De meerderheid van de respondenten van *Veilig Thuis* zijn voorstander van de mogelijkheid om te kunnen afzien van aangifte (van verkrachting) met het oog op het belang van het slachtoffer.

[551] Alhoewel één van deze respondenten 'nee' aankruiste, volgt uit zijn of haar onderbouwing daarvan ('Aangifte doen is niet altijd de oplossing') dat het antwoord feitelijk 'ja' diende te zijn.

Elf van deze achttien respondenten gaven dit expliciet aan. Zes andere respondenten vinkten aan dat zij het daar niet mee eens waren, maar gezien de onderbouwing van dat antwoord meenden drie van hen dat de aangifteplicht toch niet absoluut moet zijn en soms moet kunnen wijken voor het belang van het slachtoffer. Er werd door deze respondenten onder meer gewezen op het gegeven dat een aangifte niet altijd de beste oplossing is voor het slachtoffer, onder andere omdat de dader dan mogelijk de gevangenis in gaat terwijl dit een ouder kan zijn. Ook wordt gewezen op de (veiligheid)risico's van aangifte voor het slachtoffer, bijvoorbeeld op uitstoting of nieuw geweld, bijvoorbeeld in eergerelateerde/eerwraakzaken, en op de mogelijkheid dat slachtoffers geen hulp meer zullen zoeken als anderen in dat geval aangifte moeten doen. De meningen verschillen of er een uitzondering op artikel 160 Sv zou moeten worden gemaakt (zes respondenten) of dat de aangifteplicht zou moeten worden aangepast tot een aangifterecht (vier respondenten). De drie respondenten van Veilig Thuis die menen dat aangifte van verkrachting altijd plaats moet vinden, wijzen op het belang dat het Openbaar Ministerie de situaties goed beoordeelt, dat het slachtoffer het verdient dat aangifte wordt gedaan (ook als hij/zij dat zelf niet doet) en dat hier als voorwaarde aan kan worden verbonden dat het slachtoffer wordt ondersteund en diens veiligheid wordt geborgd.

De respondenten werkzaam bij de *Inspectie Onderwijs* zijn verdeeld over de mogelijkheid af te zien van het doen van aangifte. Vier van de vijftien zeggen voorstander te zijn, maar van de tien respondenten die zeggen tegenstander te zijn, blijkt in vijf gevallen uit de onderbouwing dat zij wel degelijk ruimte zien voor het afzien van aangifte. Daarmee zijn er negen voorstanders en vijf tegenstanders[552], terwijl de vijftiende respondent aangaf geen mening te hebben. De voorstanders wijzen op de gevaren van aangifte indien eerwraakgeweld op de loer ligt, op de mogelijkheid van ambtshalve onderzoek zonder aangifte of op de positie van de vertrouwensinspecteur die gebaat zou zijn bij de mogelijkheid af te zien van aangifte. De tegenstanders van de afwijkmogelijkheid wijzen erop dat men verkrachters niet mag 'laten lopen' en dat aan deze rechtsschending niet voorbij mag worden gegaan. Een ander plaatst de nuancering dat het ook afhangt van de vraag of het slachtoffer in staat is (vanwege diens leeftijd en geestelijke vermogens) aangifte te doen. In dat geval moet in zijn of haar optiek een keuze in het algemeen belang worden genomen, die in de optiek van deze respondent doorslaat naar de verplichting tot aangifte. Twee respondenten geven wel aan waarde te hechten aan de bescherming van het slachtoffer als voorwaarde voor een verplichte aangifte.

De respondent werkzaam bij de *Inspectie IGJ* is tevens voorstander van de mogelijkheid (gemotiveerd) af te wijken van de verplichting tot het doen van aangifte.

Aangifteplicht beperken tot specifieke groep slachtoffers?

Indien zou worden besloten tot een aanpassing van de aangifteplicht, dan ziet één van de mogelijke aanpassingen op de potentiële kring van slachtoffers waartoe die plicht zou kunnen worden beperkt. Het beeld dat uit de antwoorden op de vraag naar de wenselijkheid van een dergelijke beperking naar voren komt, is diffuus. In totaal waren 11 (van de 39) respondenten tegen een beperking. Van de 23 respondenten die wél een beperking bepleitten, meenden 3 dat de aangifteplicht beperkt moet blijven tot slachtoffers tot en met 12 jaar, 5 tot slachtoffers tot en met 18 jaar en 15 dat deze plicht moet worden beperkt tot 'andere kwetsbare groepen' als

[552] Eén van de respondenten die aangaf tegen de mogelijkheid tot het afzien van aangifte te zijn, gaf aan dat het belang van aangifte altijd moet worden 'afgewogen in overleg met de zedenpolitie'. Als men dat interpreteert als dat hij/zij het afzien van aangifte mogelijk acht, dan is de verhouding tussen voor- en tegenstanders 10-4.

slachtoffer. Hierbij werd gewezen op mensen die afhankelijk zijn van anderen, een verstandelijke beperking of psychische stoornis hebben, kwetsbare ouderen en ook alleenstaande minderjarige vluchtelingen. De meesten van deze vijftien respondenten pleitten voor een beperking tot slachtoffers tot een bepaalde leeftijd én andere maatschappelijk kwetsbare personen. Vijf respondenten hadden geen mening. Opvallend is dat de respondenten die werkzaam zijn bij *Veilig Thuis* het vaakst (zeven van de achttien) voorstander waren van een beperking tot andere maatschappelijk kwetsbare groepen.

Aangifteplicht beperken tot burgers en/of organisaties?

Het zou tevens kunnen worden overwogen de aangifteplicht enkel te laten gelden voor burgers of juist voor organisaties. Veruit de meeste respondenten (25 van de 39) geven aan geen beperking te willen aanbrengen en de aangifteplicht dus voor zowel burgers als voor organisaties te laten gelden. Hiervoor geven zij redenen die verband houden met de bescherming van (potentiële) slachtoffers, het stoppen van bepaald gedrag en de verantwoordelijkheid die eenieder daarvoor draagt. Een burger zou zich daarvoor niet mogen 'verschuilen achter' een organisatie, zo merkt een van de respondenten op. Daarnaast waren er in totaal acht respondenten, waarvan zes werkzaam bij *Veilig Thuis*, die meenden dat de aangifteplicht zou moeten worden beperkt tot organisaties. Als reden daarvoor gaven zij op dat burgers het recht hebben om te bepalen wat ze doen naar aanleiding van iets dat hen is aangedaan. Ook werd opgemerkt dat burgers ook kwetsbaarder zijn dan organisaties, omdat zij 'in hun persoonlijk levenssfeer getroffen kunnen worden.' Een andere respondent was bij aangifte door burgers banger voor valse aangiftes dan bij aangifte door een organisatie. Vier respondenten hadden geen mening en twee meenden dat alleen burgers verplicht zouden moeten zijn tot aangifte.

Wenselijkheid van verruiming van de aangifteplicht

Een van de meest 'directe' vragen ziet op hoe de respondenten denken over de mogelijke uitbreiding van de aangifteplicht tot andere vormen van seksueel misbruik dan alleen verkrachting. De verdeling over de drie mogelijke antwoorden (ja/nee/geen mening) ziet er zo uit:

	Ja	Nee	Geen mening
Politie	0	2	1
Openbaar Ministerie	2	0	0
Veilig Thuis	10	5	3
Inspectie Onderwijs	13	2	0
Inspectie IGJ	1	0	0
Totaal	26	9	4

Tabel 4.9 – Wenselijkheid van verruiming van aangifteplicht

Er lijkt aldus brede steun te bestaan voor een dergelijke uitbreiding: twee-derde van de respondenten geeft aan daar voorstander van te zijn. Waar binnen de opsporing en vervolging nog geen duidelijk standpunt wordt ingenomen (twee voor, twee tegen) tekent zich bij Veilig Thuis (tien voor, vijf tegen) en met name bij de Inspectie Onderwijs (dertien voor, twee tegen) een duidelijkere tendens af richting een gewenste uitbreiding van de aangifteplicht. Respondenten die aangaven voorstander te zijn van een dergelijke uitbreiding werd tevens gevraagd of zij een

ondergrens qua vorm van seksueel misbruik in gedachten hadden. Elf gaven aan geen ondergrens in gedachten te hebben.

De respondenten die wel strafbare feiten of feitencomplexen gaven als voorbeeld, gaven uiteenlopende antwoorden, waarbij sommigen aanknoopten bij de leeftijd van het slachtoffer, terwijl anderen meenden dat elke vorm van seksueel contact tussen minderjarigen en meerderjarigen tot verplichte aangifte zou moeten leiden. Weer anderen keken daarvoor naar de vraag of een afhankelijkheidsrelatie tussen de dader en het slachtoffer bestond, of wanneer eerstgenoemde het slachtoffer chanteert. Ook handelingen ten aanzien van kinderpornografisch materiaal en nieuwe vormen van seksueel misbruik als sexting, grooming en digitaal misbruik werden genoemd. Niet valt uit te sluiten dat zij hier specifieke delicten noemen die zij zelf in hun praktijk aan de hand hebben gehad en die zij daarom specifiek genoemd wilden zien.

Om de ervaren potentiële meerwaarde van een strafvorderlijke aangifteplicht ten aanzien van seksueel misbruik nog scherper in kaart te brengen, is de respondenten tevens gevraagd of zij menen dat een dergelijke verruiming zou leiden tot een bevordering of juist een afremming van het doorgeven van gevallen van seksueel misbruik aan de politie en/of Openbaar Ministerie. Slechts twee respondenten gaven aan een afremming te verwachten. Veruit de meeste respondenten gaven aan een bevordering van de ontsluiting te verwachten (twaalf) of dat het 'eraan ligt' welk effect een verruiming van de aangifteplicht zou hebben (veertien). Elf respondenten hadden op dit punt geen mening.

	Bevordert	Remt af	Ligt eraan	Geen mening
Politie	0	0	3	0
Openbaar Ministerie	0	0	0	2
Veilig Thuis	4	1	7	6
Inspectie Onderwijs	7	1	4	3
Inspectie IGJ	1	0	0	0
Totaal	12	2	14	11

Tabel 4.10 – Verwachte invloed verruiming aangifteplicht op ontsluiting aanwijzingen van seksueel misbruik

De positief gestemde respondenten gaven ter onderbouwing aan dat seksueel geweld nu vaak niet wordt gemeld en dat een aangifteplicht de bekendheid van de strafbaarstellingen van seksueel misbruik onder burgers kan vergroten. Veel burgers zouden nu namelijk nog niet weten wat strafbaar gedrag is en wat niet. Ook zou een aangifteplicht tot uitdrukking brengen dat het de verantwoordelijkheid van een ieder is om gevallen van seksueel misbruik bekend te maken bij de politie. Anderen wijzen erop dat seksueel misbruik zoveel mogelijk moet worden voorkomen en 'veiligheid voor alles' moet gaan. Een aangifteplicht zou in deze optiek preventief kunnen werken.

De respondenten die aangaven dat het 'eraan ligt' welk effect een verruimde aangifteplicht zou hebben, wijzen ter onderbouwing op zowel de voor- als nadelen van een dergelijke verruiming. Als voordeel geldt in hun optiek dat het bewijs in een strafzaak moeilijker te leveren zou zijn zonder slachtofferverklaring, men met een aangifteplicht als maatschappij een signaal geeft dat dat seksueel misbruik niet door de beugel kan én dat een ieder daar melding van dient te maken ter bescherming van zichzelf en andere (potentiële) slachtoffers. Anderzijds menen zij ook dat een strafrechtelijk traject niet altijd is aangewezen en soms (alleen) een hulpverleningstraject

beter is. Ook zou angst voor de gevolgen voor de dader ertoe kunnen leiden dat slachtoffers geen aangifte zouden doen. Als nadeel wijzen sommige respondenten bovendien op een mogelijke toename van het aantal aangiftes, hetgeen tot capaciteitsproblemen zou kunnen leiden en die bovendien niet allemaal 'er voldoende toe zouden doen', hetgeen de procesgang zou kunnen 'vervuilen'. Als relevante factor voor de gevolgen van een aangifteplicht wordt ten slotte gewezen op de bekendheid en voorlichting die daaraan zou worden besteed.

Hoewel bij andere vragen door sommige respondenten werd opgemerkt dat verplichte aangifte er mogelijk toe kan leiden dat het slachtoffer minder snel over het misbruik zal praten en er daardoor minder bekend zal worden van het misbruik, lijkt die opvatting hier vrijwel niet te hebben doorgewerkt, aangezien slechts twee respondenten aangeven dat een verplichte aangifte afremmend zou werken ten aanzien van de kennis bij politie en/of Openbaar Ministerie. Deze respondenten wijzen inderdaad op de verwachte negatieve werking van verplichte aangifte op het hulpverleningstraject en de openheid van zaken door het slachtoffer. Ook twee van de respondenten die 'ligt eraan' aanvinkten wijzen op deze mogelijk negatieve gevolgen van een verruimde aangifteplicht.

Moment waarop de aangifteplicht van toepassing zou moeten zijn

Om inspiratie op te doen voor een verruimde aangifteplicht is de respondenten tevens gevraagd vanaf welk moment zij menen dat een eventuele aangifteplicht van toepassing zou moeten zijn. De mogelijke mate van concreetheid van de aanwijzingen zijn daarbij getypeerd als een 'signaal', een redelijk vermoeden of concrete kennis van seksueel misbruik.

	Signaal	Redelijk vermoeden	Concrete kennis	Geen mening
Politie	0	1	2	0
Openbaar Ministerie	0	0	2	0
Veilig Thuis	1	7	9	1
Inspectie Onderwijs	1	13	0	1
Inspectie IGJ	0	0	1	0
Totaal	2	21	14	2

Tabel 4.11 – Moment waarop verruimde aangifteplicht zou moeten gelden

De meerderheid van de respondenten (21 van de 39) meende dat een redelijk vermoeden voldoende zou moeten zijn voor het aannemen van een aangifteplicht. Daarbij valt op dat de respondenten van de *Inspectie Onderwijs* vrijwel allemaal een redelijk vermoeden voldoende zouden vinden (dertien van de vijftien respondenten), terwijl de respondenten werkzaam bij *Veilig Thuis* vaker naar een eis van concrete kennis neigen (negen van de achttien). Ook de vijf respondenten uit de opsporing- en vervolgingspraktijk (*politie* en *Openbaar Ministerie*) eisen in meerderheid (vier van de vijf) concrete kennis van seksueel misbruik.

4.4.8 Aansprakelijkheid van de aangifteplichtige

De respondenten is tot slot gevraagd of zij menen dat indien vast komt te staan dat de persoon die (op grond van artikel 160 Sv) verplicht is aangifte te doen, dit heeft nagelaten, dit nalaten strafrechtelijk moet worden gesanctioneerd. Het type aangifteplichtige is daarbij nader ingevuld

naar gelang het type respondent. Waar leden van de politie en het Openbaar Ministerie werden bevraagd, werd gesproken van 'een (bestuur van een) organisatie' die diens aangifteplicht niet vervult. Waar de respondenten werknemers van Veilig Thuis betroffen, sprak de enquête van 'een professional'. Bij de respondenten werkzaam bij de Inspectie Onderwijs en de Inspectie IGJ was dit 'de school' respectievelijk 'de zorgaanbieder'. Deze vraag van de enquête ziet zodoende met name op de wenselijkheid van strafrechtelijke aansprakelijkheid van aangifteplichtige organisaties (als zodanig en het bestuur daarvan).

De respondenten van *politie* en *Openbaar Ministerie* hebben op dit punt in meerderheid geen mening (drie van de vijf). Eén respondent van de politie meent dat geen sanctionering gewenst is, aangezien hij of zij tegen een aangifteplicht is. De overige respondent van het Openbaar Ministerie meent juist dat sanctionering wél is aangewezen, omdat als er concrete kennis van een strafbaar feit is maar desondanks geen sanctionering volgt, een aangifteplicht anders geen waarde zou hebben.

De respondenten van *Veilig Thuis* waren eensgezinder in hun beantwoording. Waar vijf van hen op dit punt geen mening hadden, waren de overige dertien Veilig Thuis-respondenten tegenstander van een strafrechtelijke sanctionering. Als belangrijkste reden voor dat standpunt wijzen zij erop dat er verschillende (valide) redenen kunnen zijn om geen aangifte te doen. Drie van deze respondenten noemen daarbij concrete belangen die tegen een dergelijke strafrechtelijke sanctionering kunnen pleiten, te weten het belang van (de veiligheid van) het slachtoffer.[553] Toepassing van het strafrecht ten aanzien van de niet-aangever zou dat belang lang niet altijd goed dienen. Een van de respondenten verwoordt dit standpunt treffend:

> *'Het effect van sanctioneren zal zijn dat geen patiënt zijn mond meer open zal doen en de toegankelijkheid en hulpverlening van deze groep mensen zeer onder druk komt te staan. Op die manier zal er nog minder bekend worden [over] wat er gebeurt en [zal] alles zich nog meer onder [de] oppervlakte afspelen.'*

Een collega stelt dienovereenkomstig:

> *'Professional is over het algemeen bezig met beiden [sic] van hulp en zorg en is gericht op stoppen mishandeling/veilig stellen. Een aangifte kan soms bovenstaande in de weg zitten, zeker als slachtoffer zelf geen aangifte wil doen.'*

Daarnaast menen sommige respondenten van Veilig Thuis dat eerst door middel van voorlichting zou moeten worden gewerkt aan grotere bekendheid van artikel 160 Sv onder beroepskrachten, of dat een tuchtrechtelijke sanctionering een beter alternatief is voor toepassing van het strafrecht.

Het beeld is diagonaal anders bij de respondenten werkzaam bij de *Inspectie Onderwijs*. Hier is juist een meerderheid (tien van de vijftien) voorstander van strafrechtelijke sanctionering in het geval een aangifteplichtige school niet aan zijn aangifteplicht voldoet. Deze respondenten wijzen op de verantwoordelijkheid en de zorgplicht die scholen hebben. Scholen mogen seksueel misbruik 'niet onder de mat vegen'. Het niet nemen van die verantwoordelijkheid zou voor de

[553] Vier andere respondenten bleven algemener en spraken van 'verschillende redenen', 'gegronde beweegredenen' en 'onderliggende motivatie'. Een van hen hecht er waarde aan of de beroepskracht heeft overlegd met een vertrouwensarts of gedragswetenschapper over een mogelijke aangifte.

betrokkenen tot 'restschade' kunnen leiden. Drie van hen wijzen ook op de wettelijke plicht: als geen sanctionering volgt, waarom zou dit dan wettelijk moeten zijn geregeld? Een van de respondenten merkt hier op dat op deze manier ook de 'angst voor de politie en imagoschade' kan worden doorbroken. Een minderheid van deze onderwijsrespondenten (vier van de vijftien) geeft juist aan vóór een strafrechtelijke reactie op het niet doen van aangifte te zijn. Twee van hen wijzen daartoe op de mogelijkheden die de inspectie heeft in het kader van het toezicht en de bekostiging van de school. Een ander meent dat het strafrecht 'wel erg zwaar is', terwijl de laatste respondent blijk geeft van twijfel, aangezien hij of zij meent dat voor beide iets te zeggen is. Eén van de onderwijsrespondenten had op dit punt geen mening. De respondent van de *Inspectie IGJ* was tegenstander van strafrechtelijke sanctionering, omdat er in zijn of haar optiek goede redenen kunnen zijn voor het niet doen van aangifte.

4.4.9 Conclusie

Bezien wij de uitkomsten van de enquête die onder onze 39 respondenten is afgenomen, dan komt een wisselend beeld aan opvattingen naar voren. Gezien het relatief lage aantal respondenten, met name bij de politie (drie), het Openbaar Ministerie (twee) en de Inspectie IGJ (één) kan niet te grote waarde worden gehecht aan deze resultaten. Desalniettemin menen wij dat op deze manier wel een beeld van de ervaringen van het werkveld kan worden verkregen. Wij presenteren hier kort de resultaten die het duidelijkst naar voren komen omdat zij het meest gedragen worden door de respondenten, en de resultaten die voor de vraagstelling van het onderzoek het belangrijkst zijn. Dat zijn in ieder geval de vragen die zien op de mogelijke verbeterpunten van het huidige stelsel van ontsluiting van aanwijzingen van seksueel misbruik en over de wenselijkheid van uitbreiding van de strafvorderlijke aangifteplicht.

Uit de antwoorden komt naar voren dat ontsluiting van aanwijzingen van seksueel misbruik (ongeacht van de mate van concreetheid daarvan) in de meerderheid van de gevallen plaatsvindt door middel van een melding en slechts in beperkte mate door een strafrechtelijke aangifte. Zoals gezien de taakomschrijving valt te verwachten, hebben de Veilig Thuis-respondenten vooral ervaring met gevallen van seksueel misbruik begaan door particulieren, terwijl bij de inspecties een sterkere nadruk ligt op seksueel misbruik begaan door beroepskrachten. Bij de meeste van onze respondenten bestond een tamelijk goede bekendheid met de afspraken die zijn gemaakt over ontsluiting van aanwijzingen van seksueel misbruik en ook over de samenwerking met andere organisaties zijn de meesten tamelijk tevreden, alhoewel wel degelijk ook verbetering mogelijk is.

Daadwerkelijke ervaring met de strafvorderlijke aangifteplicht van artikel 160 Sv onder de respondenten is beperkt aanwezig (8 van de 39). Een meerderheid van de respondenten toonde zich voorstander van de mogelijkheid om in het belang van het slachtoffer af te zien van het doen van aangifte. Tevens gaf een meerderheid aan een uitbreiding van de strafvorderlijke aangifteplicht van artikel 160 Sv naar andere vormen van seksueel misbruik dan (zoals nu het geval is) enkel verkrachting, wenselijk te achten. Een uitbreiding van de strafvorderlijke aangifteplicht zou daarom in de optiek van onze respondenten – zo menen wij de antwoorden op de verschillende deelgebieden van de enquête te kunnen samennemen – gepaard moeten gaan met een uitzonderingsmogelijkheid. Die verruimde aangifteplicht zou dan kunnen gelden ten aanzien van een brede groep kwetsbare slachtoffers en voor zowel individuele burgers als organisaties. Ook de antwoorden van met name de medewerkers van Veilig Thuis op de vraag naar de wenselijkheid van strafrechtelijke sanctionering van een beroepskracht die heeft nagelaten

aangifte te doen, laten zien dat redenen van zorg en veiligheid van het slachtoffer ook juist tegen het verplicht doen van aangifte kunnen pleiten.

4.5 Verslag van de expertmeetings

4.5.1 Vooraf: organisatie & werkwijze

Voor een beschrijving van de opzet van de expertmeetings verwijzen we naar de uitgebreide verantwoording opgenomen in hoofdstuk 2, § 2.4. Zoals daar beschreven is het niet mogelijk gebleken alle drie de geplande expertmeetings uit te voeren. Twee expertmeetings hebben wel doorgang kunnen vinden: één voor Veilig Thuis en één gezamenlijke bijeenkomst met vertegenwoordigers van de politie, Veilig Thuis, de Inspectie Onderwijs en de Inspectie IGJ.

Voor beide bijeenkomsten zijn aparte, maar vergelijkbare casus opgesteld. De casus zijn zoveel mogelijk gebaseerd op voorbeelden die werden genoemd in de interviews. Op de bijeenkomst is gevraagd of de casus voldeden en de deelnemers een voorkeurcasus hadden om te bespreken.

In het hierna volgende wordt apart verslag gedaan van hetgeen op beide bijeenkomsten is besproken.[554] De besproken casus zijn, voor zover besproken, in het verslag opgenomen.[555] Een ordening conform de in § 4.3 opgenomen aandachtspunten bleek niet goed mogelijk. De besproken aandachtspunten worden daarom via vermelding van (gecursiveerde) koppen in het verslag geduid.[556] Na iedere casus worden de uitkomsten van de bespreking op hoofdpunten samengevat in een schematisch overzicht. Daarbij worden de uitkomsten gegroepeerd naar vier vaste aandachtspunten: 1) de vraag naar de betekenis van een verruiming van de aangifteplicht, 2) de betekenis van de meldplicht en – zo dit is besproken – van een verruiming van de kring van meldplichtigen, 3) de samenwerking en (4) de casuïstiek. Waar relevant wordt het schematische overzicht per casus aangevuld met een of meer andere aandachtspunten.

4.5.2 Verslag van de expertmeeting met Veilig Thuis[557]

4.5.2.1 Vooraf

De bijeenkomst werd gehouden met drie beroepskrachten werkzaam bij Veilig Thuis in twee regio's (Amsterdam en Limburg). Het betrof twee ervaren, gespecialiseerde maatschappelijk

[554] De samenstelling van de expertmeetings was sterk verschillend, en ook de casus die werden voorgelegd varieerde. De casus besproken op de expertmeeting met Veilig Thuis was toegesneden op de taakstelling van de organisatie; die op de gezamenlijke expertmeeting op de taakstellingen van alle vier de deelnemende organisaties. Voorzien was in drie domeingerichte expertmeetings, die tot doel hadden doelgericht informatie met betrekking tot de wijze waarop de betrokken organisatie reageert op vermoedens van seksueel misbruik, in het bijzonder richting de politie en het Openbaar Ministerie en vice versa. Deze informatie zou de opmaat vormen voor de gezamenlijke expertmeeting. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 4.5 kon alleen voor Veilig Thuis zo'n domeingerichte bijeenkomst worden georganiseerd. Dat maakt dat een vergelijking van de bevindingen opgehaald op de achtereenvolgende expertmeetings niet zinvol was. De bevindingen van beide expertmeetings zijn meegenomen bij het opstellen van de scenario's, beschreven in hoofdstuk 6.

[555] Bij de expert meeting met Veilig Thuis zijn wel alle opgestelde casus besproken, maar bij de expertmeeting met de vertegenwoordigers van de verschillende organisaties niet. In bijlage 8 en 9 staan de casus als toegezonden aan de deelnemers.

[556] Met het oog op de leesbaarheid is er voor gekozen om voor § 4.5.2.2 een andere opmaak te nemen, namelijk door wit regels op te nemen tussen de alinea's zodat duidelijk wordt welke deelthema's zijn besproken bij de aandachtspunten en hoe deze al of niet samenhangen.

[557] Deze bijeenkomst vond plaats op 8 mei 2019, te Utrecht. De naam en functie van de deelnemers staan vermeld in bijlagen 8.

werkers en één vertrouwensarts. Op deze bijeenkomst zijn alle (vijf) casus besproken. Er is als opgemerkt in het verslag niet steeds één op één een relatie te leggen tussen hetgeen is besproken en de casus.

De respondenten zijn in het verslag volgens profiel genummerd en worden als volgt aangeduid:

1 Maatschappelijk werker (regio Amsterdam);
2 Maatschappelijk werker (regio Limburg);
3 Vertrouwensarts (regio Amsterdam).

Het verslag is als volgt opgebouwd: de bespreking van de afzonderlijke casus en de varianten is beschreven in § 4.5.2.2 tot en met 4.5.2.6. Aan het einde van iedere deelparagraaf staat per Tot slot wordt in § 4.5.2.7 een korte samenvatting gegeven.

4.5.2.2 Casus 1 – Wat te doen met 'buurtopa Bas'?

Casus 1- Wat te doen met 'buurt-opa Bas'?
U krijgt als medewerker van Veilig Thuis een melding binnen van het Algemeen Maatschappelijk Werk. Uit de melding blijkt dat het AMW gebeld is door een moeder die vertelde dat haar zesjarige zoontje Tom tegenover haar heeft verklaard dat een oudere buurtbewoner (in de buurt bekend als 'opa Bas') hem en enkele andere jonge buurtkinderen op de kinderboerderij over de kleren bij de schaamstreek heeft betast. Tom heeft dat toegelaten omdat: (1) Opa Bas een voor hem vertrouwde figuur is en (2) Opa Bas hem voor de medewerking heeft beloond met snoep. Het zou meerdere malen zijn gebeurd, achter het hok met de geiten. In de melding staat voorts dat moeder heeft doorgevraagd, en dat Tom na enig aandringen heeft toegegeven dat opa Bas hem zijn geslachtsdeel heeft getoond maar dat hij toen is weggelopen. Tom geeft aan dat hij van vriendjes heeft gehoord dat opa Bas hen op dezelfde wijze heeft benaderd.
De moeder van Tom heeft inmiddels navraag gedaan bij moeders van vriendjes van Tom. Uit die gesprekken is niet gebleken dat deze vriendjes seksueel benaderd zouden zijn door opa Bas, maar twee van hen zijn sinds kort wel bedplassers geworden en willen niet meer naar de kinderboerderij.

Vraag:
- Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven, en zo ja, welke?
- Kunt u aangeven wat volgens u de sterke kanten (kansen) zijn van de door u gekozen aanpak?
- Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Aandacht voor (overige) maatschappelijk kwetsbaren

Voorafgaand aan de bespreking van de casus wordt opgemerkt dat er meer aandacht moet komen voor andere groepen slachtoffers dan de minderjarigen. De groep maatschappelijk kwetsbaren die risico lopen seksueel te worden misbruikt is gevarieerder en omvangrijker. Genoemd worden de LVB-categorie, (ex-)patiënten uit de geestelijke gezondheidszorg, minder validen en ouderen. Aangegeven wordt dat ingrijpen en het bieden van veiligheid in dergelijke gevallen gecompliceerder ligt, want *'bij kinderen heb je meer mogelijkheden om drang uit te oefenen'* (#2). Voor kinderen wordt beslist, maar voor kwetsbare jongvolwassenen gaat dat bijvoorbeeld niet op. Evenmin is er '*een Raad voor ouderenbescherming of minder validen (…).'* (# 3).

Nader feitenonderzoek in afstemming met de zedenpolitie
De casus geeft maatschappelijke onrust, wat aanleiding geeft tot overleg met de zedenpolitie. Het handelen moet onderling worden afgestemd zodat geen ruis kan ontstaan en Veilig Thuis de politie niet in de wielen rijdt. Dat ziet met name op de vraag met wie Veilig Thuis in gesprek kan gaan om de melding te kunnen onderzoeken (Tom, Tom's moeder, de vriendjes?). Tussentijds kan de veiligheid in deze casus worden geborgd via de ouders.

Dat er geen aanleiding is tot acuut ingrijpen betekent niet dat er geen nader feitenonderzoek nodig is (gesprek met de moeder en/of de vermoede dader). Daarbij moeten ook de politiegegevens worden geraadpleegd.[558] Veilig Thuis waakt daarbij voor mogelijke collusiegevaar, zij het dat bij seksueel misbruik vaak minder gevaar is voor het vervuilen van sporen.
In beginsel zou ook de vermoede dader op de hoogte worden gesteld van de melding aan Veilig Thuis, maar soms is dat niet handig. Zeker niet wanneer het mogelijk gaat om een zedenmisdrijf, dan is het zaak om eerst de feiten meer helder te krijgen door te gaan praten met betrokkenen zoals in dit geval de meldende ouders. Mocht de minderjarige met meer strafrechtelijke informatie komen dan wordt de zaak overgedragen aan de politie, zodat deze de minderjarige op meer gewaarborgde wijze kan horen.[559]

Melding wordt gemaakt van mogelijke overlap tussen het onderzoek van Veilig Thuis en dat van de politie *('Je begint steeds meer tegen elkaars terrein aan te schuren.'*; #2). Dat wordt overigens positief gewaardeerd, want het Openbaar Ministerie geeft er in toenemende mate blijk van oog te hebben voor het door Veilig Thuis te bewaken veiligheidsspoor. Soms vraagt de politie Veilig Thuis om aanvullende informatie, maar dat kan niet zover gaan dat bij Veilig Thuis bekende vertrouwelijke daderkennis wordt overgedragen. Dat gebeurt alleen als de te waarborgen veiligheid daarom vraagt.

De inschatting is dat de politie de zaak tegen opa Bas voorlopig aan Veilig Thuis overlaat en als dit onderzoek (meer) strafrechtelijk relevante informatie oplevert een nieuw overleg volgt tussen Veilig Thuis en de politie. Mocht nader onderzoek leren dat een strafrechtelijk onderzoek is geïndiceerd, dan zal Veilig Thuis de moeder stimuleren aangifte te doen. Doet die dat niet, dan kan aangifte vanuit Veilig Thuis volgen, maar dat behoeft een voldoende feitelijke onderbouwing.

Benadrukt wordt dat je als medewerker van Veilig Thuis ook oog moet hebben voor het belang van de vermoedelijke dader, die moet je niet zomaar aan de schandpaal willen nagelen. Je moet het onderzoek timen: met wie ga je eerst spreken, de ouders of de vermoedelijk dader? Zijn er tekenen die wijzen op seksueel misbruik, zoals bijvoorbeeld bed plassen? Wat hebben de ouders intussen gedaan en hoe suggestief zijn die gesprekken tussen ouders en kind geweest *('Wij hebben wel eens aan het handje gehad dat het kind pas na zes keer zegt te zijn misbruikt.'*; #3)?

[558] In Limburg wordt daartoe gebruik gemaakt van het systeem Dagco.
[559] Die overdracht betreft overigens enkel de melding en de relevante feiten verzameld door Veilig Thuis, er is geen sprake van een overdracht van gespreksverslagen. Dat zou wel kunnen in het geval Veilig Thuis aangifte zou doen of als de politie de verslagen vordert ten behoeve van het strafvorderlijk onderzoek, maar niet zomaar uit eigen beweging.

De inschatting dat de zaak in dit stadium wordt overgelaten aan Veilig Thuis om nader feitenonderzoek te doen betekent niet dat er geen aanleiding zou zijn tot het ondernemen van actie. Het seksueel misbruik heeft immers plaatsgevonden op een kinderboerderij en daar heeft de gemeente een verantwoordelijkheid. Er is risico voor maatschappelijke onrust en daar ligt een taak voor de gemeente.

Betekenis van de (verruimde) aangifteplicht

Over de betekenis van de aangifteplicht en een mogelijke verruiming daarvan voor de voorliggende casus wordt wisselend gedacht. Eén deelnemer ziet het liefst dat de ouders aangifte doen, want *'zelf weet je niks'* (#2). Er wordt gerefereerd aan de LVB-categorie en aan onderling seksueel misbruik binnen instellingen, een verruiming van de aangifteplicht zou daar kunnen helpen om de neiging tot het toedekken van het handelen tegen te gaan. Of dat effect daadwerkelijk intreedt wordt door de anderen echter in twijfel getrokken, want elke professional maakt zijn eigen inschatting en een aangifteplicht staat daarmee op gespannen voet ('*Professionals moeten in overleg kunnen gaan en weten wat het nut is van een aangifte en dat een plicht de handelwijze niet gaat helpen.*'; #3). Aangifte leidt niet altijd tot het gewenste resultaat, bijvoorbeeld omdat Veilig Thuis niet kan doorpakken maar lang moeten wachten op de uitkomsten van het politieonderzoek.

Gesignaleerd wordt dat (te) weinig aangifte wordt gedaan, ook vanuit Veilig Thuis. En wanneer cliënten aangifte willen doen deze daarbij regelmatig weerstand ondervinden van de politie. Er is begrip voor het feit dat de politie een zekere filter op de aangiftes inbouwt, maar een aangifte kan nuttig zijn vanwege het registreren van het incident. En dat kan van belang zijn uit oogpunt van preventie. Of het nu een (verruimde) aangifte(plicht) moet worden of een melding wordt niet helemaal duidelijk. Wel is duidelijk dat er geen hoge verwachtingen moeten worden gekoesterd van een aangifte ('*Vaak kan het strafrecht weinig*'; #2).

In dit verband komt de betekenis van het beroepsgeheim aan de orde. Het beroepsgeheim wordt van groot belang geacht, want vertrouwelijkheid is essentieel voor toegang tot de zorg. Maar het wordt ook enigszins gerelativeerd, want verschuilen achter je beroepsgeheim '*kan nu echt niet meer'* (#2) onder het regime van de meldcode.

Tegelijkertijd wordt aandacht gevraagd voor de 'andere kant': die van de vermoede dader. Het beroepsgeheim biedt dan ruimte om contact aan te gaan met de pleger om deze in een vrijwillige behandelsetting te krijgen (*'Recht op emotionele zorg'*; #1). Bovendien moet eerst nog maar eens worden vastgesteld dát er sprake is van door deze persoon gepleegd seksueel misbruik, want ook het risico op onterechte beschuldigingen ligt op de loer.

Hieruit mag niet de conclusie worden getrokken dat Veilig Thuis geen aangifte zou willen doen, want bij ernstige zaken gebeurt dat zeker. Wat wordt geschetst is een beeld van 'schurende sporen': de door Veilig Thuis te bewerkstelligen veiligheid is '*een heel ander traject dan de het aangiftetraject. Hulpverleners werken omgekeerd dan politie en justitie. Wij geven snel openheid van zaken en bespreken de dingen, ook met betrekking tot plegers. De politie doet onderzoek en spreekt de pleger als laatste. Dat stuk ertussen is belemmerend voor het bewerkstelligen van de veiligheid.'* (#2). Veiligheid kan bovendien ook worden geboden door voor een geborgde behandelsetting te zorgen en dan worden er heldere afspraken gemaakt met de pleger. En vaak komt het dan toch wel tot aangifte, maar niet

vanuit Veilig Thuis. Anderzijds kan het ook goed zijn om het Openbaar Ministerie in de zaak te kennen. Ook in het kader van het vanuit Veilig Thuis op te zetten veiligheidsspoor. Het Openbaar Ministerie kan immers op verzoek van Veilig Thuis concrete gedragsaanwijzingen opleggen. Uiteindelijk komt het, is de slotsom, aan op een goede samenwerking. Dat zet meer zoden aan de dijk dan een verruiming van de aangifteplicht.

Samenwerking & overleg

Hoewel er verschillende procedures zijn die kunnen worden gevolgd, gaat men *'al snel met elkaar aan tafel'* (#1). Liever gaat Veilig Thuis in overleg met de politie, dan aangifte te doen (*'Dan ga ik geen aangifte doen. We hebben alle 06 nummers van de politie en de officieren. En in ernstige zaken komt de officier er gelijk bij'*; # 3). Daarbinnen lijkt het Openbaar Ministerie een eigen positie in te nemen, het denkt mee, maar wanneer er tussen de instellingen verschil van mening is over de aanpak, neemt het Openbaar Ministerie de beslissingen. Vaak kent men elkaar en zijn het officieren van justitie met veel ervaring op zedengebied. Dat is een pre, want je moet officieren hebben *'die out of the box denken (…) Buiten de gebaande paden leiden en risico's durven te nemen'* (#2). Een officier van justitie moet kennis van zaken hebben, handelingsruimte durven nemen en horizontaal schakelen.

Opgemerkt wordt dat het netwerk niet te groot moet worden, dat zou het geval zijn in de regio Amsterdam *('Hoe groter het netwerk, hoe kwetsbaarder'*; #1). Dan moet er weer een schakel tussen, en dat vertraagt. In één van de regio's vervult het Centrum Seksueel Geweld een belangrijke sleutelrol, daar is overlap tussen de activiteiten van Veilig Thuis en het Centrum Seksueel Geweld.[560] Voor beide regio's worden verschillende (tweewekelijks) overleggen genoemd, naast acuut casusoverleg.

[560] Het Centrum voor Seksueel Geweld betreft een samenwerkingsverband tussen verschillende (gemeentelijke) instellingen. Inde regio Amsterdam vervult Veilig Thuis daarbinnen de front office.

Thema/Aandachtspunt	*Kansen*	*Dreiging*
Verruiming aangifteplicht	✓ ouders als primaire bron van informatie	✓ weinig aangiften vanuit VT ✓ professionele autonome ✓ geen effect: plicht werkt niet ✓ ontmoediging door politie ✓ voorkeur voor overleg ✓ onterechte beschuldigingen ✓ repressie staat behandeling in de weg
Melding	✓ onderzoek voorlopig via VT ✓ overleg VT/ZP ✓ ruimte voor drang (vrijwillige behandeling)	✓ nalaten melding en 'intern' afdoen (drang)
Samenwerking	✓ overleg VT & ZP/OM ✓ triage ✓ oog voor de waarheidsvinding	✓ schurende sporen' ✓ behandeling vs straf
Casuïstiek	✓ in handen van VT & ZP ✓ ouders kunnen veiligheid bieden	✓ risico voor maatschappelijke onrust (gemeente) ✓ risico voor valse beschuldiging ✓ aandacht voor verschillende risicogroepen

Schema 4.2 - Wat te doen met 'buurtopa' Bas?

4.5.2.3 Casus 2 - Wat te doen met grootvader Jan?

Casus 2 - Wat te doen met grootvader Jan?

Stel dat de vermoede dader de grootvader van Tom is, Jan, die in het huis naast het gezin woont. Geconfronteerd met de 'beschuldigingen' aan het adres van opa Jan hebben de ouders een 'helder' gesprek met opa, waarin hij bekent uit eenzaamheid (hij is onlangs weduwnaar geworden) inderdaad zijn kleinzoon en enkele vriendjes te hebben betast, maar alleen over de kleren heen. Volgens opa is er geen sprake geweest van verdergaand contact, en hij heeft zeker niet zijn geslachtsdeel aan de kinderen getoond. De ouders willen de zaak voor zover mogelijk 'in eigen beheer afdoen', opponeren sterk tegen een eventuele aangifte en opa Jan is bereid 'ergens te gaan praten'. Ook Tom geeft aan dat hij niet wil dat opa Jan 'naar de gevangenis moet'. De ouders van de vriendjes van Tom dringen echter wel aan op 'harde actie'.

Vraag:

- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven, en zo ja welke?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterke kanten (kansen) zijn van de door u gekozen aanpak?
- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Aan het gezin(systeem) te gunnen autonomie?

Op de vraag of men vanuit Veilig Thuis zou meegaan in de wens van het gezin om het seksueel misbruik door grootvader Jan in eigen kring op te lossen wordt verschillend geantwoord. Dat het gaat om seksueel misbruik binnen het (bredere) gezin wordt relevant gevonden met het oog op de systeemproblematiek. Bij seksueel misbruik binnen het gezin liggen de relaties anders, gecompliceerder.

Het feit dat grootvader Jan in het huis naast het gezin woont geeft wel aanleiding om de melding nader te onderzoeken: je weet immers niet hoe ver het seksueel misbruik is gegaan en of de minderjarige wel alles heeft verteld en kunnen vertellen. Het door de familie 'met de mantel der liefde' willen bedekken van het seksueel misbruik roept wantrouwen op. Maar hoe precies wordt gehandeld is afhankelijk van de casus *('In dit geval misschien wel, in het volgende niet'*; # 3). Een handvat voor veiligheid wordt gevonden in de aanwezigheid van derden buiten het gezin (de ouders van de vriendjes van Tom) die kunnen ook melden of aangifte doen bij de politie.

Thema/Aandachtspunt	*Kansen*	*Dreiging*
Verruiming aangifteplicht		
Melding	✓ onderzoek door VT, in overleg ZP ✓ veiligheid in bekendheid smm bij derden (potentiële melders/aangevers	
Samenwerking		
Casuïstiek	✓ aandacht voor systeemproblematiek (gezin) ✓ autonomie ✓ kracht van familiebanden	✓ risico voor toedekken seksueel misbruik (grootvader)

Schema 4.2 - Wat te doen met grootvader Jan?

4.5.2.4 Casus 3- Wat te doen met vader Pieter?

Casus 3 - Wat te doen met vader Pieter?
Niet Tom, maar Maartje (11)wordt seksueel misbruik en wel door haar vader Pieter. Het misbruik heeft echter een meer ernstig karakter: Maartje geeft aan dat het 'full contact' betreft: haar vader zou naast andere seksuele handelingen, gemeenschap met haar hebben gehad. Vader heeft toegegeven vergaande seksuele handelingen te hebben gepleegd met Maartje, maar ontkent de geslachtsgemeenschap. Maartje geeft aan dat het seksueel misbruik al zeker een jaar speelt. Er zijn geen buurkinderen betrokken, maar er is wel een jonger broertje (8) een zusje (7) in huis waarover bij het AMW (ook) zorg bestaat. Moeder Marja heeft op de laptop van haar echtgenoot enkele kinderpornografische afbeeldingen aangetroffen. Vader Pieter is directeur van een eigen bedrijf en moeder Marja is huisvrouw. De ouders geven aan dat er al enige tijd huwelijksproblemen spelen, en vader zegt onder invloed van stress en seksuele frustratie zich aan Maartje te hebben vergrepen. Het echtpaar is inmiddels in huwelijkstherapie gegaan en vader volgt een ambulante behandeling. Het gezin, inclusief Maartje, geeft aan de problemen in familiale kring te willen oplossen. De grootouders van beide kanten zijn op de hoogte gebracht en maken deel uit van het 'controlenetwerk'. Eén van de getroffen maatregelen is dat vader Pieter bij zijn ouders slaapt en niet alleen mag zijn met de kinderen.

Vraag:
- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven, en zo ja welke?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterke kanten (kansen) zijn van de door u gekozen aanpak?
- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Deze casus wijst duidelijk in de richting van overdracht van de regie aan de politie (*'Regie overgeven aan de politie, het is heel duidelijk*; #1). Hier mag de wens van betrokkenen tot te gunnen autonomie niet prevaleren. Temeer niet daar in de casus blijvende risicofactoren zitten, want de door de dader ervaren stressfactoren die zouden hebben geleid tot het seksueel misbruik zijn nog volop aanwezig. Een indicatie voor de ernst van het gepercipieerde risico op herhaling vormt daarnaast het verzamelen van kinder-pornografisch materiaal door de dader. Bovendien kan het aangifte doen hier onderdeel zijn van de therapie.

Zou het in de casus gaan om wat minder ernstige vormen van seksueel misbruik zou er volgens twee van de drie deelnemers nog wellicht ruimte kunnen zijn voor een afhandeling via een behandelingstraject. Ook in dat gespecialiseerde forensische spoor kan veiligheid worden gewaarborgd. Maar er klinkt twijfel door, want waar de ene respondent benadrukt dat betrokkenen een zekere ruimte moet worden gegund om zelf verantwoordelijkheid te nemen, benadrukt een andere respondent de risico's van zo'n benadering. Wat hier speelt is 'de punitieve aard' van het strafrecht en de daaraan verbonden verstarring. Waar de ene respondent benadrukt dat strafrechtelijk ingrijpen is geïndiceerd om het slachtoffer te kunnen beschermen, zet de andere respondent daar tegenover dat juist straffen kan leiden tot emotionele schade voor het slachtoffer omdat vader in de gevangenis wordt gezet. De vraag of, en zo ja in welke mate, de

minderjarige regie heeft of moet worden gegund wordt verschillend beantwoord *('Regie aan betrokkenen is belangrijk'*; #1).

Degene die voorstander is van kennisgeving aan het strafrecht benadrukt dat dit niet hoeft te betekenen dat er daadwerkelijk wordt vervolgd *('Je kan ook afspraken maken via het strafrecht: 'je moet in behandeling blijven, anders gebeurt er daadwerkelijk wat. Informeer de zedenpolitie of de officier en kijk daarna wat er gebeurt. Strafrecht wel betrokken, maar niet de aangifte per se.'*; #3). Een ander stelt daartegenover dat samenwerking tussen Veilig Thuis en de politie '*angst kan opleveren' bij betrokkenen'* (#1). Dat raakt aan de kwestie van het beroepsgeheim. De meldcode biedt geen ruimte om je als beroepskracht te verschuilen achter je beroepsgeheim, maar tegelijkertijd vormt het beroepsgeheim de sleutel tot een gewaarborgde hulpverlening. Wanneer teveel wordt ingegeven op het beroepsgeheim kan dat ertoe leiden dat plegers geen hulp meer zoeken. Er waait immers een repressieve wind in de samenleving en de *'maatschappelijke afstraffing kan soms heel hard zijn'* (#2). Gesignaleerd wordt dat plegers minder dan vroeger geneigd zijn te 'bekennen' en hulp te zoeken. Het beroepsgeheim biedt dan de ruimte om contact aan te gaan met de pleger en deze in een vrijwillige behandelsetting te krijgen, waarbij – zoals in bovenstaande casus – ook rekening kan worden gehouden met de gezinssystematiek (*'Reparatie van de misbruikte relatie.'*; # 3)

Ondanks het verschil in inschatting van de te volgen handelswijze in deze casus komen de deelnemers uiteindelijk toch weer uit bij de wenselijkheid van overleg tussen Veilig Thuis, de politie en mogelijk het Openbaar Ministerie. De veiligheid lijkt niet te kunnen worden geborgd in een enkel spoor, noch dat van Veilig Thuis, noch dat van het strafrecht *('Strafrecht alleen zorgt niet voor honderd procent veiligheid.'*;#1). En als het nodig is doet Veilig Thuis heus wel aangifte, ook tegen de wensen van betrokkenen in. Juist ook wanneer het gaat om kinderen, want die moet je niet belasten met de aangifte.

Thema/ Aandachtspunt	*Kansen*	*Dreiging*
Verruiming aangifteplicht	✓ aangifte is nog geen vervolging	✓ VT doen dan, kind niet belasten ✓ belemmert ingang bij pleger (evt. behandeling onder drang) ✓ risico voor (verdere) afbreuk aan gezinsbanden
Melding	✓ via VT naar ZP & OM ✓ veiligheid vraagt om samenwerking VT & ZP	✓ veiligheid is niet te borgen door VT alleen
Samenwerking	✓ mogelijkheden tot triage/afstemming	✓ dubbel spoor: VT & politie/OM ✓ veiligheid borgen
Casuïstiek	✓ bij geen kinderpornografie: behandeling via drang?	✓ veiligheid! ✓ kinderen in gezin ✓ stressfactoren volop aanwezig = risico op herhaling ✓ kinderpornografie!
Beroepsgeheim	✓ geen excuus meer om niet te melden	✓ kan ruimte geven voor behandeling via drang; ingang creëren

Schema 4.3 - Wat te doen met vader Pieter?

4.5.2.5 Casus 4 - Wat te doen met onderwijsassistent Yorrick?

Casus 4 - Wat te doen met onderwijsassistent Yorrick?
In deze variant speelt het seksueel misbruik op school (het institutionele spoor). Bij een 'ouderlijke controle' treft moeder Marja op de mobiel van Maartje (11) chatberichten aan tussen Yorrick, een jonge (22) en aantrekkelijk ogende onderwijsassistent op de school van Maartje en naar dochter. De berichten op de mobiel van Maartje bevatten expliciete seksuele toespelingen, en uit de chatgeschiedenis blijkt dat het chatten als een paar weken aan de gang is. Uit het laatste bericht blijkt dat Yorrick en Maartje die middag na schooltijd hebben afgesproken elkaar te ontmoeten in het park achter de school. Maartje heeft tegen haar moeder gezegd dat ze bij na school bij een vriendin gaat spelen.

Vraag:
- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven, en zo ja welke?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterke kanten (kansen) zijn van de door u gekozen aanpak?
- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Hier geeft de institutionele setting minder aanleiding tot wikken en wegen: er wordt in zo'n zaak altijd aangifte gedaan, de Inspectie Onderwijs wordt ingelicht en er wordt contact gezocht met de school. Ook daarna volgt Veilig Thuis zo'n casus actief op. Er wordt een kopie gevraagd van de melding door de school aan de Inspectie Onderwijs en nagegaan wordt of inderdaad aangifte wordt gedaan door de school. Aangegeven wordt dat ouders in dergelijke gevallen regelmatig verstrikt raken in de loyaliteit met de school en er dan onterecht vanuit gaan dat het

schoolbestuur aangifte heeft gedaan. Dat gebeurt echter niet steeds. Maar ook de omgekeerde situaties komt voor: seksueel experimenteer gedrag wordt begrepen als mogelijk seksueel misbruik, waarna melding door de school volgt. De naleving van de meldcode door scholen is wisselend, zij het dat een van de respondenten opmerkt dat er tegenwoordige wel meer wordt gebeld wordt met Veilig Thuis om vermoedens te bespreken.

In schema: Wat te doen met onderwijsassistent Yorrick?

Thema/Aandachtspunt	*Kansen*	*Dreiging*
Verruiming aangifteplicht	✓ aangifte door school/ Inspectie Onderwijs ✓ kopie naar VT	✓ loyaliteit ouders richting school: opvolgen aangifte door school?
Melding	✓ actief melding/ aangifte opvolgen door VT	✓ wisselende naleving meldcode door scholen
Samenwerking		
Casuïstiek		✓ valse beschuldiging?

Schema 4.4 - Wat te doen met onderwijsassistent Yorrick?

4.5.2.6 Casus 5 – Wat te doen met fysiotherapeut Steven?

Casus 5 – Wat te doen met fysiotherapeut Steven?
In deze variant speelt het seksueel misbruik in de gezondheidszorg. Maartje (15) heeft last van scoliose en is daarvoor wekelijks onder behandeling bij een aantrekkelijk ogende fysiotherapeut, Steven (35). Het betreft een reeks behandelingen en na een maand merkt haar alleenstaande moeder Marja dat Maartje zich thuis anders gaat gedragen: ze doet haar kamerdeur op slot, sluit de badkamer af en zondert zich af van de rest van het gezin. Per toeval vertelt een buurvrouw aan moeder Marja dat zij Maartje onlangs in de stad zag met een aantrekkelijke, maar voor Maartje toch wel wat 'te oude' man. Toen de buurvrouw groette, deed Maartje net alsof ze haar niet zag en liep snel door. Dat bevreemdde de buurvrouw, die het voorval daarom toch maar verteld aan Marja. Van het een komt het ander en na een indringend gesprek verteld Maartje dat zij en Steven hevig verliefd zijn, en dat Steven als zij klaar is met school met haar zal trouwen. Ze verteld ze dat ze tijdens de behandelsessies seks hebben met elkaar, met alles er op en eraan. Marja confronteert Steven met haar bevindingen en deze geeft toe tot over de oren verliefd te zijn op Maartje en in de nabije toekomst met haar verder te willen. Maartje, noch Steven zijn voornemens de relatie af te breken en Marja zit met de handen in het haar en meldt zich bij het AMW.

Vraag:
- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven, en zo ja welke?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterke kanten (kansen) zijn van de door u gekozen aanpak?
- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Ook voor deze casus is er overeenstemming: het betreft een strafbaar feit, waarnaast ook het tuchtrecht een rol kan spelen. Getwijfeld wordt of Veilig Thuis in dit soort zaken wel een rol heeft vanwege het institutionele aspect. Niettemin krijgt Veilig Thuis regelmatig te maken met

zaken waaraan een institutioneel aspect kleeft, vaak betreft het zaken waaraan een verhoogd risico op maatschappelijke onrust kleeft. In dergelijke gevallen worden ad hoc een scenariogroep opgestart.

In de regio Amsterdam en Limburg neemt de GGD de regie en contacteert onder andere) de bevoegde Inspectie ('*GGD is verantwoordelijk voor emotionele epidemie.*'; # 2). De omvang van het overleg en samenstelling ervan varieert al gelang de casus. Vaak gaat het om dezelfde beroepskrachten en vind men elkaar in het overleg ('*Je belt meestal met één en gaat dan samen kijken wie er nog meer bij moeten.';* #3). In Amsterdam wordt dit gemeentelijk overleg aangeduid als het Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie Regio, ofwel het GHOR. Elders ligt de regierol bij Veilig Thuis, zijnde het centrale meldpunt. Overigens wordt ook hier gewaarschuwd voor taakvermenging. Samenwerking is een groot goed, maar een ieder heeft eigen professionele verantwoordelijkheden en men moet niet op de stoel van de ander willen gaan zitten.

Wederom wordt benadrukt dat een (verruimde) aangifteplicht geen meerwaarde zou hebben. Sterker nog: betwijfeld wordt of een aangifteplicht tot een toename van de meldingen zou leiden (*'Staat iemand er nog voor open om te handelen als daar gevolgen aan zitten? Dan maar misschien beter de ogen sluiten (….) Mensen wachten nu al langer voordat ze aan de bel trekken. Dat zal bij een verruimde aangifteplicht misschien nog wel erger worden'*; #3). Melden is voor de burger is best een stap, zeker wanneer het gaat om seksueel misbruik ('*Mensen vinden dat heel moeilijk'*; # 2). Daarom is het beter de drempel zo laag mogelijk te houden en te zorgen dat mensen *'gewoon kunnen bellen naar Veilig Thuis (…) Aangifteplicht is schieten met een kanon'* (#2).

Thema/Aandachtspunt	*Kansen*	*Dreiging*
Verruiming aangifteplicht	✓ strafbaar feit, dus aangifte ✓ evt. ook tuchtrecht	✓ geen meerwaarde ✓ te grof instrument ✓ leidt niet tot meer aangiftes/meldingen ✓ risico ondergronds gaan smm
Melding	✓ meedenken	✓ rol voor VT: institutioneel spoor? ✓ dilemma's voor derden
Samenwerking	✓ overleg met gemeente	✓ risico op taakvermenging ✓ samenwerken met behoud van eigen profiel/verantwoordelijkheden
Casuïstiek		✓ maatschappelijke onrust ✓ risico wegkijken door derden

Schema 4.5 - Wat te doen met fysiotherapeut Steven?

4.5.2.7 De expertmeeting met Veilig Thuis samengevat

De bevindingen van de expertmeeting met Veilig Thuis komen in grote lijnen overeen met die welke zijn opgetekend uit hoofde van de interviews en de enquêtes. Duidelijk wordt dat onderscheid moet worden gemaakt tussen zaken waarin het gaat om seksueel misbruik tussen bekenden, in het bijzonder binnen de familiekring, en seksueel misbruik door derden. In de laatste categorie zaken spelen in de regel geen relaties en daaraan verbonden gezinssystematiek en dilemma's voor hulpverleners en betrokkenen. En dan ligt een strafrechtelijke aanpak eerder voor

de hand, althans roept die minder complicaties op. De casuïstiek bepaalt voor een belangrijk deel de handelswijze van Veilig Thuis.

Gerelateerd aan de casuïstiek ook is de wijze waarop en met wie de samenwerking wordt aangegaan vanuit Veilig Thuis. Samenwerking en overleg, met respect voor elkaars professionele verantwoordelijkheid, vormt een belangrijk thema. Iedere organisatie en daarin werkzame beroepskrachten hebben eigen taken en verantwoordelijkheden, maar met respect daarvoor moet men zich openstellen voor het handelingsperspectief en de achtergelegen belangen van de andere beroepshalve betrokkenen. Alleen dan kan in goed overleg, zo nodig met voldoende uitleg een gezamenlijk gedragen oplossing worden gevonden. Voor Veilig Thuis staat, net als bij haar partners, het waarborgen van de veiligheid van de maatschappelijk kwetsbare voorop. Maar er is ook oog voor het bredere gezinsverband en het belang van de pleger. Veilig Thuis geeft aan veel vertrouwen te hebben in de periodieke overleggen en de mensen die daar aan deelnemen. Er is veel vertrouwen richting de politie en het Openbaar Ministerie, maar dat hangt wel samen met het bekend zijn met elkaar.

Wat betreft de voorliggende vraag naar de betekenis van een eventuele verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv is geen draagvlak te vinden. Hoewel men daar wel de symbolische betekenis van onderkent, wordt het vooral gezien als een te grof instrument dat zou kunnen leiden tot onwenselijke formalisering. Mogelijk zelfs zou het aanleiding kunnen geven tot het ondergronds gaan van seksueel misbruik en zodoende een contra-effect bewerkstelligen. Het instrument van het meldrecht, neergelegd in de meldcode, wordt gezien als een meer adequaat instrument.

4.5.3 Verslag van de expertmeeting met Politie, Veilig Thuis, Inspectie Onderwijs en Inspectie IGJ

4.5.3.1 Vooraf

In § 2.4.5 is de werkwijze betreffende de gehouden expertmeetings reeds verantwoord. Niettemin wijzen we er nogmaals op dat het oorspronkelijk plan om drie expert meetings te houden per kring van (de meest) betrokken organisaties en vervolgens een gezamenlijke afsluitende bijeenkomst te organiseren niet mogelijk bleek. Dat heeft gevolgen gehad voor de wijze waarop de afsluitende bijeenkomst is verlopen en de wijze waarop daar informatie kon worden opgehaald. De gewenste opbouw van een eerste bespreking met daarop voortbouwende gezamenlijke bespreking kon enkel voor Veilig Thuis worden uitgevoerd. Gevolg was dat de zienswijze van de andere organisaties op hoe te handelen in de opgestelde casus bij aanvang van de afsluitende bijeenkomst nog niet was uitgevraagd.[561] Dat leidde ertoe dat de gedachtewisseling op deze bijeenkomst zich bij tijd en wijle verbreedde en wat losser kwam te staan van de casus; ook die informatie staat opgenomen in het verslag. Met drie van de deelnemers was al wel eerder gesproken in het kader van de individuele interviewronde.[562]

[561] Aan de expert meeting van Veilig Thuis werd deelgenomen door (3) andere medewerkers dan degenen (2) die deelnamen aan de gezamenlijke expert meeting.
[562] Het betreft voor de Inspectie Onderwijs: een vertrouwensinspecteur, tevens landelijk coördinator van de vertrouwensinspecteurs en een seniorjuriste en voor de Inspectie IGJ een medewerker van het Bureau Opsporing & Boete.

De respondenten zijn in het verslag volgens profiel genummerd en als volgt aangeduid:[563]

# 1 en 2	Veilig Thuis;
# 3	Politie;
#4, 5 en 6	Inspectie Onderwijs en
#7	Inspectie IGJ.

Het betreft deelnemers die goed zijn ingewerkt op de problematiek van het seksueel misbruik en daarop samenwerken met andere organisaties. Niettemin geldt voor een ieder dat men vanuit het eigen institutionele perspectief betrokken is bij de aanpak van seksueel misbruik. Hoewel het gesprek steeds langs de lijn van de te bespreken casus is gegaan, verbreedde de discussie zich bij tijd en wijle.[564] Gevolg dat niet alle casus zijn besproken en dat het verslag niet steeds één op één aansluit op een casus.

Begonnen is met de casus 'Wat te doen met Friso? (?1)'. Deze casus werd door de deelnemers naar voren geschoven omdat deze als het meest complex werd gezien en daarmee de meeste uitdagingen bevatte voor de samenwerking *('Hoe complexer de casus, hoe moeilijker het is de lijnen uit te zetten"*; #4). Deze casus is in drie varianten besproken. Vervolgens is een tweede casus besproken: de casus 'Wat te doen met buurtopa Arie?').

Het verslag is als volgt opgebouwd: de bespreking van de afzonderlijke casus en de varianten is beschreven in § 4.5.3.2 tot en met 4.5.3.4. Ter wille van de leesbaarheid van het verslag zijn de casus in het verslag opgenomen[565] en is in het verslag gebruik gemaakt van (gecursiveerde) koppen, die een specifiek aandachtspunt aanduiden.[566] Aan het einde van iedere deelparagraaf is een kort, schematisch overzicht opgenomen. Dat overzicht is beperkt tot de bevindingen voor vier centrale aandachtspunten van het onderzoek, te weten: (1) de verruiming van de aangifteplicht; (2) de melding; (3) de samenwerking en (4) de casuïstiek als context voor het handelen.

[563] Met drie van de deelnemers was eerder gesproken in het kader van de individuele interviewronde.

[564] Dit hing samen met het gegeven dat de oorspronkelijk geplande afzonderlijke expertmeeetings voor de politie en het Openbaar Ministerie geen doorgang konden vinden. Dit, en het feit dat de respondenten van Veilig Thuis anderen waren dan aanwezig bij de eerdere expertmeeting met die organisatie, leidde ertoe dat de zienswijze van de respondenten hoe te handelen in de opgestelde casus bij de aanvang van de afsluitende expertmeeting nog niet uitgevraagd; zie hoofdstuk 2, § 2.4.5.

[565] Zie ook bijlagen 8 en 9, waarin de casus staan opgenomen zoals deze voorafgaande aan de expert meeting aan de deelnemers zijn toegezonden.

[566] Conform § 4.5.2.2 is ook voor § 4.5.2.3 gekozen om via het plaatsen van een wit regels tussen de alinea's duidelijk te maken welke subthema's zijn besproken bij de aandachtspunten en hoe deze al of niet samenhangen.

4.5.3.2 Casus Friso – Wat te doen met Friso? (1)

Casus Friso – Wat te doen met Friso? (1)
Via de front-office van de politie komt een melding over seksueel misbruik binnen bij de zedenrecherche. De melding is afkomstig van Veilig Thuis, die op haar beurt informatie doorspeelt die ze heeft ontvangen van de GGD, die weer is ingeseind door een huisarts. Deze huisarts heeft contact opgenomen met de GGD omdat hij ernstige zorgen heeft over een onder zijn medische zorg staand jongetje van tien jaar, Friso. Friso vertoont namelijk afwijkend gedrag bij het poepen en plassen. Duidelijk is dat sprake is van een gedragsstoornis, want Friso zit aan zijn anus en penis, smeert het huis onder de poep en plast ook in huis. De ouders weten niet wat ze met Friso aan moeten en zijn de wanhoop nabij. De moeder heeft in de broekzak van het jongetje een handgeschreven briefje gevonden, waarin (in nette bewoordingen) staat dat een buurman hem, Friso, binnen heeft gevraagd en vervolgens aan zijn plasser en anus heeft gezeten. Het briefje vermeld ook dat de buurman, Geurt geheten, zijn plasser heeft laten zien en dat er raar spul uitkwam. Het briefje is duidelijk in een kinderhandschrift geschreven. Het gaat om een buurman die vier huizen verderop woont, ambtshalve niet bij de politie bekend is en volgens betrouwbare bronnen (wijkagent) getypeerd kan worden als een doorsnee nette burger. De man heeft zelf twee jonge zoontjes, waarvan er één (Hendrik) bij Friso in de klas zit. De ouders van Friso zijn door de GGD geïnformeerd over de melding aan de politie. Zij zijn in alle staten, hebben al indringende gesprekken gevoerd met Friso en vader staat klaar om 'af te gaan rekenen' met buurman Geurt. De moeder van Friso heeft bovendien haar hart uitgestort bij een en bevriende schoolmoeder en die heeft weer het een en ander doorverteld. De schoolleiding en de juf van Friso en Hendrik zijn inmiddels via deze 'ouderlijke tamtam' ook op de hoogte van de geruchten.

Vraag:
- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterkte kanten (kansen) zin van de door u gekozen aanpak en welke dat zijn?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven en zo ja, welke?
- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Het belang van (informatie over) de aangifte
De betekenis van een aangifte, of wat dat betreft enige andere meldverplichting wordt direct gerelativeerd *('Als we niet overgaan tot een verruimde aangifteplicht, heeft het dan wel geleid tot andere meldrechten?'*; #3). Belangrijker is contact te zoeken met de andere organisaties ('*Ik heb geen aangifte nodig. Nee, bellen!'*; # 3). Benadrukt ook wordt dat de focus op aangifte afbreuk kan doen aan de regie. Daar haakt vanuit de Inspectie Onderwijs direct op aan ('*Hier sla ik heel erg op aan. Die regiefunctie is heel belangrijk om te geven. Betrokkenen informeren over dat proces en een inschatting te maken.*'; #4). Want pas al je gesprekken houdt met het slachtoffer kun je er achter komen wat die wil en hoe je diens veiligheid zou kunnen waarborgen. En dan blijkt regelmatig, althans wanneer het gaat om seksueel misbruik door leerkrachten, dat het slachtoffer geen aangifte wil doen. Of meer tijd nodig heeft om daar over na te denken (*'Meisje twijfelde of ze aangifte wilde doen. Na de zomer had ze erover nagedacht en over gesproken met ouders, na twee maanden deed ze toch aangifte.'*; #4).

Ook vanuit Veilig Thuis wordt aangegeven dat de sleutel tot een adequate aanpak niet ligt in het doen van aangifte ('*Iedereen kan aangifte doen. Maar het is niet je dagelijks werk, ook niet voor professionals. Alle aspecten die daarmee samenhangen, dat is niet een doorleefd iets.*'; #2). Vanuit de politie wordt hier een

verband gelegd hier met het *'het hardnekkige verstand over de voorgesprekken'* (#3).[567] Die zijn immers niet, zoals te vaak wordt gedacht, gericht op het tegenhouden van aangiftes, maar juist op een weloverwogen besluitvorming daarover.

In deze zaak lijkt het echter anders te liggen, want het betreft geen eenvoudige zaak waarin het slachtoffer en/of de ouders over de aangifte beslissen. Het betreft een zaak waarin sprake is van risico op maatschappelijke onrust en in zulk soort zaken moet eerst overleg worden opgestart tussen de betrokken instanties, genoemd worden de Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming, Veilig Thuis en de politie. Maar de samenstelling van zo'n overleg kan veranderen al naar gelang de casuïstiek. En vanuit dat overleg wordt bezien of, en wie aangifte gaat doen ('*De vraag naar de aangifte aan de orde stellen in het overleg'*; #2).

Daarbij wordt vanuit Veilig Thuis aandacht gevraagd voor het belang van de (vermeende) pleger. Dat wordt op verschillende wijze benadrukt. Enerzijds wordt aandacht gevraagd voor het belang van de pleger bij behandeling (*'De pleger is ook slachtoffer, zo zou je het kunnen zeggen. Daar moet je ook over nadenken wat betreft de hulpverlening en voorkomen dat hij meer slachtoffers maakt'*; *#2*). Maar los nog van dit persoonlijke belang is het wenselijk de pleger te motiveren tot het doen ondergaan van een behandeling, zodat het gevaar op herhaling afneemt en andere potentiële slachtoffers beschermd worden. Welke risico's vertegenwoordigt deze pleger, en hoe zorg je voor veiligheid binnen het gezin? Zeker in de voorliggende casus, waarin gevaar aanwezig is voor escalatie en maatschappelijke onrust is het nodig om een goed geïnformeerd beeld te krijgen van wat er precies speelt.[568] Je moet immers – zo nodig in overleg – kunnen beslissen of er aanleiding is om de zaak op te schalen. En dat vraagt om het voeren van gesprekken met betrokkenen door Veilig Thuis.

De kwaliteit van de uitvraag bij melding
Het feit dat de informatie 'via via' is binnengekomen geeft vanuit Veilig Thuis aanleiding tot enige terughoudendheid. De herkomst van de informatie wordt gezien als een potentieel risico; er moet door Veilig Thuis worden '*doorgevraagd*' (#1). Zeker ook omdat burgers zich graag gehoord willen worden en er verkeerde verwachtingen kunnen wat op grond van een melding mogelijk is ('*Ik heb aangifte gedaan, dus gaan ze (Veilig Thuis – red.) aan het werk,.....niet dus'*; #2). Dat vraagt om zorgvuldig handelen naar de betrokkenen toe. In de voorliggende casus betreft het immers een melding waarvan enerzijds met zekerheid kan worden gezegd dát er iets aan de hand is met een minderjarige, maar onduidelijk is wát er precies speelt. Van belang is in ieder geval duidelijk te krijgen of sprake is van actueel seksueel misbruik.

Hier ligt een taak voor de front office van Veilig Thuis, daar moet uitgebreid worden uitgevraagd. Hetzelfde geldt voor de front office van de politie, want ook daar handelt men niet altijd adequaat. Dat wordt beaamd vanuit de politie; aangegeven wordt dat men intern bezig is een verbeterslag uit te voeren zodat dit soort indirecte meldingen meer adequaat worden opgenomen en geregistreerd. Het onduidelijke karakter van een melding als in het voorliggende geval kan de front office van de politie echter ook aanleiding geven om de zaak over te zetten naar Veilig

[567] Zie § 4.3.11.
[568] Een ander risico dat wordt genoemd, maar niet nader wordt besproken zijn echtscheidingszaken.

Thuis. Als dat onderzoek strafrechtelijk relevante informatie oplevert gaat de melding weer terug naar de politie.
Niet alle deelnemers ervaren de herkomst van de informatie vermeld in de casus als een risico. Want vanuit Veilig Thuis wordt ook opgemerkt dat laagdrempeligheid wenselijk is en dat de daaraan verbonden onduidelijkheid van informatie is op te lossen via uitvraag en samenwerking (*'Vermoedens accepteren we laagdrempelig, laagdrempelig aannemen en dan doen we wat nodig is.'*; #2). De vraag ook is wat mogelijk is aan uitvraag binnen zo'n eerste telefonisch contact. De een meent dat er best kan worden doorgevraagd door de front office van Veilig Thuis (*'Hoe weet u dat dan?'*; #1), waartegenover de ander de grenzen van zo'n eerste gesprek benadrukt (*'Vermoedens heel laagdrempelig accepteren. Je kunt nooit in één gesprek alles duidelijk hebben.'*; #2). Belangrijk is dat degenen die de front office bemannen zich bewust zijn van de te stellen vragen. De processen zijn wel op orde, maar de mensen daarachter soms niet. Gemeld ook wordt dat de gesprekken in sommige regio's van Veilig Thuis inmiddels worden opgenomen.

En daar ligt, benadrukt deze deelnemer, des Pudels Kern: de noodzaak tot heldere samenwerking (*'Dat (lees: het uitvragen –red.) is goed samenwerken. Eigenlijk wat je wilt. Investeer daar nu in, want hier is winst te behalen en dit ligt er al. Dat moet alleen verbeterd worden.'*; #2). Duidelijk moge zijn dat het hier niet gaat om tegengestelde opvattingen vanuit Veilig Thuis. Integendeel, uit hetgeen wordt ingebracht blijkt de overduidelijk dat iedere deelnemer de noodzaak tot een adequate uitvraag, met daaraan verbonden samenwerking onderschrijft. Daarbij wordt met name de samenwerking met de zedenpolitie van belang geacht en, wanneer het gaat om zaken met een verhoogd risico op maatschappelijke onrust, de samenwerking met gemeentelijke instellingen. Op dergelijke, ook in deze casus gelegen risico's, moet men alert zijn en dat vergt samenwerking en wederzijdse bekendheid, vertrouwen en de mogelijkheid om vanuit dat vertrouwen snel te kunnen schakelen wanneer dat nodig is.

Benadrukt wordt dat het antwoord op de vraag hoe seksueel misbruik met maatschappelijk kwetsbaren op meer adequate wijze kan verlopen ligt in het optuigen van de voorfase. Die gedeelde boodschap vormt de rode draad op de expertmeeting. En vanuit dat gegeven wordt (een verruiming van) de aangifteplicht wederom gerelativeerd. Want wat is daar dan het belang van? Stellen we ons niet de verkeerde vraag door ons te richten op de (on)mogelijkheden van een verruiming van de aangifteplicht? *('We stellen de verkeerde vraag als we zeggen: 'het doel moet liggen in het doen van aangifte'. Het doel (van het overleg –red.) moet zijn: 'Wat doen we met het slachtoffer en het risico op maatschappelijke onrust en de dader'*; #7). Gerefereerd ook wordt aan het bekende trechtereffect: de meerderheid van de aangifte leidt immers niet tot strafvervolging. Kortom: de organisaties moeten in gesprek met elkaar.

Hoe de uitwisseling van informatie te verbeteren
Maar hoe kun je die uitwisseling van informatie dan bevorderen? Want hoezeer de deelnemers ook gevorderd zijn in de samenwerking binnen de eigen regio, een ieder kent voorbeelden genoeg van sectoren die nog steeds niet zijn ingesteld op het melden. Wederom wordt aandacht gevraagd voor seksueel misbruik van (ex-)psychiatrische patiënten. Aangegeven wordt dat binnen de medische sector nog steeds een te grote terughoudendheid heerst wat betreft het doen van meldingen inzake (vermoedens van) seksueel misbruik. Dat maakt, in samenhang met de het

strenge regime van de AVG,[569] laagdrempelig uitwisselen van informatie tussen instellingen moeilijk. Dat '*icoon van medische informatie'* (#7) speelt ook in de casus, want de melding bij Veilig Thuis is afkomstig van de GGD, die op haar beurt is ingeseind door een verontruste huisarts. En die zijn in de regel niet geneigd te melden.

De meldcodes staan ook voor medici weliswaar boven de AVG, maar om informatie uit te kunnen wisselen moeten verschillende stappen worden ondernomen. Wanneer het gaat om het institutionele spoor omvat dat onder andere een interne toetsing door de Inspectie IGJ, want is de gewenste uitwisseling noodzakelijk? ('*Het delen van informatie is ook een ding. Wij hebben nu een structuur waar binnen we hebben afgesproken dat we informatie mogen delen en hoe; dat gaat nu automatisch. Als het buiten deze structuur valt mogen we opeens niet meer delen, en dat maakt praten wel lastiger. Ik heb altijd een wettelijke basis nodig om informatie te kunnen delen. Ik wil graag praten, maar het moet juridisch wel kunnen. Vaak komen we daar wel uit, maar wel lastig.*'; #7). Maar niet iedereen vindt die filtering een probleem ('*Tussenlaag is toch ook prima?*': #3).

Er is begrip voor de bijzondere positie van medici en hun beroepsgeheim *('Je moet laagdrempelig insteken. Artsen even de tijd geven. Het uitleggen, zeggen: 'Overleg ook even met de juristenlijn van de KNMG. Die huisartsen zitten vaak klem bijvoorbeeld in echtscheidingszaken'*; #1). Veilig Thuis lost het probleem soms door toestemming te vragen aan de arts om de door hem gemelde informatie op te mogen nemen in het dossier. Als die toestemming volgt is het vervolgens aan Veilig Thuis om te besluiten of die informatie wordt uitgewisseld met de politie. Dat laatste is zeker geen automatisme (*'Ieder zijn eigen verantwoordelijkheid. We willen niet alleen maar het doorgeefluik/tussenstationnetje zijn.*';#1). Opgemerkt ook wordt dat het tuchtrecht kan bijdragen aan het verhelderen van het kader voor artsen en psychiaters. De bereidheid om informatie over te dragen neemt toe, maar er is ruimte voor verbetering (*'Artsen en psychiaters zijn bezig met een inhaalslag wat betreft melden en samenwerken, maar er is – zeker bij de psychiatrie – nog veel te winnen.'*; #3).
Voor het Onderwijs ligt het niet anders, maar ook hier wordt begrip gevraagd voor de dilemma's waarvoor melders kunnen komen te staan ('*Er zit een eigen wereld achter, want zo meteen komt het kind terug op school of komt de ouder. Zijn we zelf nog wel veilig? Die kant moet je ook verkennen. Hoe kunnen we instellingen uitnodigen om eerder melding of aangifte te doen.?';* #5). In dat verband ook wordt met belangstelling kennis genomen van de constructie van een liaison tussen de politie en het veld, zoals binnen de Inspectie IGJ gecreëerd via het Bureau Opsporing & Boete. Dat vormt de schakel tussen de inspecteurs, belast met het toezicht op de (geestelijke) gezondheidszorg en de politie. Bij melding van seksueel misbruik aan de Inspectie IGJ wordt het Bureau Opsporing & Boete om advies gevraagd over de wenselijkheid van uitwisseling van informatie richting politie en het Openbaar Ministerie.[570]

Oog voor (het belang van) de waarheidsvinding
Aandacht ook wordt gevraagd voor het op gewaarborgde wijze communiceren met de minderjarige. Want, duidelijk is dat het voeren van 'indringende gesprekken' door de ouders met

[569] Bedoeld wordt de privacy richtlijn naar aanleiding van Verordening (EU)2016/679 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegeven, *L119/1*.
[570] Van belang is te melden dat de vertegenwoordiger van het Bureau die deelnam aan de expert meeting in het verleden bij de zedenpolitie heeft gewerkt. Dat geldt ook voor een van de Vertrouwensinspecteurs Onderwijs.

de vermeend seksueel misbruikte minderjarige – waarvan sprake in de casus – risico's kan inhouden voor het strafvorderlijk onderzoek. Maar ook beroepskrachten moeten oog hebben voor deze risico's. Wanneer Veilig Thuis dergelijke gesprekken voert met minderjarige slachtoffers gebeurt dat dan ook door ervaren mensen, die '*hele open vragen stellen'* (#1). Benadrukt ook wordt dat de organisaties vertrouwen moet hebben in elkaar. Veilig Thuis zal immers niets doen dat een studioverhoor door de politie in de weg zal staan. Wanneer daartoe aanleiding is wordt het door Veilig Thuis gevoerde gesprek stop gezet en wordt de zaak overgedragen aan de politie. Deze kan de minderjarige dan op (nog meer) gewaarborgde wijze horen. En als het gesprek geen uitstel kan leiden, kun je het als medewerker van Veilig Thuis '*het gesprek ook even opnemen, dan kan de politie luisteren wat voor vragen er zijn gesteld.'* (#1). Een van de respondenten van Veilig Thuis pleit er voor om te voorzien in een samenwerking tussen Veilig Thuis en de politie, zoals dat in de Verenigde Staten is geregeld. Veilig Thuis zou dan '*achter het scherm bij het politieverhoor het verhoor moeten kunnen volgen'* (#1).

Vanuit de politie lijkt op dit punt overigens geen bijzondere zorg te bestaan. Wel wordt gemeld op de website politie.nl een lijst zal worden gepubliceerd *'met wat je in deze zaken beter wel en niet kunt doen.'* (#3). Van belang is allereerst dat degenen die gesprekken met de minderjarigen voeren weten wat ze doen, wanneer dat het geval is loopt de waarheidsvinding, zo is het gedeelde gevoelen, in de regel geen gevaar.

Het trage verloop van het strafvorderlijk onderzoek

In het spoor van het laatste wordt gesproken over het trage verloop van het strafvorderlijk onderzoek. Dat kan risico's oproepen voor (emotionele) schade bij de slachtoffers en hun naasten, maar bovenal ook risico's voor de te bewerkstelligen veiligheid. Vanuit Veilig Thuis wil men *'juist wel graag samenwerken met de politie'* (#1), maar de lange wachttermijnen die kenmerkend zijn voor het strafvorderlijk onderzoek belemmeren dat, en staan er met name aan in de weg om afspraken te maken over de ten behoeve van de veiligheid te nemen maatregelen. Gelijke geluiden komen van de Inspectie Onderwijs. Verhaald wordt van een casus waarin een zaak enkele jaren op de plank lag, en dat is geen uitzondering. Dat is zeer schadelijk voor betrokkenen en voor de scholen ('*Dat het lang duurt is wel écht een probleem. Als je als onderwijzer twee jaar op non-actief moet staan. Dat is heel duur voor zo'n organisatie. Bovendien levert het veel emotionele last op voor iedereen in het systeem.*'; #4). Er is ook wel begrip voor de strafrechtelijke werkwijze, maar het werkt contraproductief op de niet-strafrechtelijke aanpak *('Iedereen in het systeem heeft daar last van.*'; # 1).[571]

Toch lijkt de Inspectie IGJ daar minder last van te hebben. Men werkt daar vanuit de afspraken neergelegd in een convenant met de politie en het Openbaar Ministerie en dat functioneert goed ('*We zitten in zedenzaken vrij snel om tafel. Kunnen snel afspraken maken over het opsporingsbelang en het belang van veiligheid en zorg. Het Openbaar Ministerie is dan vrij snel geneigd stukken te verstrekken met het oog op de veiligheid.*'; #7). Als snelle oplossing om herhaling van seksueel misbruik bij een grootschalig onderzoek te voorkomen, bijvoorbeeld een 'verhuizende arts', kan dan door het Openbaar

[571] Een van de beroepskrachten van Veilig Thuis noemt met name de tijd die verloren gaan met het wachten op de uitslagen van het NFI als aandachtspunt. Anderen daarentegen menen dat het niet zozeer het NFI is dat de flessenhals vormt, maar de strafrechtelijke werkwijze als geheel.

Ministerie is een aanhouding met schorsing worden gevorderd, gepaard gaande met een tijdelijk beroepsverbod.

Vanuit de politie is men bekend met de klacht en onderkend wordt dat in sommige politieregio's sprake is van een capaciteitstekort. Maar in casus waarin maatschappelijke onrust een grote rol speelt moet worden geprioriteerd, desnoods via het inroepen van assistentie door een andere eenheid. Want *'sommige zaken dulden geen uitstel en dan moet je boven de processen stellen. Als we niks doen kan het tot enorme gevolgen leiden.'* (#3) De andere deelnemers merken in dit verband op dat het lastig is dat de zedenpolitie niet meer het aanspreekpunt is voor de kindermishandeling in al haar vormen; een signaal dat wordt gedeeld door de vertegenwoordiger van de politie.

De bereidheid van de politie om snel te handelen ondanks, is daar bij sommige anderen nog wel wat scepsis over. In de praktijk valt het soms toch tegen en blijft de gewenste priortering van het onderzoek achterwege. Ook als er echt wel *'op de juiste knoppen wordt gedrukt.'* (#4). Dan wil je als Vertrouwensinspecteur voorkomen dat een situatie binnen het onderwijs escaleert en vraag je de politie om het onderzoek snel af te ronden, maar blijft een reactie op korte termijn uit. Tegelijkertijd realiseert men zich dat er vele situaties zijn waarin sprake is van een groot maatschappelijk belang. En er zijn ook zeker positieve geluiden over de samenwerking met de politie, zoals waar de Inspectie IGJ aangeeft dat er juist bij grootschalige (TGO-)onderzoeken *'mooie dingen gebeuren'* (#7). Aangegeven wordt dat het van belang is om elkaar te kennen.

Het belang van een gedeeld perspectief en goede registratie

Maar het gaat niet alleen om elkaar daadwerkelijk kennen (*'Als je elkaar nooit ontmoet*….; #2), maar ook om het onderkennen van het achterliggend perspectief en het je daarvan rekenschap geven als beroepskracht (*'Al die verschillende perspectieven, daar zitten verschillende belangen achter en dat is altijd het probleem. Zodra er vanuit één perspectief gehandeld wordt gaat het mis'*; #2). Men is zich daar van bewust, maar vraagt ook aandacht voor de wettelijke belemmeringen die uitwisseling van informatie in de weg kunnen staan zoals wanneer het gaat om medische informatie. Daar vindt men in de praktijk dan wel oplossingen voor, maar ook dan verloopt de informatiestroom niet altijd als gewenst.

Daarbij geldt dat de politie concrete informatie nodig heeft. En dan heb je niet zoveel aan een aangifte, want die biedt slechts beperkte informatie. En is dus ook de (verruiming van de) aangifteplicht niet de oplossing (*'Een aangifteplicht is hooguit een stok achter de deur. Wat je eigenlijk wil is informatie delen.'*; #7). Er zou een *'overlegplicht'* (#4) moeten komen, met een centraal aanspraakpunt met daaraan verbonden kwalitatief goede registratie. Dan kun je de informatie die je hebt samenbrengen en een weging maken. Het is van belang duidelijker te krijgen wie, wat registreert (*'Veel grijs, veel onduidelijk'*; #2). Opgemerkt wordt dat de huidige praktijk met het delen van informatie via de meldcodes op het vlak van uitwisseling van informatie *'dus wat te kort schiet'* (#7), althans wanneer er medische informatie in het spel is. En zo lijkt een ieder soms toch te zijn gebonden aan interne protocollen, zoals ook de politie bij zaken van grote maatschappelijke onrust. Dan voert het Openbaar Ministerie de regie en wordt gehandeld conform interne voorschriften.

Dit belang van een volledige en te raadplegen registratie is ook van belang om recidive door 'hoppende leraren' en zwervende niet-BIG geregistreerde behandelaars te voorkomen. Bij de Inspectie IGJ hebben ze voor die laatste, niet onder de tuchtrechtspraak vallende groep inmiddels een registratiesysteem opgezet. Als zo'n behandelaar over de schreef is gegaan wordt deze 'gevinkt' en kan deze registratie bij navraag door een instelling worden uitgeleverd; de instelling is niet verplicht navraag te doen.[572] De Inspectie Onderwijs heeft een soortgelijk systeem, zij het dat de registratie daar is gerelateerd aan incidenten. Als je de zoekvraag daarop richt komt de naam van de (vermoede) pleger naar boven.[573] Die registraties helpen wanneer sprake is van 'stapelen', of wel een reeks van incidenten waarbij een leerkracht betrokken is die steeds maar weer gedrag vertoont dat net op de grens van strafwaardig gedrag ligt. Als zo'n persoon dan gaat zwerven en in diverse regio's zijn gang gaat wil het Openbaar Ministerie nog wel eens ambtshalve vervolgen en komen de registraties van de Inspectie onderwijs goed van pas. Het tekort aan een systematische registratie van misbruikende beroepskrachten roept kritiek op vanuit Veilig Thuis *('Als je veiligheid wilt organiseren en je hebt kennis van risicovol gedrag van 'medegenoten in het land', dan is er onvoldoende geregeld'*; #2). Zeker omdat de vraag wanneer het handelen van de pleger 'over de grens is' en aanleiding geeft tot ingrijpen, in samenhang met het helder krijgen van wat er precies is gebeurd, lastig is. Een systeem zoals de continu screening geldend voor de sector kinderopvang wordt geopperd. Er zou sprake moeten zijn van zelfbinding vanuit de betrokken sectoren.

[572] De registratie blijft vijf jaar staan.

[573] Deze registratie blijft twintig jaar staan in geval van vermelding voor ernstige vormen van seksueel misbruik en vijf jaar voor minder ernstige vormen.

Thema/ Aandachtspunt	*Kansen*	*Dreiging*
Verruiming aangifteplicht	✓ informatieve voorgesprek ✓ rechtmatigheid politieonderzoek	✓ niet nodig voor het doen van onderzoek ✓ formaliseert: eerst feiten vaststellen! ✓ doorkruist (in overleg) afgestemde regie ✓ doorkruist autonomie slachtoffer/gezin ✓ dilemma's voor de aangever (particulier & beroepskracht)
Melding	✓ belang van de voorfase ✓ ruimte voor regie ✓ ruimte voor belang van pleger ✓ van ZP naar VT en terug ✓ opnemen van de melding door VT? ✓ betrouwbare bron: GGD/huisarts ✓ zelfbinding op vlak van registratie	✓ vraagt om overleg tussen de organisaties (✓ vraag via front-office (VT, politie) voldoende? ✓ uitvragen melding of laagdrempelig opnemen? ✓ gebrek aan goede registratie
Samenwerking	✓ 'gewoon bellen' ✓ omgang beroepsgeheim: rust en uitleg ✓ VA[574] als tussenschakel ✓ Constructie Bureau O&B?[575] waarheidsvindsvinding: opnemen gesprekken VT & betrokkenen ✓ bijwonen politieverhoor VT via screen?	✓ regionale verschillen als belemmering ✓ aandacht voor andere maatschappelijk kwetsbaren dan de minderjarigen ✓ beroepsgeheim, AVG ✓ trage verloop strafvorderlijk onderzoek; wachttijden ✓ geen invloed op prioritering ✓ gebrek aan melding faciliteert 'hoppende' leraren en behandelaren
Casuïstiek	✓ eigen regio ✓ inbreng in (enig) eigen netwerk	✓ actueel seksueel misbruik ✓ maatschappelijke onrust (buurt, school) ✓ onduidelijke herkomst informatie ('via via') ✓ valse melding/aangifte ✓ waarheidsvinding: gesprekken ouder & kind, kind & VT, ouders & VT ✓ medische aspecten: actueel, verleden, psychische problematiek? ✓ meerdere sporen: gezin, school, gezondheidszorg

Schema 4.6 - Wat te doen met Friso (1)

[574] VA staat voor vertrouwensarts.
[575] Bureau O&B staat voor Bureau Opsporing & Boete.

4.5.3.3 Casus Friso – Wat te doen met Friso? (2)

De expertmeeting wordt voortgezet met een bespreking van een variant op de casus.

Casus Friso – Wat te doen met Friso? (2)

Stel dat de politie meent dat er nog onvoldoende aanleiding is voor een aanhouding van Geurt; er is nader onderzoek nodig. De politie heeft Geurt uitgenodigd op het bureau en een gesprek met hem gevoerd, maar dat heeft geen aanknopingspunten opgeleverd voor mogelijk seksueel misbruik door Geurt van Friso. Geurt is erg boos, maar de politie heeft hem uit kunnen leggen dat in het belang van het onderzoek een bezoek aan Friso en zijn ouders niet gewenst is.

Nader onderzoek leert dat het om een samengesteld gezin gaat: Friso heeft nog een oudere stiefzus (22) en een oudere stiefbroer, Ivor (17). De laatste is licht verstandelijk beperkt (LVB) en ziet op het speciaal voorgezet onderwijs. Hij is laatst aangehouden voor openbare schennis der eerbaarheid: hij liet in de kantine zijn geslachtsdeel zien aan meisjes op school en vertoont ook overigens sterk geseksualiseerd gedrag. Ivor komt om de twee weken bij zijn vader slapen en deelt dan de kamer met Friso. Ivor is destijds over het voorval op school verhoord, maar de zaak is geseponeerd: er zou sprake zijn geweest van een uit de hand gelopen weddenschap tussen jongeren. Uit dat verhoor is wel duidelijk geworden dat Ivor regelmatig stiekem naar pornofilms kijkt op zijn tablet, welke tablet hij altijd bij zich heeft ook als hij bij vader en zijn stiefmoeder logeert.

Een week na de melding belt de directeur van de basisschool van Friso de recherche. Hij geeft aan dat de situatie in de klas van Friso en Hendrik onhoudbaar is geworden en geeft aan de Inspectie Onderwijs te willen consulteren. Friso vertoont ook op school sterk geseksualiseerd gedrag en Hendrik en Friso verdragen elkaars nabijheid niet. De directeur maakt er ook melding van dat buurman Geurt en zijn vrouw, de ouders van Friso op het schoolplein meermalen 'ter verantwoording hebben geroepen', waarbij het nog net niet tot een handgemeen is gekomen.

Vraag:

- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterkte kanten (kansen) zin van de door u gekozen aanpak en welke dat zijn?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven en zo ja, welke?
- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Handelen binnen verschillende sporen

In deze variant van de casus spelen twee 'sporen'. Enerzijds wijst de casus op seksueel misbruik binnen het gezin, anderzijds speelt ook mogelijk misbruik op school. Hier lopen de twee sporen min of meer samen. Daarmee ligt de zaak qua afhandelingsspoor primair bij Veilig Thuis, maar heeft ook de Inspectie Onderwijs een belang in het geheel. Het verschil in situatie is belangrijk voor de aanpak, want seksueel misbruik binnen een *'gezinssituatie is wel anders.'* (#1). De risico's liggen anders en dus ook de aanpak daarvan. Zo is er ten aanzien van het mogelijk seksueel misbruik binnen het gezin van Friso geen gevaar voor maatschappelijke onrust, maar moet je als beroepskracht wel door zien te dringen in de familiekring en zorg dragen voor de veiligheid van de minderjarige. Waar je bij seksueel misbruik op school de veiligheid van het slachtoffer thuis kunt overlaten aan de ouders, kan dat niet wanneer er seksueel misbruik binnen de familiekring

wordt vermoed.[576] Er zijn, kortom, vele benaderingen die je kunt volgen als beroepskracht en aan ieder daarvan hangt een overleg met instellingen in het veld.

In een casus als voorliggend, waarin sprake is van complexe gezinsproblematiek vormt in de regio Amsterdam het Twee en meer sporen-overleg (TMT-overleg) het te activeren spoor. Voor het ook in de casus vermoeden van seksueel misbruik op school zou het gemeentelijke casusoverleg het aangewezen forum zijn voor overleg, vanwege het gevaar op maatschappelijke onrust. Bij acute gevallen van seksueel misbruik is contact met het Centrum Seksueel Geweld geïndiceerd[577] of het al genoemde TMT-overleg. En zo heb je '*heel veel mogelijkheden'* (#2).

Veilig Thuis handelt in een casus als de voorliggende via bekende contacten *('Wij bellen of mailen elkaar: "We hebben deze zaak". En dan stemmen we het af.';* #2). Samen wordt bezien of er al voldoende informatie is voor een strafvorderlijk opsporingsonderzoek en of dat Veilig Thuis kan gaan praten met het kind en/of met de pleger, of juist niet omdat dit de waarheidsvinding zou kunnen belemmeren.

Die standaard triage gepleegd door Veilig Thuis dient ter verrijking van de informatie met die bekend bij de politie. Benadrukt wordt dat steeds op concreet niveau wordt afgestemd tussen Veilig Thuis en de politie ('*Als er iets is waar direct op gehandeld moet worden dan ga ik gelijk bellen. Contact met de zedenpolitie is erg belangrijk. Zij kunnen ook direct kijken of iemand al eerder in contact is geweest met de politie in verband met zedenmisdrijven.'*; #2). Dat kan er toe leiden dat een melding in een heel ander licht komt te staan. ('*Bij een melding van seksueel misbruik is er rechtstreeks contact met de zedenpolitie. Met wie hebben we te maken? Loopt er al een zaak tegen deze pleger bij de politie?*'; #2). Wat eerst een '*mistige melding'* (#3) lijkt te zijn kan na het natrekken van de politieregisters ineens een ernstige zaken worden, zoals wanneer de pleger staat geregistreerd voor kinderpornografie. Dan gaan alsnog *'alle bellen af'* (#3).

Hetzelfde geldt voor de inspecties, ook daar moet binnen een aantal dagen een (voorlopig) plan van aanpak liggen. Niet in alle regio's en alle sectoren lijkt er echter zoveel mogelijk als wordt geschetst voor het Amsterdamse. Voor de Inspectie Onderwijs verloopt het handelen meer geprotocolleerd, al heeft men ook daar de beschikking over snel te ontsluiten contacten wanneer dat nodig mocht zijn.

Risico voor maatschappelijke onrust

Vanuit de Inspectie Onderwijs wordt aangeslagen op het in de casus gelegen risico voor maatschappelijke onrust. Er is een gemeentelijk belang, want een school is een openbare omgeving en daarmee is noodzaak om bij vermoedens van seksueel misbruik tussen scholieren snel te handelen en af te stemmen met het schoolbestuur en andere organisaties (*'Ouders zetten de school onder druk om kenbaarheid te geven aan de situatie'*; #5). Scholen willen in dergelijke situaties vaak te veel doen is de ervaring van Veilig Thuis *('Ze zijn in paniek, maar dat is geen goede houding om na te denken, willen ook meteen de ouders inlichten en zo*'; #2). De Inspectie Onderwijs beaamt dit*: 'Ouders*

[576] De problematiek van het seksueel misbruik binnen het particuliere spoor komt later op de expert meeting meer uitgebreid terug bij de bespreking van de casus 'Wat te doen met opa Arie'?.

[577] Door een van de deelnemers van Veilig Thuis wordt opgemerkt dat de afspraken met de Centra voor Seksueel Geweld regionaal verschillen en dat de contacten wisselend zijn. Over dit punt wordt verder niet gesproken.

bellen vaak boos op dat ze niet zijn ingelicht, maar dat is juist de bedoeling.' (#4). Door Veilig Thuis wordt bovendien gewezen op het gevaar voor verdere traumatisering van de minderjarige in zo'n casuïstiek op de loer ligt: deze moet immers steeds weer zijn verhaal doen, aan de ouders, de leerkracht, het schoolbestuur en ga zo maar verder.

Wat betreft de meldingsbereidheid bij scholen zijn er overigens wisselende ervaringen. Waar de een opmerkt dat scholen maatschappelijke onrust willen vermijden en zich daarom gesloten opstellen, maakt een ander er melding van dat scholen juist te veel willen doen, wat de maatschappelijke onrust aanwakkert. De Inspectie Onderwijs is met beide fenomenen bekend. Net als voor de medische sector geldt dat het onderwijs een wereld op zich is, met eigen belangen. Het is van belang bij het formuleren van wetgeving en beleid inzake aangifte en/of melding daar oog voor te hebben (*'Kijk ook naar aparte instellingen, want daar zit een wereld achter en die hebben ook hun belangen. Bij scholen bijvoorbeeld komt het kind op een gegeven moment misschien weer terug, en wat dan? Is de rest veilig, moeten daar maatregelen worden getroffen?'*; #5). Wanneer een schoolbestuur geen aangifte wil doen zal de Inspectie Onderwijs, indien aangifte is geïndiceerd, daar in overleg op aandringen (*'We proberen wel eerst een aantal keren te zorgen dat ze aangifte doen, en er zit ook een overlegsituatie voor dat we gaan praten met het schoolbestuur. (….) Melden en overleg gaan vooraf aan opleggen aangifteplicht.'*# 4). Het opleggen van een aangifteplicht die zou kunnen leiden tot het uitwisselen van informatie aan de politie wordt als laatste redmiddel beschouwd, maar indien nodig wordt van die wettelijke bevoegdheid gebruik gemaakt. Tot het initiëren van overleggen, als geschetst door Veilig Thuis, is de Inspectie Onderwijs niet bevoegd (*'Wij kunnen niet zo'n tripartite overleg oproepen. Wat wel kan is: in de wet staat dat aangifte moet worden gedaan door de school en als ze dat niet doen kunnen wij een sanctie opleggen aan het schoolbestuur*; #6).

Niet alleen het feit dat de casuïstiek (mede) betrekking heeft op de schoolomgeving wordt als risicofactor voor maatschappelijk onrust ervaren. Ook het feit dat de vermoedelijke pleger een LVB-er is, geeft aanleiding tot zorg. Het risico op seksueel misbruik op speciaal scholen met specifieke groepen kwetsbare leerlingen (Zeer moeilijk lerende kinderen (hierna: ZMLK), LVB, audio- en/of visueel beperkten) is hoog (*'Elk kind met een beperking is extra kwetsbaar voor seksueel geweld'*; #4). Wanneer, zoals in de casus, een LVB-er is betrokken bij het seksueel misbruik zou niet alleen naar de gezinsleden moeten worden gekeken, maar zou het onderzoek zich ook moeten uitstrekken tot buiten de familie. Bij betrokkenheid van een LVB-er is er binnen en buiten het gezin vaak sprake van *'heel veel grenzeloosheid'* (#2). Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor minderjarigen binnen gesloten (school)gemeenschappen, ook daar kom je als hulpverlener en toezichthouder moeilijk binnen.

Het risico voor valse beschuldigingen

De casus geeft de deelnemers ook aanleiding om te wijzen op het gevaar voor valse beschuldigingen. Buurman Geurt die in de eerste variant van de casus in beeld kwam als mogelijke pleger, is nu inmiddels van alle blaam gezuiverd. Je moet als beroepskracht ten alle tijd alert blijven op onterechte beschuldigingen en dat behoeft een goede informatiepositie. Want soms wordt je zelfs als ervaren hulpverlener/toezichthouder op het verkeerde been gezet. Vanuit de Inspectie Onderwijs wordt melding gemaakt van een casus waarin twee meisjes *'het allemaal hadden gemanipuleerd. Je moet dus het belang van het slachtoffer én het belang van de vermeende dader meenemen. Want die leraar die komt er echt niet meer van af, die kan beter naar een andere omgeving gaan.'* (#4).

Dergelijke onterecht beschuldigingen komen binnen het onderwijs met enige regelmaat voor (*'Er wordt strak op gezeten.'*; 4). De Inspectie Onderwijs wijst in zulke gevallen ook een externe vertrouwenspersoon toe aan de beschuldigde beroepskracht, zodat die niet alleen staat.

Ook bij vechtscheidingen is het zaak goed op te letten. Een aangifte door een van de ouders kan dan in de weg staan aan de door de politie gewenste handelingsruimte *('Wij proberen het 'mistgebied' te zoeken en het eindresultaat kan zijn dat iemand niet eens als verdachte wordt aangemerkt. Dus hebben we een melding, dan gaan we onderzoeken. Bij een aangifte ligt er al een aangifte tegen meneer X. Dat wil je helemaal niet. Je wilt eerst onderzoeken, je wil die voorfase hebben. Want een aangifte houdt meestal een verdachte in en daar willen we helemaal nog niet aan. Het kost veel moeite om 'een verdachte' uit de systemen te houden'*; # 3). Ook Veilig Thuis wijst op de sociale gevolgen van zo'n 'vroege' aangifte (*'Als iemand in opspraak is betekent dat meteen verstoring van de familieverhoudingen en op het werk. Herstel is heel moeilijk (…). Het is echt maatwerk.'*; #2). Daarbij kan het strafrechtelijk onderzoek vanwege de objectieve aard daarvan in zo'n casus een meerwaarde hebben en bijdragen aan het (eer)herstel. En hoewel aangegeven wordt dat men in dergelijke situaties graag enige handelingsruimte, en dus liever geen aangifte heeft, kan die soms ook handig zijn. (*'Aangifte maakt voor ons (lees: de politie -red.) alles rechtmatig maakt. Het is een aanleiding voor onderzoek, je hebt de informatie rechtmatig binnen.'*; #3).

(Niet-)anoniem melden/aangeven?

Punt van aandacht bij deze triage is nog wel de vraag of en wanneer 'naam en rugnummer' wordt genoemd in het contact met de andere instellingen. Bij Veilig Thuis blijft de anonimiteit van de melder gewaarborgd, ook als Veilig Thuis de zaak overdraagt aan de politie. Dat kan aanleiding geven tot enige spanning, want de politie wil achterhalen wie heeft gemeld. De vraag rijst of Veilig Thuis niet zou moeten aangeven dat er grenzen zijn aan het anoniem kunnen melden? Ook vanuit de Inspectie Onderwijs wordt aangegeven dat het aan andere instellingen doorgeven van de identiteit van de melder tot spanning kan leiden (*'Dan kan er een fikse discussie zijn, maar uiteindelijk wordt meestal wel begrepen dat er een maatschappelijk belang is.'*; #4). Voor de Inspectie IGJ geldt uit hoofde van het medisch karakter van de informatie en het daaraan verbonden beroepsgeheim dat er een wettelijke basis nodig is om informatie en personalia uit te wisselen.

Benadrukt ook wordt dat je als Veilig Thuis *'ook je verantwoordelijkheid hebt naar de melder toe hebt'* (#2). Diens veiligheid moet gewaarborgd blijven, want anders krijg je geen melding of aangifte meer binnen (*'Aangifte doen is niet niks.'*; #7). Voor een beroepskracht ligt dat anders, die mag immers niet anoniem melden. Maar ook hier geldt dat wanneer diens veiligheid door de melding in gevaar zou komen, maatregelen moeten worden getroffen. Soms hebben de overleggen ook betrekking op '*grijs gebied. Echt grijs in de zin dat je heel voorzichtig moet manoeuvreren.'* (#2). Dan kun je als beroepskracht wel eens hinder ondervinden van de te volgen protocollen, want een teveel aan protocol kan belemmerend werken ('*We willen ook niet teveel protocol, want dan kan je niets. Protocol maakt de boel ook dood.'*; #2). Dat lokt bij de Inspectie IGJ de opmerking uit dat het afhangt van het protocol, want '*in sommige zit best ruimte.'* (#7).

Zijdelings komt ook nog even het anoniem doen van aangifte aan bod. Maar dat is, althans wanneer het gaat om seksueel misbruik van maatschappelijk kwetsbaren, volgens de politie *'een fabeltje'* (#3). Anderen beamen dat de melder/aangever, hoe je het ook wendt of keert, de sleutel vormt tot het geheel en dat anonimiteit onderzoek in de weg staat *('De melding/aangifte is het begin*

van het proces. De melder en diens informatie heb je gedurende het hele proces nodig, dus daar moet je zorgvuldig mee omgaan. Anders kom je nooit tot het einde. Alle andere informatie heb je ook nodig.'; #7).

De betekenis van een (verruimde) aangifteplicht

In de vorige variant van de casus kwam de startinformatie 'via via' binnen, wat bij Veilig Thuis aanleiding zou (kunnen) geven tot enige terughoudendheid. In deze variant is inmiddels meer bekend, althans weten de instanties wie het mogelijke slachtoffer (Bob) is en liggen er aanknopingspunten om onderzoek te doen naar de mogelijke pleger (Ivor). Maar ook in deze variant worden vraagtekens gesteld bij de meerwaarde van een (verruimde) aangifteplicht, althans in deze fase van het onderzoek. Belangrijk is dat wordt gehandeld in het belang van de minderjarige en diens veiligheid wordt gewaarborgd. Daarvoor moet je als beroepskracht binnen zien te komen bij het gezin, en een aangifteplicht biedt daar geen garantie voor (*'Stel je zet de aangifte door, kom je dan wel binnen.?'*;# 4). Aangifte kan geen doel op zich zijn *('Het doel zit niet bij de aangifte op zich. Het doel moet zijn om het complexe probleem te analyserem en na te denken hoe met het slachtoffer en alle andere betrokkenen in de gegeven situatie moet worden omgegaan. Ook in verband met de maatschappelijke onrust.'*; #7).

Daarbij komt dat de betekenis van een aangifte voor het feitenonderzoek niet overschat moet worden. Want er zijn veel mogelijkheden om ook zonder een aangifte achter de feiten te komen, je moet als beroepskracht soms gewoon creatief denken. Zoals in de casus waarin bij Veilig Thuis een melding binnen kwam van een veertienjarig meisje dat meldde seksueel misbruikt te worden door haar vader. Ze wilde haar personalia niet geven, maar gaf wel aan thuisonderwijs te volgen. Vanuit Veilig Thuis is toen in de betreffende regio, in samenwerking met de leerkrachtambtenaar, nagegaan hoeveel veertienjarige meisjes thuisonderwijs genoten en zo kwam men uit bij het slachtoffer. Seksueel misbruik kenmerkt zich altijd door *'isolement en afhankelijkheid'* (#2) en daar kun wat betreft risico gemeenschappen *'de atlas op naslaan'*. (#7). Wat je nodig hebt is *'de bereidheid van bestuurders en instellingen die willen onderzoeken en melden'* (#2).[578] Deze boodschap wordt gedeeld, een verruiming van de aangifteplicht duidt slechts op *'symboolpolitiek'* (#3) en volstaat niet. De sleutel ligt in *'samenwerking, de problematiek benoemen en durven te melden'* (#1). Kortom, in het vanuit *'een inhoudelijke betrokkenheid bij het misbruikte kind nemen van je maatschappelijke verantwoordelijkheid.'* (#2). En daarbij behoort ook aandacht voor het gezin en het bredere systeem waarin deze verkeert.

Niettemin kan de aangifte wel van betekenis zijn als startpunt voor het feitenonderzoek. De aangifte, maar ook de melding, vormt het begin en maakt de inzet van bevoegdheden mogelijk. Dat laatste is ook aan de orde bij seksueel misbruik door een beroepskracht binnen het onderwijs. Want wat *'als het meisje een leraar beschuldigd, maar verder niks wil? Dan heb je dus iemand die beschuldigd, maar er is geen aangifte. Wat dan?*; #3). Het antwoord vanuit de Inspectie Onderwijs is dat als overleg geen aangifte door het slachtoffer oplevert, de Inspectie Onderwijs uiteindelijk zelf aangifte zal doen *('Degenen aan wie ze het verteld heeft moet de schooldirectie informeren, die moet de Inspectie Onderwijs informeren en die gaat naar de politie'.'*; # 5). Die werkwijze roept weerstand op bij Veilig Thuis, want *'er wordt dus contact opgenomen met de politie achter de rug van het meisje om?'* (#2). De mededeling van de Vertrouwensinspecteur dat de minderjarige en de ouders ter zake worden

[578] Dit sluit aan op de in een eerdere fase van het gesprek geopperde suggestie van een in te voeren 'overlegplicht'.

geïnformeerd neemt de bezwaren van Veilig Thuis niet weg *('Voor het slachtoffer moet aangifte toch een meerwaarde hebben? Aangifte is niet de oplossing voor alles.'*; # 2).

De conclusie is dat er geen eenvoudig antwoord is op de vraag wat de meerwaarde is van een aangifte in de voorliggende casus. Seksueel misbruik betreft *'lastige zaken, en zeker gezinssituaties zijn heel complex omdat niet iedereen wil praten.'* ; #4). Of een aangifte iets bijdraagt moet worden bezien in de context van de individuele zaak. Zeker wanneer het meer complexe zaken betreft heeft een aangifte geen prioriteit en is het eerst en vooral nodig de regie te nemen (*'Aangifte werkt vooral bij eenvoudige zaken, niet als er veel partijen bij betrokken zijn. Dan is er eerst overleg met alle partijen en dán wordt besloten of iemand, en zo ja, wie aangifte gaat doen.';* #2).

Bedacht ook moet worden dat het doen van aangifte voor het slachtoffer geen eenvoudige opgave is en dat het slachtoffer daar vooral in de eigen kracht moet worden gelaten (*'Aangifte doen is geen dagelijks werk, dus de processen daartoe zijn ook niet helemaal doorleefd. Ga niet over het slachtoffer heen bij aangifte doen.'*: #2). Belangrijk is het slachtoffer adequaat te informeren; juist om deze de betekenis en gevolgen van een mogelijk strafrechtelijk vervolg te kunnen laten beoordelen (*'Inlichten vóór de aangifte is heel belangrijk. Vaak is er een situatie waarbij het eigenlijk voor niemand zinvol is om aangifte te doen. Het informatieve gesprek is juist bedoeld om degene die aangifte doet te informeren over het proces, de nadelen en om na te denken of het de beste manier is in de gegeven situatie. Bedoeld om elkaar te informeren: slachtoffer richting politie én politie richting slachtoffer.';* #3). Het sanctioneren van het nalaten om aangifte te doen zal geen effect sorteren, is het gezamenlijk gevoelen. De aanleiding tot doen van aangifte moet liggen in de wens om de minderjarige te beschermen en niet in de vrees voor een straf (*'Eigenlijk moet het kind dat misbruikt wordt de prikkel zijn om aangifte te ondernemen en niet een klein strafje'*; #2). Je moet ook geen algemene verplichting willen scheppen, want *'elke melder heeft zijn eigen belangen en gevolgen voor hém van de aangifte.*' (# 5).

Benadrukt ook wordt dat de lopende ontwikkelingen moeten worden afgewacht. Het veld is immers volop bezig met de implementatie van de meldcodes en daaraan verbonden ontwikkeling van samenwerkingsverbanden *('We zijn nu net bezig met de meldcodes en scholing hieromtrent, dus moeten we niet eerst afwachten wat voor gevolgen dit heeft voor we weer iets nieuws invoeren?'*; #1). Bovendien blijkt uit de registraties dat het aantal meldingen na de invoering van de meldcodes niet is gedaald. Daarmee weet je weliswaar niet of de meldcodes een voldoende positief effect sorteren, maar het kan ook zo zijn dat de meldingsbereidheid wel is toegenomen. Dat laatste is in ieder geval het richtpunt voor handelen (*'Ja, dat kun je positief en negatief uitleggen. Positief, namelijk dat er meer aandacht voor is, dus het dark number wordt kleiner'*; #3).

Thema/ Aandachtspunt	*Kansen*	*Dreiging*
Verruiming aangifteplicht	✓ rechtmatige start onderzoek ✓ strafproces kan eerherstel bieden bij valse aangifte	✓ niet nodig voor feitenonderzoek ✓ niet nodig voor bieden van veiligheid ✓ grijze zaken: ruimte nodig voor onderzoek ✓ aangifte formaliseert ✓ dilemma's voor aangever ✓ miskent autonomie, wens regie bij slachtoffer ✓ sanctie op nalaten heeft geen effect ✓ doorkruist samenwerkingsverhoudingen ✓ afwachten lopende ontwikkelingen ✓ secundaire victimisatie slachtoffer: herhaaldelijk verhaal doen
Melding	✓ melder is de sleutel ✓ veiligheid melder waarborgen	✓ triage ✓ nader feitenonderzoek VT
Samenwerking	✓ triage = uitvraag ✓ Twee en Meer Sporen beleid (Amsterdam) ✓ Gemeentelijke casusoverleg (Amsterdam) ✓ anoniem overleg beschermt de melder, geeft ruimte aan VT ✓ iedereen verantwoordelijkheid nemen, ook instellingen buiten directe samenwerkingsverbanden	✓ teveel protocol slaat dood ✓ anoniem overleg beperkt handelen ✓ meer sporen
Casuïstiek		✓ meer sporen: gezin & school ✓ onderscheiden sporen ✓ maatschappelijke onrust ✓ 'paniek op school' ✓ bedekken vanuit eigen belang? ✓ onterecht beschuldigingen ✓ LVB-er als (vermoede) pleger (en slachtoffer?)

Schema 4.7 - Wat te doen met Friso (2)

4.5.3.4 Casus 'opa Arie' – Wat te doen met 'opa Arie' (2)?

Na twee onderdelen van de casus Friso te hebben besproken wordt de gedachtewisseling voortgezet aan de hand van een tweede casus: 'Wat te doen met 'opa Arie'. Met het oog op de tijd wordt besloten om direct de tweede variant te bespreken, omdat deze door de deelnemers als meer relevant wordt beschouwd. Omdat deze variant voortbouwt op de eerste variant wordt ook deze hieronder weergegeven.

Casus – Wat te doen met 'opa Arie' (1)
Veilig Thuis krijgt via het Algemeen Maatschappelijk werk een melding binnen dat er in de speeltuin op de Karbauwstraat mogelijk een oudere man seksueel misbruik maakt van jonge kinderen. Het zou gaan om ene 'opa Arie', een oudere buurtbewoner die na het overlijden van zijn vrouw dreigt te vereenzamen en sindsdien regelmatig is te vinden op een bankje in de buurtspeeltuin. In de melding wordt aangegeven dat de man zijn geslachtsdeel zou tonen aan jonge buurtkinderen, in ruil voor snoepgoed. Bovendien zou hij enkele kinderen aan hun geslachtsdeel hebben betast, zo ook bij de tienjarige Bob. Navraag door de moeder van Bob bij andere moeders leert dat er geen andere kinderen zijn die melding maken van een soortgelijk seksueel contact, zij het dat er een aantal kinderen wel heeft verteld dat 'opa Arie' vergeetachtig is, want hij vergeet steeds de rits van zijn broek dicht te doen.

Casus 'opa Arie' – Wat te doen met opa Arie (2)?
Er wordt actie ondernomen op de melding en 'opa Arie' blijkt de grootvader van Bob te zijn. Hij woont in het huis naast het gezin van Bob. Geconfronteerd met de vermoedens van seksueel misbruik geeft opa Arie toe Bob te hebben betast en in het gezelschap van andere kinderen 'de rits open te hebben gezet', maar tot (verdere) daden is het niet gekomen. Opa Arie tilt niet zo zwaar aan de beschuldigingen: alleen Bob is betast en dat is familie, de andere kinderen hebben geen last gehad van zijn gedrag En wat betreft die 'open rits', dat is gewoonweg een kwestie van vergeten dicht te doen.

De ouders van Bob willen niet dat de vuile was buiten komt te hangen; ze hebben ook enig begrip voor het handelen van opa want het weduwnaarschap valt hem duidelijk zwaar. Ze willen dan ook geen aangifte doen en ook Bob geeft aan dat 'opa niet naar de gevangenis moet'.

Vraag:
- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterkte kanten (kansen) zin van de door u gekozen aanpak en welke dat zijn?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven en zo ja, welke?

Verrijking van informatie
Alle deelnemers zijn het eens over de noodzaak van nader onderzoek. In de regio Amsterdam zou deze zaak besproken worden op het Twee en Meer Sporen-overleg. Veilig Thuis wil daarbij eerst in gesprek met Bob, diens ouders en opa Arie. Eerst inventariseren en dan, afhankelijk van wat je aantreft handelen. Aangifte doen is (nog) niet aan de orde *('Als ik voor het eerst bij de ouders thuiskom wil ik nog niet meteen aangifte doen. Ik wil eerst meer weten wat er speelt. Als opa Arie beginnend dementerend is of een andere problematiek speelt, moet daar hulpverlening op in worden gezet.*'; # 1). De ouders van Bob moeten ook worden benaderd, want die zijn verantwoordelijk te zijn voor diens veiligheid. Dit roept de vraag op in hoeverre deze uitvraag door Veilig Thuis door het betrokken gezin kan worden ervaren als 'chantage'? Aanleiding tot het aangaan van het gesprek is immers de melding. Veilig Thuis wijst dat argument af, niet ontkend wordt dat er een zekere drangkader is, maar '*we gaan samen kijken naar wat het beste is voor Bob en opa Arie.'* (#1). En dan kan het best zijn dat de melding op adequate wijze zonder strafrechtelijke interventie wordt afgedaan.

Dat betekent niet dat Veilig Thuis de politie niet informeert. Er wordt wel al direct contact gezocht, maar vooralsnog op informele basis ('*Ik ga dan wel informeel overleggen met de politie en het*

OM. Maar informatie moet worden opgehaald voor verdere stappen kunnen worden ondernomen'; #1). Dan kan het zijn dat bij dit eerste informele overleg geen 'naam en toenaam' worden gegeven door Veilig Thuis (*'Eerst inventariseren, welke hypothesen, welke kant gaan we op?'*; #1).

Risicofactor: 'bedekken met de mantel der familieliefde'

Iedereen is het er over eens dat in deze situatie een zeker risico voor het toedekken van het seksueel misbruik ligt besloten (*'De vuile was binnen willen houden speelt zeker wel vaker'*; #2). Het is een belangrijke en ingewikkelde casuïstiek, want *'binnen de families heb je medewerking nodig. Alleen al om de feiten te krijgen.'* (#2). En dan ben je je als hulpverlener wettelijk verplicht met beide ouders te spreken, maar wat nu als de ene ouder tegenwerkt, zodat je de andere ouder niet te spreken krijgt? Bovendien, krijg je als hulpverlener niet snel de toestemming om het gewenste gesprek af te dwingen, dan wordt als snel gezegd dat je het eerst in overleg en langs de lijn van de hulpverlening moet proberen. Van belang is ook dat je als beroepskracht waakt voor aannames. Het gaat er om de feiten boven tafel te krijgen en dat is zeker wanneer het gaat om bepaalde groepen gelet op diens culturele achtergrond een *'enorme uitdaging'* (#2).

Uitwinnen van informatie over de regio heen

Maar er zijn meer uitdagingen, want ook het uitwinnen en/of overdragen van informatie over de eigen regio heen ligt lastig. Wanneer er een melding binnenkomt die betrekking heeft op personen in verschillende regio's of je als beroepskracht aanleiding ziet om een collega in een andere regio in te lichten over verleden seksueel misbruik door een inmiddels elders woonachtige pleger loop je soms tegen problemen op. Dan moet je als medewerker van Veilig Thuis informatie opvragen buiten je eigen netwerk en dat gaat bijzonder stroef *('Die mensen ken je niet, het loopt meteen stroef. De inrichting per regio in Nederland is een belemmering om adequaat en soepel samen te werken'*; #2).

Vanuit de politie worden hier vraagtekens bij gesteld (*'Bijzonder toch?.';* #3). Binnen politiekringen zou zo'n scheiding namelijk niet spelen want men spreekt daar dezelfde taal en volgen hetzelfde protocol. De anderen hebben echter andere ervaringen. De ervaring van de Inspectie IGJ leert dat het ondanks het feit dat er een landelijk protocol ligt toch '*het echt uitmaakt waar je komt. Oók bij de politie en het Openbaar Ministerie. Bij de ene officier van justitie is het binnenkrijgen makkelijk, bij de ander gaat het heel stroef. Het maakt echt uit welke regio het betreft en hoe ze het doen.'* (#7). Maar het is ook een kwestie van vertrouwd raken met elkaar, want als je een maal samen een zaak hebt gedraaid *'is het o.k.'* (#7).

Eenzelfde geluid wordt gehoord vanuit de Inspectie Onderwijs. Soms ziet men zich genoodzaakt om de boel op te schalen omdat een officier van justitie gewoonweg niet reageert op een uitnodiging voor een periodiek overleg *('Dat je dan moet opschalen, echt vreselijk! Je voelt je heel bezwaard, maar het is wel echt nodig.'*: #4). Ook de Inspectie IGJ wordt wel eens geconfronteerd met gebrek aan medewerking van de zijde van de politie en/of het Openbaar Ministerie. Daar gaat het inmiddels beter omdat binnen de hiërarchie maatregelen zijn genomen, waardoor de medewerker van het Bureau Opsporing & Boete in zo'n geval van hoger hand assistentie krijgt.

Maar uiteindelijk staan de neuzen in de regel dezelfde kant op, ook al kost het soms moeite als je buiten je eigen regio moet opereren. Of het nu om een zaak gaat binnen de eigen regio of

daarbuiten: *'Je kunt het niet met elkaar eens zijn, andere belangen hebben. Dat kan, maar echt recht tegenover elkaar staan gebeurt niet veel'* (#7). En als dat wel zo is dan wordt contact gezocht met het Openbaar Ministerie en wordt om uitleg gevraagd, want wanneer een melding wordt afgedaan met een sepot is '*uitleg wel fijn, hoe is gehandeld en waarom'* (#4). In dat soort gevallen vraagt de Inspectie Onderwijs om opheldering bij de politie en/of het Openbaar Ministerie. Je moet het als hulpverlener of toezichthouder immers kunnen uitleggen aan de melder; je vormt immers de schakel tussen het meldende schoolbestuur en de strafrechtelijke autoriteiten. En meestal kan men zich na de geboden uitleg ook wel vinden in de afdoeningbeslissing. Maar het kunnen begrijpen vraagt om een zeker *'vakmanschap, het kennen van de wegen'* (#7), en dat vraagt naar externen toe om uitleg.

(On)voldoende expertise?

Het een leidt tot het ander en de vraag ligt op tafel of de betrokken organisaties voldoende expertise in huis hebben? Het gedeelde gevoelen is dat het de goede kant op gaat, maar dat de organisaties ook lerende zijn. Dat geldt voor de politie, maar ook voor Veilig Thuis . De laatste is een jonge, snel groeiende organisatie met een breed werkveld ('*Veilig Thuis is zo enorm gegroeid, de taken zijn sterk verbreed!*; #1). Dat zet de organisatie op achterstand, medewerkers met expertise moeten dat overdragen aan anderen die '*nog heel veel expertise moeten opdoen'* (#1). Om die reden vindt erbij een melding altijd triage plaats, *'voor als er mensen bij betrokken zijn die er nog niks van weten.'* (#1). Generalisten krijgen dan feed back van specialisten. Ook zijn er in de regio's leer- en werkgroepen seksueel misbruik gestart, medewerkers die nog niets van de problematiek weten komen daar wel eens bijzitten. Complicerende factor ook is dat '*seksueel misbruik in elke casus kan zitten. Je moet het ook kunnen zien en willen zien'* (#2). En dat laatste is soms lastig, want *'iedereen vindt het ook eng'* (#1), ook beroepskrachten *'willen onder de tafel gaan zitten bij melding van seksueel misbruik'* (#2). En dat betekent dat de specialisten de generalisten steeds bij de les moeten halen. Opnieuw ook wordt aandacht gevraagd voor het hoge risico op seksueel misbruik voor de LVB-categorie.[579]

[579] Er wordt melding van gemaakt dat een op de twee LVB-ers slachtoffer is of dreigt te worden van seksueel misbruik.

Thema/ Aandachtspunt	*Kansen*	*Dreiging*
Verruiming aangifteplicht	✓ rechtmatige start onderzoek	✓ te vroeg ✓ niet nodig voor feitenonderzoek
Melding	✓ VT inventariseert en informeert ZP ✓ aanpak eventueel via 'drang'	✓ nader feitenonderzoek VT ✓ VT afdoen via 'drang'?
Samenwerking	✓ Twee en Meer Sporen beleid (Amsterdam) ✓ wederzijdse uitleg en begrip	✓ anoniem overleg beperkt samenwerking ✓ stroeve samenwerking over de regio heen ✓ moeten opschalen ✓ gebrek aan expertise VT ✓ risico voor wegkijken
Casuïstiek		✓ risico voor toedekken ✓ ouders geen waarborg voor veiligheid ✓ vinden van een ingang in het gezin ✓ LVB-er als (vermoede) pleger (en slachtoffer?)

Schema 4.8 - Wat te doen met opa Arie (2)

4.5.3.5 Casus opa Arie – Wat te doen met opa Arie? (3)

Ten slotte wordt, zij het kort, de derde variant besproken van de casus 'Wat te doen met opa Arie? Er is dan al veel uitgewisseld en besproken en de tijd gepland voor de expertmeeting is (ten volle) opgebruikt.

Casus – Wat te doen met "opa Arie' (3)

Drie weken nadat de melding inzake het wangedrag van opa Arie meldt de moeder van Bob, Christa (42 jaar) zich aan de balie bij de politie. Zij wil aangifte doen tegen haar vader, opa Arie. Deze zou haar en haar zusje Dinie (39 jaar) in hun jeugd jarenlang seksueel hebben misbruikt. Moeder Christa heeft dat jarenlang weggestopt, maar het seksueel misbruik van Bob heeft 'haar verleden doen herleven' en ze heeft in samenspraak met haar psycholoog en advocate besloten alsnog aangifte te gaan doen. Ze geeft aan dat haar zusje Dinie niets met deze aangifte te maken wil hebben. Tussentijds is door de politie contact gezocht met de huisarts van de familie over het seksueel misbruik van Bob, maar die beroept zich op zijn beroepsgeheim en weigert informatie te geven. Ook een andere mogelijke bron van informatie, gezinsverzorgster Esther die in verband met psychische problemen van moeder Christa twee keer per week aan huis komt, wil niet praten. Ook zij beroept zich op de vertrouwelijke band met het gezin en daaruit voortvloeiende beroepsgeheim.

Vraag:

- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterkte kanten (kansen) zin van de door u gekozen aanpak en welke dat zijn?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven en zo ja, welke?
- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Uitvragen

De eerste reactie heeft betrekking op het seksueel misbruik van Christa: *'Meteen naar ons'* (#3), wordt gemeld door de politie. Het betreft immers verleden seksueel misbruik jegens een inmiddels meerderjarige vrouw, die zo te lezen geen verstandelijke beperkingen heeft. Er is bovendien ook geen sprake van beïnvloeding, want het betreft een eigen herinnering. En er is ook geen aanwijzing voor (dreigende) maatschappelijke onrust. Hier is het strafrechtelijke traject van toepassing, los van enig ander spoor. De politie zal in dit geval een informatie gesprek houden met het slachtoffer (Christa).

Veilig Thuis stelt echter vraagtekens bij deze aanspraak van de politie op de casus. Christa's melding moet immers worden bezien in samenhang met het vermoede actuele seksueel misbruik van Bob door dezelfde pleger. Dat betekent dat Veilig Thuis betrokken zou moeten worden bij de afhandeling van de melding en eventuele aangifte door Christa. Benadrukt ook dat afstemming over de strafrechtelijke afhandeling wenselijk is, want in zo'n soort casus betekent *'de stap naar de politie is niet per se de stap naar de vervolging*' (#1). Veilig Thuis zou betrokken moeten blijven, juist om dat in dit soort zaken '*naar het effect van het handelen'* moet worden gekeken, *'uitgebreid de ruimte en tijd geven (aan betrokkenen- red.) is belangrijk.'* (#1). De eventuele aangifte van Christa staat immers niet op zich, maar lijkt deel uit te maken van een complexe gezinssystematiek waarin risico's liggen besloten op onveiligheid voor in het gezin aanwezige minderjarigen. Dat vraagt om een omzichtig en voorzichtige benadering en zo'n gespecialiseerde afdeling is er niet binnen de politie.

De wens tot betrokkenheid, zij het op de achterhand, geldt ook voor de Inspectie Onderwijs en de Inspectie IGJ. De rol van de Inspectie Onderwijs zou er een op de achterhand zijn, want ook de Vertrouwensinspecteurs zijn van mening dat de politie hier als eerste aan zet is. Het gaat immers, als opgemerkt, om een meerderjarig, niet leerplichtig slachtoffer. Een soortgelijk geluid komt van de Inspectie IGJ, maar daarbij wordt ook aangegeven dat beroepskrachten zoals de in de casus genoemde huisarts en gezinsverzorgster, in dit soort zaken soms toch het gesprek aangaan en niet direct verwijzen naar de politie.

Thema/ Aandachtspunt	*Kansen*	*Dreiging*
Verruiming aangifteplicht	✓ wel aangifte, maar geen noodzaak verruiming 160 Sv ✓ waarheidsvinding: aangifte Christa is bewijs in zaak Bob	✓ samenhang seksueel misbruik Christa & Bob? ✓ rust en ruimte nodig
Melding		
Samenwerking	✓ Inspectie Onderwijs & Inspectie IGJ op afstand	✓ rol VT: verband verleden seksueel misbruik (Christa) en actueel misbruik (Bob)?
Casuïstiek	✓ duidelijke casus: - meerderjarig slachtoffer - verleden seksueel misbruik - autonome beslissing ✓ informatief gesprek ZP & Christa	✓ gezin biedt geen veiligheid ✓ toedekken; gebrek aan medewerking?

Schema 4.9 - Wat te doen met opa Arie (3)

4.5.3.6 De expertmeeting met de politie, Veilig Thuis, de Inspectie Onderwijs & de Inspectie IGJ samengevat

De bevindingen uit de gezamenlijke expertmeeting komen op hoofdlijnen overeen met die uit hoofde van de interviews, de enquêtes en de expertmeeting met Veilig Thuis. Benadrukt wordt dat de casuïstiek bepalend is voor de aanpak en dat de aanpak van seksueel misbruik binnen het gezin een ander profiel heeft dan seksueel misbruik door derden die buiten het familienetwerk staan.

De eerder gesignaleerde complexiteit van de gezinsrelaties, de daarin gelegen afhankelijkheid en loyaliteiten en de risico's om met het handelen afbreuk te doen aan de door het slachtoffer gewenste respect voor diens autonomie worden benadrukt. Het slachtoffer moet in zijn of haar kracht worden gelaten, en dat betekent dat niet voor hem of haar mag worden besloten over het wel of niet aangifte doen. Dat kan anders liggen wanneer het gaat om ernstige vormen van seksueel misbruik en ook het feit dat het gaat om seksueel misbruik binnen het gezin of de familiekring nodigt uit tot extra waakzaamheid. Dan geldt dat de veiligheid van de maatschappelijk kwetsbare niet binnen dat gezinssysteem kan worden gewaarborgd en moet die op andere wijze worden geboden.

Gewezen ook wordt op het belang om de problematiek van het seksueel misbruik niet te smal te definiëren. De huidige nadruk op de bestrijding van seksueel misbruik van minderjarigen wordt gecorrigeerd door te wijzen op vele andere groepen van maatschappelijk kwetsbaren die evenzeer risico lopen seksueel te worden misbruikt (LVB-ers, (ex-)psychiatrische patiënten, minder validen en senioren). Het creëren van een breder bewustzijn van de problematiek en daaraan voor een ieder (particulier en beroepskracht) verbonden verantwoordelijkheid om niet weg te kijken is geen eenvoudige opgave, want het melden daarvan – en zeker het aangeven – roept dilemma's op.

Wederom tekent zich geen draagvlak af voor een verruiming van de aangifteplicht. Die zou enkel leiden tot formalisering, verstarring en zelfs tot verlies aan zicht op zaken. Het strafrecht is beslist niet zonder betekenis voor de afdoening van seksueel misbruik, maar of een stafrechtelijke interventie ook daadwerkelijke meerwaarde heeft kan in de meeste gevallen pas worden vastgesteld als de feiten ter tafel liggen en duidelijk is wat strafvervolging zou (kunnen) betekenen in de voorliggende zaak. Dat geluid komt niet alleen vanuit de niet-strafrechtelijke organisaties, ook de politie geeft aan dat zij handelingsruimte wil houden, maar juist daarom is het belangrijk de politie niet buiten te sluiten. Een standpunt dat door de andere organisaties volmondig wordt onderschreven. De zedenpolitie heeft een sleutelpositie binnen het geheel, net als Veilig Thuis. Ook de beide inspecties hebben een sleutelpositie, maar dan op het eigen veld. En waar de casuïstiek daarom vraagt vergt, vloeien de lijnen gewoonlijk soepel samen in gezamenlijk overleg. En daar voegt een aangifteplicht of een verruiming daarvan niets aan toe. Sterker nog, een verruiming van de aangifteplicht zou ten koste gaan van de handelingsruimte die de betrokken organisaties nodig hebben om in gezamenlijkheid te komen tot een adequaat plan van aanpak in de voorliggende casus.

De deelnemers uit strafrechtelijke hoek geven allen aan oog te hebben voor de belangen van de waarheidsvinding en daar naar te handelen. Van de zijde van de politie worden daar ook geen

overwegend kritische opmerkingen over gehoord. Dat betekent niet dat het verschil in handelingsperspectief tussen de betrokken organisaties geen belemmering kan vormen. Dat risico is er zeker wanneer het gaat om seksueel misbruik waarbij sprake is van risico voor maatschappelijke onrust, zoals seksueel misbruik op school of in een behandelinstelling. Dan is iedereen extra alert en is er ook een gemeentelijk belang, want de zaak treft de bredere gemeenschap. Scholen en behandelinstellingen hebben echter ook eigen belangen, naast die van het dienen van het welzijn van het vermoede slachtoffer. Die staan zeker niet voorop, maar vormen wel onderdeel van het referentiekader van waaruit wordt gehandeld. Dat vraagt om afstemming en – wederom – het juiste overleg binnen het juiste netwerk.

Keer op keer wordt aangegeven dat de sleutel ligt in het intensiveren van de samenwerking tussen betrokken organisaties. Dat vraagt om bekendheid met elkaar, vertrouwen en de moeite willen nemen om beslissingen uit te leggen. Dat laatste geldt met name voor het Openbaar Ministerie, want de strafrechtelijke afdoeningbeslissing heeft grote gevolgen voor betrokkenen, of dat nu een sepot is of een strafvervolging. Samenwerking kan alleen als men elkaar vertrouwd en kan aanspreken. Wanneer het gaat om medische informatie kan dat wat lastiger liggen, maar ook daar zijn in gezamenlijkheid oplossingen te vinden. Het is dan ook een illusie om te denken dat er een eenduidig plan is voor de aanpak van seksueel misbruik. Er zijn, zo leert deze expertmeeting, heel veel mogelijkheden om vermoedens van seksueel misbruik te kunnen onderzoeken, ook zonder aangifte. Of wellicht juist dankzij het feit dat er geen aangifte ligt, want er moet ook ruimte blijven om te blijven handelen.

Protocollen, meldcodes en convenanten zijn zeker van waarde, want ze geven houvast aan het handelen, maar ze moeten ook niet over gewaardeerd. Welke aanpak, via welk overleg en met welke partners is geïndiceerd is afhankelijk van de casuïstiek en de wijze waarop aan de samenwerking uitwerking is gegeven in de regio. Die regionale bepaaldheid, voor zover daarvan sprake is, is van belang. Want bekend zijn met de protocollen en convenanten en – boven alles – met elkaar maakt snel en adequaat handelen nodig wanneer dat nodig is. Daar ligt een aandachtspunt, want wanneer men moet acteren buiten het eigen regionale netwerk kunnen zich onnodig hobbels voordoen in het traject van uitwisseling en overdracht van informatie.

4.6 Conclusie

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop de ontsluiting van seksueel misbruik aan de politie en het Openbaar Ministerie in Nederland plaatsvindt is gekeken naar cijfermateriaal, is een enquête uitgezet en zijn individuele interviews en (twee) expertmeetings gehouden. Daarvan is in dit hoofdstuk verslag gedaan. Gelet op de beperkingen die kleven aan het onderzoek kan geen representatief beeld van landelijke praktijken worden gegeven. Op grond van de bevindingen kan wel een helder beeld worden geschetst van enkele regionale praktijken, hetgeen bijdraagt aan het kunnen beantwoorden van de onderzoeksvragen.

Voor het cijfermateriaal geldt dat dit onvolledig is gebleken, en niet goed vergelijkbaar is. Dat geldt in het bijzonder voor het particuliere spoor (Veilig Thuis), een verantwoorde conclusie op de vraag of de invoering van de meldcodes in 2013 heeft geleid tot een stijging van het aantal meldingen kan daarom niet worden gegeven. Voor het institutionele spoor (Inspectie Onderwijs en Inspectie IGJ) geldt hetzelfde. Ook daarvoor kan op grond van het gevonden cijfermateriaal

geen betrouwbaar antwoord worden gegeven op de vraag of het aantal meldingen sinds de invoering van de meldcodes (2013) (significant) is toegenomen. Hier geldt een kanttekening voor het onderwijs: daar is sprake van een gestage stijging van het aantal meldingen van seksueel misbruik, maar gaat het niet om grote aantallen en is men bovendien al geruime tijd gewend aan het werken met de meldcodes.

Het beeld dat naar voren komt uit de interviews, de (twee) expertmeetings en de enquête is helder. Deze onderzoeksbevindingen maken duidelijk welke afwegingen de respondenten uit de hulpverlening en de beide inspecties maken bij de beslissing om informatie over seksueel misbruik van maatschappelijk kwetsbaren te delen met de politie en/of het Openbaar Ministerie, en hoe deze afwegingen moeten worden begrepen in het licht van de voorliggende zaak. Gebleken is dat de meldcodes bekend zijn en worden nageleefd. De uitkomst daarvan kan zijn dat melding aan de politie zou zijn aangewezen, maar dat wordt niet in alle voorkomende gevallen gedaan. Het uitwisselen van informatie wordt in die gevallen vanuit het hulpverleningsperspectief niet steeds wenselijk geacht en gezocht wordt dan naar andere oplossingen om het seksueel misbruik te doen stoppen en de veiligheid van betrokkenen te waarborgen. Met name wanneer het gaat om seksueel misbruik van maatschappelijk kwetsbaren in het particuliere spoor zien de beroepskrachten zich gesteld voor dilemma's en is er behoefte aan handelingsruimte en overleg. Intern, maar ook extern richting de politie en het Openbaar Ministerie. Alle respondenten benadrukken dat de zaken variëren, en dat ieder geval op zich moet worden beoordeeld. De aanpak in de voorliggende zaak moet worden afgestemd op de daarin gelegen veiligheidsrisico's, in samenhang met de wensen van het slachtoffer en de naaste betrokkenen. Ook de respondenten van de politie en het Openbaar Ministerie delen deze zienswijze. Benadrukt wordt dat er oog moet zijn voor de autonomie van het slachtoffer, waarbij vanuit de hulpverlening aandacht wordt gevraagd voor de gezinssystematiek.

In dit licht ook wordt door alle respondenten aangegeven dat strafrechtelijk ingrijpen een mogelijkheid is, maar geen prioritaire optie vormt. Er is bij alle betrokken organisaties behoefte aan handelingsruimte en een verruimde aangifteplicht zou daar aan in de weg staan, want leiden tot formalisering. Een aangifte zet de politie immers in de (formele) positie dat deze moet worden doorgezonden aan het Openbaar Ministerie die daarop moet beslissen. Van belang ook is dat vanuit de hulpverlening wordt gewezen op de traagheid van het strafrechtelijk traject. De noodzaak van een gewaarborgde waarheidsvinding kan tot gevolg hebben dat door de hulpverlening noodzakelijk geachte interventies moeten worden opgeschort, hetgeen risico's voor de veiligheid van betrokkenen kan meebrengen. Een minderheid van de respondenten is niettemin voorstander van een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en de strafbaarstelling van artikel 136 Sr. Zij onderbouwen dit met een beroep op de daaraan verbonden normexplicatie richting de burger.

Een verruiming van de aangifteplicht zou volgens de meeste respondenten niet leiden tot een toename van het aantal aangiften. Daarnaast geven politie en het Openbaar Ministerie aan dat men in veel gevallen al uit andere hoofde ambtshalve bekend is met het seksueel misbruik en geen aangifte nodig heeft om te kunnen onderzoeken. Aangegeven wordt ook dat een verruiming mogelijk een overvraging van derden zou betekenen en/of kan leiden tot te lichtvaardige aangiften. Seksueel misbruik is uit haar aard moeilijk waarneembaar en het is lastig om te bepalen

bij welke stand van kennis de burger gehouden zou zijn om aangifte te doen. Eenzelfde dilemma geldt overigens voor de beroepskrachten in relatie tot de interne meldplicht en het daarmee samenhangende gebruik van het meldrecht: zij zijn gehouden vermoedens en/of kennis van seksueel misbruik intern te melden, maar moeten dit afwegen tegen de daarmee gemaakte inbreuk op de vertrouwelijkheid van het hulpverleningscontact en hun beroepsgeheim. De beperking van de bestaande aangifteplicht van artikel 160 Sv en de daarmee samenhangende strafbaarstelling van artikel 136 tot de (voorgenomen) verkrachting wordt niettemin te beperkt bevonden. Wanneer een verruiming van (een van) beide bepalingen zou worden overwogen zou die volgens een meerderheid van de respondenten moeten zien op alle (meer ernstige) vormen van seksueel misbruik.

Dat laat onverlet dat het belang van het uitwisselen van informatie wordt onderkend. Het is van belang om goed geïnformeerd, en waar mogelijk in overleg, te kunnen beslissen over de aanpak in de voorliggende zaak. Aangegeven wordt dat bij de aanpak van seksueel misbruik van maatschappelijk kwetsbaren twee stromen samenkomen: de hulpverlening en de strafrechtspleging. En die stromen moeten op elkaar worden afgestemd. Dat speelt met name voor seksueel misbruik binnen het particuliere spoor. Voor seksueel misbruik binnen het institutionele spoor is sprake van een schending van een publieke (zorg)verantwoordelijkheid door een beroepskracht en is er in de regel bereidheid tot het uitwisselen van informatie. Seksueel misbruik door particulieren brengt andere dilemma's en afwegingen met zich en de aard van de zaken, en daarmee de aanpak ervan, kunnen sterk verschillen. Wanneer samenwerking is geïndiceerd vraagt dit om het bekend zijn met elkaar en wederzijds vertrouwen, en de mate waarin daarvan sprake is binnen de onderzochte regio's verschilt. Wanneer sprake is van structurele samenwerkingsverbanden zijn deze meestal het resultaat van het voortbouwen op voor de invoering van de meldcodes bestaande overleggen.

Gelet op de gemankeerde registraties kunnen geen conclusies worden getrokken over de vraag of, en in hoeverre de invoering van de meldcodes hebben geleid tot een toename van het aantal meldingen. Om dat in de toekomst te kunnen doen is het zaak de registraties op orde te krijgen. Wel kan worden geconcludeerd dat sprake is van een groeiende samenwerking tussen de betrokken organisaties. Er is sprake van gedeelde opvattingen over hetgeen men nodig heeft om te kunnen komen tot een adequate aanpak van seksueel misbruik binnen het particuliere en institutionele spoor. In dat verband wordt door de meesten geen meerwaarde toegekend aan een verruiming van de aangifteplicht, en zou dit mogelijk zelfs afbreuk kunnen doen aan het vinden van adequate oplossingen. Geconstateerd ook is dat de samenwerking (nog) niet in alle onderzochte regio's is uitgekristalliseerd en dat de wijze waarop die samenwerking en overleggen vorm krijgen regionaal verschillen. Dat kan een negatief effect hebben op de samenwerking.

Hoofdstuk 5 Landenrapportage

5.1 Inleiding, verantwoording en leeswijzer

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de aangifte- en meldplichten die in andere landen gelden ten aanzien van seksueel misbruik van maatschappelijk kwetsbaren. Centraal staat de vraag hoe de wet- en regelgeving in andere landen luidt ten aanzien van de aangifteplicht voor ernstige zedendelicten en op welke wijze dergelijke aangifteplichten in andere landen worden gehandhaafd en hoe niet-naleving wordt gesanctioneerd. Het hoofdstuk biedt eerst een meer uitgebreide rapportage over Ierland (§ 5.2), Australië (§ 5.3 en 5.4) en Duitsland (§ 5.5). In aanvulling daarop wordt een verkort overzicht gegeven van de stand van wet- en regelgeving in Zweden, Frankrijk, België en Engeland & Wales (§ 5.6).

Om uniformiteit in de beschrijving mogelijk te maken is uitgegaan van een set van vragen die achtereenvolgens worden beantwoord.[580] Gelet op de meer uitgebreide beschrijving voor Australië, Ierland en Duitsland bevatten deze paragrafen daarnaast ook andere, voor het Nederlandse debat relevante, informatie. Om die reden lopen deze landsbeschrijvingen iets uiteen. Voor Australië ligt de nadruk op de beschrijving van de wettelijke gesanctioneerde aangifteplicht, voor Ierland – bij afwezigheid van een wettelijke aangifteplicht voor seksueel misbruik – op de (wettelijke) meldplichten. Voor Duitsland ligt het belang van de beschrijving in de argumenten die ertoe hebben geleid dat op federaal niveau is afgezien van de invoering van een wettelijk gesanctioneerde aangifteplicht.

Opgemerkt dient te worden dat de beschreven wet- en regelgeving veelal ziet op seksueel misbruik van minderjarigen. Met uitzondering van Australië en Frankrijk is geen wet- of regelgeving gevonden die betrekking heeft op seksueel misbruik van andere categorieën maatschappelijk kwetsbaren.

5.2 Ierland[581]

5.2.1 Inleiding

In Ierland bestaat geen wettelijk gesanctioneerde aangifteplicht voor seksueel misbruik. Relevant is te vermelden dat de Ierse wet daarin via s 19 Criminal Justice Act 2011 wel voorziet voor financiële misdrijven.[582] Voor de aanpak van seksueel misbruik is daar echter niet voor gekozen. Voor een wettelijk gesanctioneerde aangifteplicht is tot op heden geen draagvlak. Een voorstel daartoe uit 2005 van de Ferns commissie kreeg geen bijval.[583]

Wel geldt op grond van de National Guidelines for the Welfare and Protection of Children (hierna: Children First Guidelines) sinds 1999 een voor een ieder geldende verplichting (*duty to report*) om vermoedens van seksueel misbruik te rapporteren. Het betreft een morele (*non*

[580] Zie hoofdstuk 2, § 2.3.2. Deze aandachtspunten zijn opgesteld voor de quick scan, maar zijn ook als referentiekader gebruikt bij het schrijven van de landenrapportage.
[581] De hierna volgende beschrijving heeft betrekking op de Republiek Ierland, derhalve niet op het Noord-Ierland. Dat laatste maakt deel uit van het statenverbond dat wordt aangeduid als Groot Brittannië.
[582] Voor een overzicht: s. 3, Part 3 Criminal Justice Act 2011. Genoemd worden onder andere: diefstal, corruptie, omkoping en witwassen. Voor Nederland geldt een vergelijkbaar regime uit hoofde van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) waarin een meldplicht geldt voor ongebruikelijke transacties.
[583] Mr. Justice F.D. Murphy c.s., *The Ferns Report*, October 2005, https://archive.org/details/243711-2-complete-ferns-report-so-ireland, p. 266, vermeld in Bunting e.a. 2010.

statutory) verplichting die niet wettelijk afdwingbaar is.[584] Niettemin is deze betekenisvol omdat daarmee wettelijk uitdrukking wordt gegeven aan de gedachte dat iedere Ierse meerderjarige burger verantwoordelijkheid draagt voor het welzijn van minderjarigen. Dat uitgangspunt is terug te vinden in s 42a van de Ierse Grondwet waarin een constitutionele aanspraak op van staatswege te bieden bescherming van het welzijn van minderjarigen is neergelegd.[585] Het Ierse beleid is gericht op het optimaliseren van de implementatie van de meldplichten en het bevorderen van de samenwerking tussen de betrokken organisaties, in het bijzonder de Child and Family Agency (hierna: Tusla)[586] en de politie (Garda Síochána).[587] De Children First Guidelines zijn in 2015 herzien,[588] waarbij gelijktijdig via de Children First Act 2015 een wettelijke meldplicht voor beroepskrachten werd ingevoerd.[589]

Van belang is aan te geven dat een melding aan Tusla of de Garda Síochána geen aanleiding hoeft te geven tot een strafrechtelijke interventie. In de Children First 2017 wordt dit als volgt verwoord:

> *'The prosecution of a sexual offence against a child will be considered within the wider objective of child welfare and protection. The safety of the child is prominent and at no stage should a child's safety be compromised because of concern for the integrity of a criminal investigation.'*[590]

Wat zich aftekent is een aanpak die vergelijkbaar is met de Nederlandse, namelijk een die is gericht op samenwerking (*inter-agency working*) en in gezamenlijk overleg afdoen van de melding.[591] Om dat te bewerkstelligen zijn protocollen opgesteld tussen de Garda Síochána en de centrale toezichthouder op de gezondheidszorg en (jeugd)hulpverlening, de *Health and Social Executive*. Onder diens verantwoordelijkheid valt ook de melding aan Tusla.

5.2.2 Mandatory reporting

Beroepskrachten zijn op grond van s 14 Children Act 2015 verplicht vermoedens van seksueel misbruik te melden. Het gaat daarbij om een ruime kring van meldplichtigen en een breed palet aan misdrijven.[592] Deze laatst meldplicht wordt hier beschreven.

---

584 In de Children First Guidance 2017 staat niettemin wel expliciet vermeld dat de niet-wettelijke verplichtingen uit hoofde van de Children First Guidelines in nauwe samenhang moeten worden begrepen met de wettelijke verplichtingen vermeld in de Children First Act 2015; Department of Children & Youth Affairs 2017, p. 11.

585 Kilkelly stelt dat deze aanspraak moet worden gerelativeerd in het licht van de traditionele nadruk op het respect voor het familieleven (*family paradigm*) waarvan sprake is binnen het Ierse vertoog; Kilkelly 2012, p. 22.

586 In beleidstukken wordt de Child and Family Agency aangeduid onder de naam Tusla, die term wordt verder in het verslag overgenomen.

587 Department of Children and Youth Affairs 2017. Uit de evaluaties van de Inspectie van de Garda Síochána blijkt overigens dat die samenwerking verbetering behoeft (Garda Síochána Inspectorate 2012; Garda Síochána Inspectorate 2017).

588 In 2019 is een addendum toegevoegd aan de Children First Guidance, deze heeft betrekking op zedenmisdrijven die online worden gepleegd, deze vallen buiten dit onderzoek.

589 De Children First Act 2015 bevat drie onderdelen, waarvan voor dit onderzoek alleen de wettelijke meldplicht van belang is; de andere onderdelen hebben betrekking op de invoering van de zogenoemde Child Safeguarding Statements (een door de professional of organisatie uit te voeren risicotaxatie) en de afschaffing van het wettelijk recht op toepassing van een redelijke lijfstraf (defence of reasonable chaistement). De wet is met ingang van 1 december 2017 volledig geïmplementeerd.

590 Department of Children & Youth Affairs 2017, p. 11.

591 Uit de cijfers blijkt overigens dat circa 70 percent van de meldingen die bekend worden bij Tusla afkomstig zijn van de Ierse politie; Garda Síochána Inspectorate 2012, p. 24.

592 Eerder gold uit hoofde van de Children First (Heads of Bill) 2012 en de Children First (Heads of Bill) 2014 een vergelijkbare meldplicht.

5.2.3 Bij wie en hoe moet de melding worden gedaan?

Meldingen moeten worden gedaan aan een van de centrale lokale meldpunten ondergebracht bij de Child and Family Agency. Deze organisatie staat beter bekend als Tusla. Het is dé overheidsorganisatie die zich, onder de verantwoordelijkheid van de minister van Kinder- en Jeugdzaken, inzet voor jeugdbescherming. Zij is voor wat betreft werkzaamheden vergelijkbaar met de Nederlandse Veilig Thuis-organisatie. Indien Tusla niet bereikbaar is, dient te worden gemeld aan de politie. Melding aan de politie verandert overigens niets aan de status van de melding, die berust op de wettelijke meldplicht. Van een aangifteplicht bij de politie is als gezegd geen sprake. Melding dient te worden gedaan via de daartoe voorgeschreven formulieren.

5.2.4 Wie is meldplichtig?

Meldplichtig zijn de in s 2 Children First Act 2015 genoemde *mandated persons*. Dat zijn beroepskrachten die uit hoofde van hun werk veelvuldig in contact komen met minderjarigen en uit dien hoofde over hun welzijn hebben te waken.

Een lijst van meldplichtigen is te vinden in s 2 Children First Act 2015, Schedule 2. Het betreft een uitgebreide lijst, waarop onder andere staan vermeld: sociaal werkers, professionals werkzaam binnen de (geestelijke) gezondheidszorg,[593] leerkrachten, politiebeambten, reclasseringswerkers en jeugdwerkers.

Het gaat daarbij om als zodanig geregistreerde werkzame personen. Daarnaast geldt de meldplicht ook voor een aantal professionals die uit hoofde van activiteiten in de context van kinderbescherming of religieuze, sportieve, culturele of educatieve activiteiten betrokken zijn bij het welzijn van minderjarigen. Daartoe behoren onder andere: beroepskrachten werkzaam in de buitenschoolse opvang, geestelijken, gastouders, werkers binnen een instelling voor jeugddetentie, verslavingszorg of opvangcentrum voor asielzoekers. Voor sommige van deze categorieën geldt dat enkel de leidinggevende (*manager*) meldplichtig is.

5.2.5 Wanneer moet worden gemeld?

In s 14(1) Children First Act 2015 staat bepaald wanneer een melding moet worden gedaan:

> *'Where a mandated person knows, believes or has reasonable grounds to suspect on the basis of information s/he has received, acquired or becomes aware of in the course of his/her employment or profession as such a mandated person, that a child has been/is harmed or is at risk of being harmed, s/he shall, as soon as practicable, report that knowledge, belief or suspicion, as the case may be, to Tusla.'*

Hieronder worden ook begrepen de gevallen waarin een minderjarige zelf aan een gemandateerde meldt te zijn misbruikt, dan wel te vrezen te zullen worden misbruikt.[594]

Uit bovenstaande is niet af te leiden bij welke stand van wetenschap moet worden gemeld. Gesproken wordt van een *'defined threshold'*. Afgaande op hetgeen staat vermeld op de website van Tusla houdt dat in dat een gemandateerde verplicht is te melden indien deze '*any knowlegde, belief or reasonable suspcicion'* van *'harm'* heeft.[595]

---

[593] Daaronder vallen onder andere: artsen, verpleegkundigen, psychotherapeuten, psychologen, tandartsen, vroedvrouwen, logopedisten, paramedici en ambulancepersoneel.
[594] s 14(2) Children First Act 2015.
[595] Zie https://www.tusla.ie/children-first/mandated-persons/what-are-the-thresholds-for-making-a-mandated-report/.

Dat laatste omvat seksueel misbruik als gevolg van een (enkele) handeling of nalaten, of een aaneenkoppeling van handelingen, nalaten of anderszins relevante omstandigheden.[596] Onder seksueel misbruik wordt begrepen: een zedenmisdrijf begaan tegen een minderjarige, het opzettelijk blootstellen van een minderjarige aan pornografisch materiaal of het seksueel corrumperen van de minderjarige.[597] Het gaat om een zeer breed arsenaal aan handelingen en nalaten die staan vermeld in een reeks van wetten van uiteenlopende aard, vermeld in Schedule 3 van de Children First Act 2015. Om de reikwijdte van de meldplicht te illustreren: behalve de strafrechtelijke bepalingen, die op zichzelf een breed palet aan handelen vertegenwoordigen, kan het ook gaan om seksueel misbruik binnen het onderwijs (Education Act 1998), door tandartsen (Dentist Act 1995) en verpleegkundigen en vroedvrouwen (Nurses & Midwives Act 2011).[598]

5.2.6 Uitzonderingen op de meldplicht

S 14(3) Children First Act 2015 geeft drie uitzonderingen op de meldingsplicht. Niet gemeld hoeft te worden wanneer:

(1) het gaat om seksuele contacten tussen minderjarigen in de leeftijd tussen 15 en 17 jaar en
(2) het leeftijdsverschil niet meer is dan twee jaar

of

(3) de meldplichtige van oordeel is *(believes*) dat geen sprake is van een substantieel verschil in wilsvorming/inzicht (*capacity*) of rijpheid (*maturity)* tussen betrokkenen en
(4) er naar het oordeel van de meldplichtige geen tekenen zijn die wijzen op (seksuele) intimidatie of (seksuele) uitbuiting van een van beide betrokkenen.

Voorts hoeft geen melding te worden gedaan als de meldplichtige ervan uit mag gaan dat reeds melding is gedaan door een andere gemandateerde. Deze laatste ontheffing moet echter strikt worden uitgelegd gelet op de ruim geformuleerde taakstelling van meldplichtigen om te waken over het welzijn van minderjarigen.

5.2.7 Het beroepsgeheim

Het doen van een melding en daarmee gepaard gaande overdracht van informatie brengt een doorbreking van het beroepsgeheim met zich. Normaliter zou schending daarvan aanleiding geven tot civielrechtelijke aansprakelijkheid, maar s 15(3) Children First Act 2015 sluit dat uit. Hetzelfde volgt uit s 3 Protection For Persons Reporting Child Abuse Act 1998.[599] S 5(1) van de laatste wet bevat voorts een strafbaarstelling van het doen van een valse melding. Daarop staat

[596] Van belang is op te merken dat 'sexual abuse' als aparte categorie staat beschreven, naast een meer algemene categorie omvattende '*assualt, ill-treatment or neglect of the child in a manner that seriously affects or is likely to seriously affect the child's health, development or welfare*'.; https://www.tusla.ie/children-first/mandated-persons/what-are-the-thresholds-for-making-a-mandated-report/.
[597] S 2(b) Children First Act 2015.
[598] Deze brede definitie van seksueel misbruik ziet enkel op minderjarigen. Niettemin is de brede definitie interessant vanwege daarin gelegen aanknopingspunten voor de aanpak van seksueel misbruik tegen andere categorieën maatschappelijk kwetsbaren. Uit het onderzoek blijkt dat daar voor binnen de Nederlandse context aandacht wordt gevraagd vanuit het veld van de hulpverlening (zie hoofdstuk 4).
[599] Deze wet staat opgenomen in Schedule 3 van s. 2 Children First Act 2015. Zie ook s. 4 Protection For Persons Reporting Sexual Abuse Act 1998. Het betreft een vrijwaring voor strafrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid voor een melder op grond van regelgeving geldende voor de invoering van de Children First Act 2015.

maximaal twaalf maanden gevangenisstraf in geval van een *summary offence* en drie jaar in geval van een *indictible offence*.[600]

5.2.8 Welke (nadere) details moeten er bij de melding worden vermeld?

Melding moet via een voorgeschreven formulier.[601] Het is mogelijk om samen met een derde melding te doen (*jointly report*) en ook mag in geval van spoed worden volstaan met een mondelinge melding.[602] In dat geval moet binnen drie dagen de (meer uitgebreide) schriftelijke melding volgen.[603]

Een melding mag niet anoniem zijn. Bovendien wordt van de beroepshalve betrokkene meer gevraagd dan enkel te melden: hij of zij is gehouden Tusla te assisteren bij het beoordelen van de gegrondheid van de melding en daartoe informatie te ontsluiten (s 16 Children First Act 2015).[604]

5.2.9 Geldt de meldplicht voor verleden misdrijven of ook voor toekomstige?

Uit s 14 (2) Children First Act 2015 volgt dat melding moet worden gedaan van vermoedens en/of kennis van verleden (*has been harmed*), actueel (*is being harmed*) en/of voorgenomen seksueel misbruik (*at risk of being harmed*). Voor seksueel misbruik dat zich in het verleden heeft afgespeeld, is niet van belang of de schade voor het (destijds minderjarige) slachtoffer zich heeft gemanifesteerd voor of pas na de inwerkingtreding van Children First Act 2015.

5.2.10 Strafrechtelijke sanctie op niet melden

Het nalaten melding te doen van kennis van seksueel misbruik of dreigend gevaar daarvan wordt gezien als schending van de beroepsstandaard. Nalaten te melden is strafbaar gesteld in de Criminal Justice (Withholding of Information on Offences against Children and Vulnerable Persons) Act 2012 (hierna: Criminal Justice Act 2012).

S 2 Criminal Justice Act 2012 bepaalt het volgende:

'*A person shall be guilty of this offence if:*

(a) he or she knows or believes that an offence, that is a Schedule 1 offence, has been committed by another person against a child, and

(b) he or she has information which he or she knows or believes might be of material assistance in securing the apprehension, prosecution or conviction of that other person for that offences and fails without reasonable excuse to disclose that information as soon as practicable to do so to the Gardaí Síochána'.

(4) This section is without prejudice to any right or privilege that may arise in any criminal proceedings by virtue of any rule of law or other enactment entitling a person to refuse to disclose information.'

---

[600] Dit onderscheid heeft te maken met de zwaarte van het misdrijf en de competente rechter. Overigens kan ook worden gekozen voor het opleggen van een boete in plaats van een gevangenisstraf. De boetebedragen zijn, uitgedrukt in de voormalige Ierse munteenheid respectievelijk 1500 en 15.000 pond.

[601] s 14 Children First Act 2015.

[602] s 14(7) Childrens First Act 2015.

[603] s 14(8) Children First Act 2015.

[604] Dat kan mede omvatten het bijwonen van enig overleg en/of het opstellen van bijvoorbeeld een plan van aanpak.

Overigens laat hetgeen is voorgeschreven over de uitwisseling van informatie in s 14 (12) Part 3 Children First Act 2015, de eveneens daarop ziende verplichtingen uit de Criminal Justice Act 2012 onverlet.

Naast het instellen van strafvervolging jegens de nalatende beroepskracht of de daarvoor anderszins verantwoordelijke binnen de organisatie, kunnen voorts administratiefrechtelijke sancties worden opgelegd aan de instelling zoals het verlies van (justitiële) onderzoeks-bevoegdheden. Dit laatste ziet op het vervallen van de certificering van de betrokken organisatie om justitiële onderzoekhandelingen te verrichten (de zogenoemde *Garda-vetting*).[605]

5.2.11 Afrondende beschouwing over Ierland

De Ierse wetgever heeft tot op heden geen voornemen gehad tot de invoering van een wettelijke gesanctioneerde aangifteplicht voor seksueel misbruik. De focus ligt vooralsnog op het seksueel misbruik van minderjarigen en het organiseren van ontsluiting van informatie via de samenwerking tussen de jeugdhulpverlening en de politie. In het verlengde daarvan geldt voor een brede kring van beroepskrachten dat zij verplicht zijn melding te maken van vermoedens van seksueel misbruik. Als uitgangspunt dient dat te gebeuren aan Tusla, maar wanneer dat niet mogelijk is moet worden gemeld aan de politie. Daarbij is voor het strafrecht, anders dan in de zin van het sanctioneren van het nalaten te melden, vooralsnog geen plaats. Wel kan het nalaten melding te doen worden gesanctioneerd vanuit het toezicht. De wetgeving en het beleid hebben als vertrekpunt het gezamenlijk zorgdragen voor het welzijn van de minderjarige, zoals onder andere in s 7 1 Children First Act 2015 tot uitdrukking wordt gebracht.[606]

Die oriëntatie is leidend voor het optreden van de overheid, maar heeft wat betreft de aanpak van seksueel misbruik niet geleid tot een formalisering via een gesanctioneerde aangifteplicht. Gekozen is voor een systeem van meldplichten dat ziet op een breed palet van seksuele misdrijven en van toepassing is op een brede kring van beroepshalve meldplichtigen. Evaluaties van deze aanpak wijzen vooralsnog uit dat de naleving van de meldplichten te wensen over laat en dat ook de samenwerking tussen de organisaties ten behoeve van de aanpak van seksueel misbruik niet zonder problemen is. [607] De genoemde aandachtspunten komen overeen met die welke zijn gevonden in het voorliggende onderzoek.[608]

5.3 Australië: Victoria

5.3.1 Verantwoording keuze deelstaten Victoria en New South Wales

Zoals reeds beschreven in § 5.1 is voor wat betreft Australië de keuze gemaakt om de focus te leggen op de deelstaten Victoria en New South Wales. Alle deelstaten en territoria in Australië hebben de bevoegdheid om, onder meer op het gebied van de bescherming van kinderen, eigen

[605] Deze bevoegdheid berust op de National Vetting Bureau (Children and Vulnerable persons) Acts 2012-2016.
[606] Zie ook s 7(1), Part 1 Children First Act 2015: *'The Agency shall, in performance of a function under this Act, regard the best interests of the child as the paramount consideration.'*
[607] Buckley & Burns 2015, p. 8-9; Garda Síochána Inspectorate 2012; Garda Síochána Inspectorate 2017. Zo is er onder andere geen consistente registratie van de meldingen en wijzen Buckley en Burns op een hoge kans op het inadequaat opvolgen van meldingen vanwege 'the narrow orientation of the referral and intake social work system'. Daarbij zou sprake zijn van een sterk op gezondheidszorg georiënteerd perspectief binnen de jeugdhulpverlening als erfenis uit het verleden. Melding wordt melding gemaakt van 'bias' tussen de betrokken organisaties (Buckley & Burns 2015, p. 11).
[608] Zie hoofdstuk 4.

wet- en regelgeving in te voeren.[609] Wet- en regelgeving die ziet op de aanpak van seksueel misbruik van minderjarigen en maatschappelijk kwetsbaren is in Australië niet eensluidend. Sinds 2009 geldt weliswaar in alle Australische staten en territoria wetgeving over het melden van seksueel misbruik, maar er bestaat onder andere verschil omtrent de kring van meldplichtigen, welke gevallen van seksueel misbruik onder de meldplicht vallen en of ook vermoedelijk toekomstig misbruik moet worden gemeld.[610]

Voor de deelstaten Victoria en New South Wales is gekozen omdat zij de enige deelstaten zijn die een aparte strafbaarstelling hebben met betrekking tot het niet ontsluiten van informatie over (vermoedens van) seksuele misdrijven aan de politie (hierna: aangifteplicht).[611] Naast deze strafbaarstelling kennen zij, net als alle andere Australische deelstaten en territoria, *mandatory reporting* (hierna: meldplicht). Dit is een voor bepaalde daartoe aangewezen beroepsgroepen geldende wettelijke verplichting, om melding te doen aan de autoriteiten van (vermoedelijke) gevallen van (seksueel) misbruik en verwaarlozing van kinderen.[612] In het algemeen geldt dat de focus bij de meldplicht ligt op het beschermen van het kind dat gevaar loopt, en dat de aangifteplicht zich richt op het opsporen, vervolgen en veroordelen van de daders.[613]

Overigens kan men in Australië ook op grond van *common law* bepalingen (zoals *negligence)* verplicht zijn om seksueel gerelateerde misstanden te melden.[614] Daarnaast hebben bepaalde professionals (bijvoorbeeld politie, docenten en dokters) vaak eigen regels over hoe ze om moeten gaan met (vermoedens van) seksueel misbruik van kinderen, waarvan ze tijdens de uitoefening van hun werkzaamheden op de hoogte raken.[615] De nadruk van dit onderzoek ligt echter op de voornoemde aangifteplicht en de meldplicht. In het navolgende zullen allereerst de aangifteplicht en de meldplicht in Victoria worden beschreven. In § 5.4 komt New South Wales aan bod. Ter afronding wordt een vergelijking op hoofdpunten gegeven.

5.3.2 Algemene en specifieke aangifteplicht

Voor het seksueel misbruik van maatschappelijk kwetsbaren anders dan kinderen is de algemene aangifteplicht van s 326 *Crimes Act 1958* (hierna: CA 1958) relevant. Uit hoofde daarvan kan het niet delen van informatie met de autoriteiten over bepaalde ernstige strafbare feiten een zelfstandig strafbaar feit opleveren. S 326 CA 1958 overweegt daarover:

> '*Where a person has committed a serious indictable offence, any other person who, knowing or believing that the offence, or some other serious indictable offence, has been committed and that he has information which might be of material assistance in securing the prosecution or conviction of an offender for it, accepts any benefit for not disclosing that information shall be guilty of a summary offence* (…).'[616]

Deze algemene aangifteplicht ziet op '*serious indictable offence'*, misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf of een tijdelijke gevangenisstraf van vijf jaar of meer staat.[617] Activering van de

[609] Mathews 2014a, p. 37 & 52.
[610] Mathews e.a. 2009, p. 19-20.
[611] Mathews 2019a, p. 205-206.
[612] Mathews 2014a, p. 28.
[613] Family and Community Development Committee 2013, p. 486.
[614] Mathews 2019a, p. 204-205.
[615] Mathews 2019a, p. 205.
[616] Zie voor een volledige weergave van de wettekst, bijlage 12.
[617] s 325(6) CA 1958.

aangifteplicht vindt enkel plaats wanneer de aangifteplichtige wezenlijke informatie heeft die mogelijk kan bijdragen aan de vervolging of veroordeling van de pleger van vorenbedoeld zwaar misdrijf. De aangifteplichtige hoeft dit niet zeker te weten, maar het achterhouden van de informatie moet wel met deze intentie gebeuren.[618] De laatste beperking ziet op het verkrijgen van 'voordeel' door het niet delen van informatie. Alleen wanneer de aangifteplichtige of een derde hierdoor namelijk direct of indirect financieel voordeel verkrijgt, is strafrechtelijke aansprakelijkheid mogelijk.[619] Overtreding van s 326 CA 1958 wordt gestraft met een gevangenisstraf van maximaal één jaar.[620]

Naast deze algemene strafbaarstelling kent Victoria een meer specifieke strafbaarstelling, namelijk voor het niet ontsluiten van informatie betreffende seksuele misdrijven die zijn begaan jegens een kind.[621] De grondslag hiervoor is sinds 2014 gelegen in s 327 CA 1958.[622] Op grond van die bepaling is iemand strafbaar als:

> '(…) *a person of or over the age of 18 years (whether in Victoria or elsewhere) who has information that leads the person to form a reasonable belief that a sexual offence has been committed in Victoria against a child under the age of 16 years by another person of or over the age of 18 years must disclose that information to a police officer as soon as it is practicable to do so, unless the person has a reasonable excuse for not doing so*'.

Deze specifieke strafbaarstelling is ingevoerd in reactie op een aanbeveling van een parlementaire commissie die onderzoek heeft gedaan naar kindermishandeling in religieuze en andere particuliere instellingen. Deze commissie stelde zich op het standpunt dat het niet ontsluiten van gevallen van seksueel misbruik aan de politie ook strafbaar moet zijn indien de aangifteplichtige geen voordeel heeft genoten (zoals vereist onder s 326 CA 1958).[623] Haar aanbeveling was het aanpassen van s 326 CA 1958, door het bestanddeel 'benefit' uit de delictsomschrijving te schrappen.[624] In plaats daarvan is een zelfstandige strafbepaling in het leven geroepen. Hier wordt in de volgende deelparagrafen nader op ingegaan.

5.3.3 Bij wie en hoe moet de aangifte worden gedaan?

De aangifteplichtige moet op grond van s 327(2) CA 1958 de bij hem bekende informatie aan de politie verstrekken. In geval van acuut gevaar moet hij telefonisch contact opnemen met een spoedlijn. Indien hier geen sprake van is, kan de aangifteplichtige zich wenden tot een lokaal politiebureau.[625] Als het misbruik in een institutionele context betreft, moet de Victoria Police's SANO Taskforce per e-mail worden geïnformeerd.[626] Dit is een speciale afdeling binnen de politie die zich heeft gespecialiseerd in de aanpak van seksuele misdrijven tegen kinderen,

---

618 *R v Hurley & Murray* [1967] VR 526.
619 s 326(3) CA 1958: *For the purposes of this section a person shall be deemed to accept a benefit if he accepts or agrees to accept any benefit or advantage, or the promise of any benefit or advantage, either to himself or to another, whether or not the benefit or advantage is in money or money's worth.* Zie ook Family and Community Development Committee 2013, p. 498.
620 s 326(1) CA 1958.
621 Wanneer in deze paragraaf wordt gesproken over een kind, wordt gedoeld op een persoon jonger dan zestien jaar.
622 Door invoering van *Crimes Amendment (Protection of Children) Act* 2014.
623 Family and Community Development Committee 2013, p. 477.
624 Family and Community Development Committee 2013, p. 477 en 502.
625 Failure to disclose offence fact sheet DJCS, p. 4, beschikbaar op: https://www.justice.vic.gov.au/safer-communities/protecting-children-and-families/failure-to-disclose-offence.
626 Failure to disclose offence fact sheet DJCS, p. 4.

gepleegd in een institutionele context.[627] Men kan de SANO Taskforce ook telefonisch benaderen.[628]

5.3.4 Wie is aangifteplichtig?

De strafbaarstelling van s 327 CA 1958 richt zich tot een ieder van achttien jaar of ouder die zich in Victoria of daarbuiten bevindt en die een '*reasonable belief*' heeft dat een seksueel misdrijf is gepleegd in Victoria jegens een kind beneden de leeftijd van zestien jaren door iemand van achttien jaar of ouder.[629] De aangifteplichtige is verplicht om zo snel mogelijk aangifte te doen bij de politie, tenzij hij of zij goede gronden heeft om geen aangifte te doen.[630] Deze uitzonderingen staan beschreven in § 5.3.6.

5.3.5 Wanneer moet aangifte worden gedaan?

De aangifteplicht wordt geactiveerd wanneer de aangifteplichtige informatie heeft waardoor hij een *reasonable belief (*redelijk vermoeden) heeft dat een seksueel misdrijf heeft plaatsgevonden jegens een kind jonger dan zestien jaar. Het is niet noodzakelijk dat de aangifteplichtige informatie heeft over alle elementen van het strafbare feit of dat diens informatie ziet op de identiteit van de dader of het slachtoffer.[631] Bovendien blijkt uit de memorie van toelichting dat de aangifteplichtige geen sluitend bewijs hoeft te hebben dat een seksueel misdrijf heeft plaatsgevonden, maar dat als alleen zeer minimale informatie aanwezig is die misschien relevant kan zijn (denk aan roddels en speculaties), geen aangifteplicht bestaat.[632] Uit een door de Department of Justice and Community Safety (hierna: DJCS) van de Staat Victoria opgestelde factsheet, blijkt dat dit redelijk vermoeden kan worden gevormd doordat: een kind vertelt dat het of een ander kind seksueel is misbruikt; een derde vertelt dat een kind seksueel is misbruikt; een professional merkt dat een kind zich afwijkend ontwikkelt en/of afwijkend gedrag vertoont; er signalen zijn van seksueel misbruik waardoor de overtuiging ontstaat dat het kind seksueel is misbruikt.[633]

Voorts geldt de aangifteplicht niet voor alle misdrijven. Een breed scala aan seksuele misdrijven, gepleegd met of ten aanzien van een kind, valt onder de aangifteplicht.[634] Verkrachting, aanranding, seksueel misbruik, incest, het verrichten van seksuele handelingen in het bijzijn van kinderen en en grooming zijn voorbeelden van delicten die als seksuele misdrijven worden aangemerkt. De aangifteplicht geldt voor zowel voltooide delicten als voor een poging (met voorbedachte raad) daartoe.[635] Zoals reeds opgemerkt is s 327 CA 1958 in 2014 in werking getreden. Als het slachtoffer na de inwerkingtreding de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt (en het misbruik dus voor de inwerkingtreding heeft plaatsgevonden), moet ook aangifte worden gedaan.[636]

---

[627] Zie https://www.police.vic.gov.au/royal-commission-institutional-response-child-abuse.
[628] Zie https://www.police.vic.gov.au/royal-commission-institutional-response-child-abuse.
[629] s 327(2) CA 1958.
[630] s 327(2) CA 1958.
[631] Mathews 2019b, p. 340.
[632] Explanatory memorandum Crimes Amendment (Protection of Children) Bill 2014, clause 4, p. 4.
[633] Failure to disclose offence fact sheet DJCS, p. 1.
[634] s 327(1) CA 1958: zie voor een overzicht van de delicten, bijlage 12.
[635] s 327(1) CA 1958; Explanatory memorandum, clause 4, p. 4.
[636] Failure to disclose offence fact sheet DJCS, p. 4.

5.3.6 Uitzonderingen op de aangifteplicht

De aangifteplichtige heeft in twee gevallen een *reasonable excuse* voor het niet doen van aangifte, namelijk als er redenen zijn om te vrezen voor de veiligheid van een ander of indien de informatie waarover men beschikt al is gemeld.[637] Met betrekking tot eerstgenoemde uitzondering geldt dat deze opgaat als de aangifteplichtige op goede gronden moet vrezen voor de veiligheid van een ander (zoals het kind) en het niet doen van aangifte in een dergelijke situatie, gelet op de omstandigheden, een redelijke reactie is.[638] De maatstaf voor het vaststellen van de mate van vrees is '*subjectively reasonable*'. Dit betekent dat het vanuit het perspectief van de persoon in de desbetreffende situatie redelijk moet zijn dat sprake is van angst voor de veiligheid.[639] Dit 'veiligheidsargument' kan bijvoorbeeld een legitieme uitzondering zijn voor een moeder die geen aangifte doet tegen haar partner die het kind misbruikt, uit angst voor geweld jegens haar of haar kind.[640] Vrees voor de veiligheid van de vermoedelijke dader valt niet onder de uitzondering.[641]

De tweede uitzondering maakt het mogelijk om van melding af te zien indien iemand op goede gronden meent dat de bij hem of haar bekende informatie al door een ander aan de politie is ontsloten en hij of zij geen nadere informatie kan verschaffen.[642] Deze uitzonderingsgrond is mede gekoppeld aan de meldplicht die wordt besproken in § 5.3.11. Daar zal blijken dat sommige beroepsgroepen een wettelijke verplichting hebben tot het doen van een melding van informatie over seksueel misbruik aan de autoriteiten (Department of Health and Human Services (hierna: DHHS)). Als die melding informatie bevat over seksueel misbruik, moet de DHHS de politie inschakelen. De persoon die over informatie beschikt en daarvan melding maakt bij de DHSS mag er in de regel dus op vertrouwen dat deze instantie de informatie al ontsluit aan de politie.

Naast bovenbeschreven uitzonderingen die vallen onder de noemer van het hebben van een *reasonable excuse* tot het niet doen van aangifte, volgt uit de wettelijke regeling dat er andere uitzonderingen zijn waardoor geen overtreding van de verplichting tot het doen van aangifte op grond van de s 327(2) CA 1958 bestaat. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de informatie waarover iemand beschikt (in-)direct afkomstig is van het mogelijke slachtoffer en het slachtoffer de informatie heeft verstrekt op het moment dat het zestien jaar of ouder was en daarbij verzocht om de informatie geheim te houden.[643] Deze uitzondering zorgt ervoor dat de belangen van het slachtoffer dat inmiddels ouder is dan zestien worden gerespecteerd. Deze uitzonderingsgrond gaat niet in alle gevallen op. Als de aangifteplichtige op de hoogte is of op de hoogte zou moeten zijn van het feit dat het slachtoffer een verstandelijke beperking en/of niet de kwaliteiten heeft om een weloverwogen besluit te maken of de informatie al dan niet ontsloten moet worden, dient hij wel aangifte te doen.[644]

Van overtreding van de aangifteplicht is ook geen sprake wanneer de informatie over de strafbare feiten wordt verkregen op het moment dat de aangifteplichtige jonger is dan achttien

---

637 s 327(3) CA 1958.
638 s 327(3)(a) CA 1958.
639 Failure to disclose offence fact sheet DJCS, p. 1.
640 Failure to disclose offence fact sheet DJCS, p. 1.
641 Explanatory memorandum, clause 4, p. 4; s 327(3)(a) CA 1958.
642 s 327(3)(b) CA 1958. Uiteraard kan de politie informatie op andere wijze dan op grond van de meldplicht verkrijgen. Ook in een dergelijk geval hoeft de aangifteplichtige niet nogmaals de informatie te verstrekken.
643 s 327(5) CA 1958.
644 s 327(6) CA 1958. Zie ook: Failure to disclose offence fact sheet DJCS, p. 2; Failure to disclose offence fact sheet DHHS, p. 4, beschikbaar op: https://providers.dhhs.vic.gov.au/failure-disclose-offence-fact-sheet-word.

jaren,[645] indien sprake is van vertrouwelijke informatie (bijvoorbeeld in geval van een medisch beroepsgeheim of het beroepsgeheim van een advocaat, het journalistiek bronnengeheim of verkregen gedurende de biecht),[646] indien het doen van aangifte leidt tot zelf-incriminatie, wanneer het een politieagent betreft die gedurende de uitoefening van zijn beroep informatie verkrijgt van het mogelijke slachtoffer[647] of wanneer de informatie enkel en alleen via het publieke domein wordt verkregen.[648]

Informatie over seksueel misbruik die het slachtoffer verschaft aan een therapeut of een gezondheidswerker, leidt niet tot een activering van de aangifteplicht van deze professionals, nu sprake is van vertrouwelijke communicatie.[649] Hiermee wordt voorkomen dat het slachtoffer zich weerhouden voelt om informatie over zijn ervaringen te delen met een therapeut, terwijl dit van belang kan zijn voor zijn behandeling.[650] Uit de wet volgt overigens dat het geen geldig excuus is om niet te voldoen aan de aangifteplicht wanneer iemand zich hiertoe weerhouden voelt door de vermeende belangen (zoals reputatie, financiële belangen of juridische aansprakelijkheid[651]) van de dader of een organisatie.[652] Belangen van een organisatie om bijvoorbeeld negatieve publiciteit te voorkomen prevaleren dus niet boven de belangen van het kind.[653]

5.3.7 Bescherming van de aangever

De aangifteplichtige, zijnde een ieder van achttien jaar of ouder, kan bescherming ontlenen aan s 328 CA 1958. S 328(b) CS 1958 stelt namelijk dat de aangifteplichtige wordt gevrijwaard van iedere vorm van aansprakelijkheid indien hij te goeder trouw aangifte heeft gedaan. In het verlengde hiervan kan de professionele aangifteplichtige geen onprofessioneel gedrag of schending van zijn beroepsethiek worden verweten.[654] Hoewel de professional met een geheimhoudingsplicht in beginsel niet verplicht is tot het doen van aangifte (vgl. s 327(7)(b)(c), zie § 5.3.6) kan hij, indien hij hiertoe te goeder trouw toch overgaat, bescherming ontlenen aan voorgaande bepaling. Dit volgt expliciet uit s 328(c) CA 1958 waarin is opgenomen dat het te goeder trouw doen van aangifte geen schending oplevert van geheimhoudingsplichten in de (geestelijke) gezondheidszorg.[655]

---

[645] s 327(7)(a) CA 1958: dit zorgt ervoor dat kinderen na hun achttiende niet alsnog een aangifteplicht hebben van informatie over misdrijven waarvan ze kennis hebben genomen in hun jeugd. Dit zou belastend kunnen zijn voor kinderen omdat ze weten dat ze zodra ze achttien worden alsnog een aangifteplicht hebben (zie Failure to disclose offence fact sheet DJCS, p. 2).

[646] s 327(7)(b) CA 1958.

[647] s 327(7)(e) CA 1958.

[648] s 327(7)(d) CA 1958.

[649] s 327(7)(c) CA 1958, waarin wordt verwezen naar s 32B Evidence (Miscellaneous Provisions) Act 1958, waarin het volgende staat: '*confidential communication means a communication, whether oral or written, made in confidence by a person against whom a sexual offence has been, or is alleged to have been committed to a registered medical practitioner or counsellor in the course of the relationship of medical practitioner and patient or counsellor and client, as the case requires, whether before or after the acts constituting the offence occurred or are alleged to have occurred.*'.

[650] Explanatory memorandum, clause 4 p. 6.

[651] Failure to disclose offence fact sheet DJCS, p. 2.

[652] s 327(4) CA 1958.

[653] Explanatory memorandum, clause 4 p. 5.

[654] s 328 (a) CA 1958.

[655] s 328 (c) CA 1958; vgl. s 189(c) CYFA 2005. In beide bepalingen wordt verwezen naar s 141 Health Services Act 1988 en s 346 Mental Health Act 2014.

5.3.8 Welke (nadere) details moeten bij de aangifte worden vermeld?

De aangifteplichtige moet de informatie melden op grond waarvan hij een redelijk vermoeden heeft gekregen dat een seksueel misdrijf heeft plaatsgevonden.[656] Zijn identiteit blijft in principe anoniem. Als de aangever schriftelijk toestemming geeft om zijn identiteit kenbaar te maken of wanneer de rechtbank vindt dat het nodig is om de identiteit bekend te maken, zal de anonimiteit worden opgeheven.[657]

5.3.9 Sanctie op het niet voldoen aan de aangifteplicht

Niet voldoen aan de aangifteplicht kan worden gestraft met een maximale gevangenisstraf van drie jaar. Voordat overgegaan mag worden tot vervolging moet toestemming worden verkregen van de Director of Public Prosecutions.[658] Hij dient bij het geven van toestemming rekening te houden met vormen van *family violence* (zoals lichamelijk, geestelijk of financieel misbruik van een familielid)[659], die bijgedragen hebben aan de vermoedelijke overtreding, zijnde het niet doen van aangifte.[660]

5.3.10 Het nalaten kinderen te beschermen binnen organisaties

Victoria kent sinds 2015 een aparte strafbaarstelling voor personen in leidinggevende functies binnen een aantal organisaties die nalaten een kind jonger dan zestien jaar te beschermen tegen seksuele misdrijven.[661] Deze bepaling is neergelegd in s 49O(1) CA 1958 en luidt:

> '*A person (A) commits an offence if*
> *(a) A occupies a position within, or in relation to, a relevant organisation; and*
> *(b) there is a substantial risk that a relevant child will become the victim of a sexual offence committed by another person who is*
> *(i) 18 years of age or more; and*
> *(ii) a person associated with the relevant organisation; and*
> *(c) A knows that the risk exists; and*
> *(d) A, by reason of A's position, has the power or responsibility to reduce or remove that risk; and*
> *(e) A negligently fails to reduce or remove that risk.*'[662]

Indien wordt voldaan aan de hierna beschreven voorwaarden, kan een gevangenisstraf tot maximaal vijf jaar worden opgelegd.[663] Allereerst geldt dat de strafbaarstelling zich richt tot een *person in authority* (hierna: leidinggevende) die werkzaam is in, of betrokken is bij, een *relevant organisation*. Dit zijn organisaties die zorg, supervisie of autoriteit uitoefenen over kinderen[664],

656 s 327(2) CA 1958.
657 s 329(2) CA 1958.
658 s 327(8) CA 1958.
659 s 5 Family violence protection act 2008.
660 s 327(9) CA 1958.
661 Zie s 49O CA 1958; deze bepaling is ingevoerd door de *Crimes Amendment (Protection of Children) Bill 2014*.
662 Zie voor een volledige weergaven van deze bepaling, bijlage 12.
663 s 49O(2) CA 1958.
664 Een kind onder de leeftijd van zestien jaren die nu onder de verantwoordelijkheid van de organisatie valt, of zal komen te vallen: zie s. 49O(7) CA 1958. Het kind hoeft niet al te zijn geïdentificeerd.

zoals kerken of andere religieuze instellingen, scholen, ziekenhuizen, sportclubs en overheids-instellingen.[665]

De strafbaarstelling is voorts beperkt tot een leidinggevende, werkzaam binnen één van de aangewezen organisaties waar een substantieel risico bestaat dat een kind slachtoffer wordt van een seksueel misdrijf, gepleegd door personen van achttien jaar of ouder die verbonden zijn aan die organisatie.[666] Aansprakelijkheid kan ontstaan indien de leidinggevende weet heeft van dit risico en op grond van zijn positie binnen de organisatie de macht of verantwoordelijkheid heeft om dit risico te doen verminderen of weg te nemen en hij dit op onachtzame wijze nalaat.[667] Voorbeelden van bedoelde *persons of authority* zijn CEO's, religieuze leiders, schoolhoofden en commissie- of bestuursleden. Het kan echter ook gaan om mensen die op minder formele gronden betrokken zijn bij de organisatie: een vrijwilliger die leiding geeft aan een jeugdsportteam kan namelijk ook als een leidinggevende worden aangemerkt.[668] Dit is afhankelijk van de mate waarin een leidinggevende toezicht, macht of verantwoordelijkheid heeft om voornoemd risico weg te nemen of te doen verminderen. Over het algemeen hebben zij de bevoegdheid om beslissingen te nemen op managementniveau, zoals het verdelen van werk, ervoor zorgdragen dat het vrijwilligersbeleid van de organisatie wordt nageleefd en andere operationele regelingen.[669]

De strafbaarstelling is enkel van toepassing indien een substantieel risico op misbruik bestaat, waarvan de leidinggevende weet heeft. Of hiervan sprake is hangt af van de omstandigheden van het geval. Volgens voornoemde DJCS kunnen een aantal factoren een rol spelen bij de vaststelling: (i) de kans dat een kind het slachtoffer wordt van een seksueel misdrijf; (ii) de aard van de relatie tussen het kind en de meerderjarige[670] die een risico vormt voor het kind; (iii) de achtergrond van de meerderjarige; (iv) de kwetsbaarheden van het kind die de kans vergroten dat het slachtoffer wordt van seksueel misbruik; (v) ander relevante factoren die indicaties opleveren dat het kind een substantieel risico loopt op seksueel misbruik.[671] Wetenschap van het substantiële risico behelst meer dan een aanwijzing of een redelijk vermoeden.[672] Het gaat daarbij ook niet om wetenschap van alle misdrijven: de categorie van misdrijven is eensluidend aan de delicten die vallen onder s 327 CA 1958.[673]

Voorts moet de leidinggevende op *onachtzame wijze nalaten* het risico te doen verminderen of te verwijderen. Dit betreft een grote tekortkoming ten aanzien van de zorgstandaard die een gemiddeld persoon zou hanteren in diezelfde omstandigheden.[674] Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de leidinggevende weet heeft dat een meerderjarige die werkzaam is binnen zijn

---

665 Zie 49O(7)(a)&(b) CA 1958 voor een niet-limitatieve opsomming van *relevant organisations*; zie ook Explanatory memorandum, clause 3.

666 Personen die verbonden zijn aan de organisatie zijn onder andere: medewerkers, managers en vrijwilligers; zie Failure to protect offence fact sheet DHHS, p. 1 (beschikbaar op: https://providers.dhhs.vic.gov.au/failure-protect-offence-factsheet-word); Failure to protect offence fact sheet DJCS, p. 2 (beschikbaar op: https://www.justice.vic.gov.au/safer-communities/protecting-children-and-families/failure-to-protect-a-new-criminal-offence-to).

667 Zie s 49O (1) CA 1958.

668 Failure to protect offence fact sheet DHHS, p. 1.

669 Failure to protect offence fact sheet DJCS, p. 2.

670 Wanneer in deze paragraaf wordt gesproken over een meerderjarige, wordt gedoeld op een persoon van achttien jaar of ouder.

671 Failure to protect offence fact sheet DJCS, p. 3.

672 Failure to protect offence fact sheet DJCS, p. 3: Indien sprake is van een aanwijzing of redelijk vermoeden wordt wel verwacht dat men hier nader onderzoek naar doet.

673 Zie bijlage 12.

674 Zie s 49O(3) CA 1958.

organisatie een substantieel risico vormt voor kinderen en hij die meerderjarige verplaatst naar een andere afdeling waar hij nog steeds contact heeft met kinderen. Ook wanneer een leidinggevende iemand aanneemt voor een functie waarin die persoon contact heeft met kinderen, terwijl die persoon bij zijn eerdere werkgever werd verdacht van seksueel wangedrag met kinderen, wordt aan deze standaard voldaan.[675]

Het verminderen of verwijderen van het risico kan de leidinggevende bijvoorbeeld doen door er onmiddellijk voor te zorgen dat een werknemer waarvan hij weet dat die een risico op seksueel misbruik voor kinderen vormt, niet meer in contact komt met kinderen en door melding te doen aan de autoriteiten. Ook kan hij ervoor zorgen dat een burger waarvan men weet dat hij een risico vormt op misbruik van kinderen, geen vrijwilligerswerk mag doen waarbij hij met kinderen in aanraking komt. [676]

De wet stelt ten slotte niet als eis dat er bewijs moet zijn dat daadwerkelijk een seksueel misdrijf heeft plaatsgevonden.[677] De strafbaarstelling heeft derhalve een sterk preventief karakter: de bepaling ziet op de situatie waarin enkel sprake is van een substantieel risico op seksueel misbruik en is niet pas van toepassing als het leed al is geschied.[678] De reikwijdte van deze bepaling is dan ook niet beperkt tot de deelstaat Victoria. Als het 'risico lopende' kind in Victoria is geweest ten tijde van het bestaan van het risico, kunnen de omstandigheden die hebben bijgedragen aan het ontstaan van een overtreding van s 49O(1) buiten Victoria hebben plaatsgevonden.[679] Het kan daarnaast ook zo zijn dat zowel de verantwoordelijke leidinggevende als het kind zich buiten Victoria bevindt ten tijde van het ontstaan van de overtreding van s 49O(1): ook dan kan sprake zijn van strafrechtelijke aansprakelijkheid, namelijk wanneer het risico bestond dat het seksuele misdrijf zou plaatsvinden in Victoria.[680]

5.3.11 Mandatory reporting

Zoals reeds opgemerkt in § 5.3.1 kent de Australische deelstaat Victoria ook een meldplicht indien sprake is van (een vermoeden van) seksueel misbruik. Deze meldplicht staat beschreven in de Children, Youth and Families Act 2005 (Vic) (hierna: CYFA 2005). In s 182(1) CYFA 2005 zijn veertien categorieën opgenomen van personen die zijn aangewezen als *mandatory reporters*. Dit zijn allen personen die beroepshalve in contact staan met minderjarigen.[681] Zo worden onder andere een aantal medische beroepsgroepen (zoals artsen, verpleegkundigen en verloskundigen), de politie, leerkrachten en schoolhoofden aangewezen.[682] Naar aanleiding van de uitkomsten en aanbevelingen van een grootschalig onderzoek naar seksueel misbruik in Australië door The Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse is de lijst van meldplichtigen recentelijk uitgebreid.[683] Sinds maart 2019 zijn onder meer (als zodanig geregistreerde) psychologen, jeugdreclasseringsambtenaren en *out of home care workers*[684]

675 Failure to protect offence fact sheet DJCS, p. 3-4.
676 Failure to protect offence fact sheet DJCS, p. 4.
677 Zie s 49O(4) CA 1958.
678 Vgl. explanatory memorandum, clause 3, p. 3.
679 Zie s 49O(5) CA 1958.
680 Zie s 49C(6) CA 1958.
681 Een minderjarige is een persoon van 17 jaar of jonger. In bepaalde gevallen is deze leeftijdsgrens verhoogd naar 18 jaren, zie s 3(1) CYFA 2005.
682 Zie voor een volledig overzicht van de meldplichtigen s. 182(1) CYFA 2005.
683 Beschikbaar op: https://www.childabuseroyalcommission.gov.au/final-report.
684 *Out of home care workers* zijn onder andere medewerkers in de pleegzorg en jeugdhulpverleners, zie s 74 CYFA 2005.

toegevoegd. Vanaf januari 2020 zullen ook *school counsellors* meldplichtig worden.[685] Uit s 184(1) CYFA 2005 volgt wanneer een melding moet worden gedaan:

> '*A mandatory reporter who, in the course of practising his or her profession or carrying out the duties of his or her office, position or employment as set out in section 182, forms the belief on reasonable grounds that a child is in need of protection on a ground referred to in section 162(1)(c) or 162(1)(d) must report to the Secretary that belief and the reasonable grounds for it as soon as practicable*
> *(a) after forming the belief; and*
> *(b) after each occasion on which he or she becomes aware of any further reasonable grounds for the belief.*'

Het gaat derhalve om een meldplicht die wordt geactiveerd wanneer een minderjarige bescherming nodig heeft. Verwezen wordt naar s 162(1)(c) or 162(1)(d*)* CYFA 2005, waaruit blijkt dat hiervan sprake is als:

> *'(c) the child has suffered, or is likely to suffer, significant harm as a result of physical injury and the child's parents have not protected, or are unlikely to protect, the child from harm of that type;*
> *(d) the child has suffered, or is likely to suffer, significant harm as a result of sexual abuse and the child's parents have not protected, or are unlikely to protect, the child from harm of that type*.'

Hieruit blijkt dat de meldplicht niet enkel ziet op misbruik in het verleden, maar ook op actueel en dreigend misbruik. Een belangrijke beperking is dat alleen sprake is van de noodzaak tot bescherming wanneer de ouders de minderjarige niet in voldoende mate (hebben kunnen) beschermen tegen het misbruik. Uit het eerder genoemde onderzoek van The Royal Commission blijkt kritiek op deze beperking: de meldplichtige wordt verplicht om de kwaliteiten en de wil van de ouders om de minderjarige te beschermen te beoordelen.[686] Immers, wanneer er wel een ouder is die de minderjarige kan beschermen tegen seksueel misbruik, bestaat geen meldplicht.[687] Betoogd werd echter dat overheidsinterventie ook noodzakelijk kan zijn wanneer wel sprake is van een beschermende ouder.[688]

Een andere beperking is dat niet iedere vorm van *harm* leidt tot de conclusie dat de minderjarige bescherming nodig heeft. De wet stelt de eis dat het moet gaan om *significant harm* veroorzaakt door het misbruik. Dit kan worden gebaseerd op een enkele gebeurtenis, nalaten of omstandigheid of een aaneenkoppeling hiervan.[689] Het is overigens niet nodig dat het misbruik heeft plaatsgevonden in de deelstaat Victoria.[690] Indien de minderjarige op dit moment verblijft of woonachtig is in Victoria, is het voor de DHHS mogelijk om in te grijpen.[691]

Voor activering van de meldplicht dient de wetenschap van het misbruik te ontstaan gedurende de uitoefening van de werkzaamheden van de meldplichtige. Het wetenschapsvereiste wordt in s 184(1) omschreven als een '*belief on reasonable grounds*', wat vervolgens wordt gedefinieerd als: *´if a reasonable person practising the profession or carrying out the duties of the office, position*

---

685 Zie https://providers.dhhs.vic.gov.au/mandatory-reporting.
686 Royal Commission 2017, vol. 7, p. 43.
687 Mathews 2014a, p. 105, voetnoot 235.
688 Mathews 2014a, p. 105, voetnoot 235.
689 s 162(2) CYFA 2005.
690 s 163 CYFA 2005.
691 Mandatory reporting to child protection in Victoria, frequently asked questions, p. 5 (beschikbaar op: http://providers.dhhs.vic.gov.au/mandatory-reporting.

or employment, as the case requires, would have formed the belief on those grounds.'[692] Van de melder wordt derhalve een grotere mate van zekerheid verwacht dan wanneer enkel wordt gevraagd om *suspects on reasonable grounds*.[693] Wanneer precies sprake is van een *belief on reasonable grounds* is lastig te zeggen, aangezien dit mede afhangt van de wijze waarop het begrip *reasonable* wordt geïnterpreteerd en wanneer in een specifieke situatie sprake is van een *suspicion* en nog niet van een *belief*.[694] Dit is uiteraard verweven met de feitelijkheden van het geval. De DHHS geeft in een factsheet een aantal voorbeelden van situaties waarin een dergelijk vermoeden kan worden gevormd.[695] Deze voorbeelden zijn gelijkluidend aan die genoemd in §5.3.5.

De meldplicht is niet eenmalig. Zodra een meldplichtige nieuwe informatie krijgt die zijn overtuiging bevestigt dat een minderjarige bescherming nodig heeft, dient hij wederom te melden.[696] Wanneer iemand wordt aangewezen als meldplichtige en hij de overtuigd is dat een minderjarige bescherming nodig heeft vóórdat hij als meldplichtige was aangewezen, dan moet hij ook melding doen als zijn overtuiging nog steeds aanwezig is.[697]

Indien is voldaan aan bovenstaande voorwaarden voor de activering van de meldplicht dient de meldplichtige melding te doen bij de Secretary of the Department of Human Services.[698] De melder dient zoveel mogelijk relevante informatie mede te delen, waaronder de naam, leeftijd en woonplaats van de minderjarige, wat de familieomstandigheden van de minderjarige zijn en welke taal deze spreekt.[699] De meldplichtige behoort daarbij aan te geven op welke gronden hij tot de overtuiging is gekomen dat de minderjarige seksueel wordt misbruikt en dus bescherming nodig heeft.[700] Het is raadzaam dat de professional de betrokkenen informeert nadat hij een melding heeft gedaan, aangezien dit bevorderlijk kan zijn voor de minderjarige, de familie en de verstandhouding tussen de professional en de betrokkenen.[701] Het informeren van de betrokkenen kan echter ook een onderzoek van de kinderbescherming of een strafrechtelijk onderzoek frustreren, of ervoor zorgen dat de minderjarige risico loopt. Wanneer de professional denkt dat dit het geval is, kan hij bij zijn melding hierover advies vragen van de DHHS.[702]

Belangrijk is daarnaast dat indien een melding informatie bevat over seksueel misbruik van een minderjarige, de DHHS verplicht is om zo snel mogelijk de politie te informeren zodat kan worden gekeken of een gezamenlijk onderzoek moet worden gestart.[703] Aangezien beide organisaties verschillende doelen voor ogen hebben met hun onderzoek, namelijk bescherming van de minderjarige respectievelijk vaststelling van strafrechtelijke aansprakelijkheid, zijn hierover nadere afspraken gemaakt.[704] Op het niet melden staat, naast dat dit onder bepaalde voorwaarden

---

[692] s 184(4) CYFA 2005; zie voor een definitie van 'grounds for belief': s 186 CYFA 2005.
[693] Royal Commission 2017, vol. 7, p. 44.
[694] Royal Commission 2017, vol. 7, p. 44.
[695] Mandatory reporting to child protection in Victoria, frequently asked questions DHHS, p. 4.
[696] s 184(1)(a)&(b) CYFA 2005.
[697] s 184(3) CYFA 2005.
[698] s 3(1) & 184(1) CYFA 2005: dit departement staat ook bekend onder de naam 'Health and Human Services'.
[699] Child sexual abuse; Understanding and responding: for professionals working with children who have experienced sexual abuse 2013, p. 12.
[700] s 184(1) CYFA 2005.
[701] Mandatory reporting to child protection in Victoria, generic factsheet, p. 1 (beschikbaar op: http://providers.dhhs.vic.gov.au/mandatory-reporting).
[702] Mandatory reporting to child protection in Victoria, generic factsheet, p. 1.
[703] s. 187(3) CYFA 2005; *Child sexual abuse*; *Understanding and responding: for professionals working with children who have experienced sexual abuse 2013*, p. 11 (beschikbaar op: https://providers.dhhs.vic.gov.au/child-sexual-abuse-understanding-and-responding-booklet-word).
[704] Child sexual abuse; Understanding and responding: for professionals working with children who have experienced sexual abuse 2013, p. 11-12.

een strafbaar feit kan opleveren (zie § 5.3.2 e.v.), een sanctie bestaande uit een geldboete van *10 penalty units* ($ 1652,22).[705]

Op grond van de CYFA 2005 bestaan er geen specifieke uitzonderingen op de meldplicht. Zodra is voldaan aan de in hiervoor beschreven voorwaarden, dient te worden gemeld. Uit s 184(2) volgt wel dat een niet-melder, indien hij aansprakelijk wordt gesteld omdat hij niet heeft voldaan aan zijn meldplicht, het verweer kan voeren dat hij *honestly and reasonably* heeft geloofd dat alle informatie waarover hij beschikt al door een ander was gemeld. In een dergelijk geval kan de meldplichtige dus niet aansprakelijk worden gesteld. Bovendien kan de niet melder bescherming ontlenen aan de CYFA 2005, namelijk aan s 189. De voorwaarden zijn eensluidend aan die van de aangifteplichtige zoals beschreven in § 5.3.7.[706]

5.4 Australië: New South Wales

5.4.1 Algemene en specifieke aangifteplicht

Ook New South Wales kent strafbaarstellingen voor het verzwijgen van informatie over ernstige strafbare feiten, waaronder seksueel misbruik van maatschappelijk kwetsbaren. Daarnaast is in 2018 een specifieke aangifteplicht ingevoerd voor seksueel misbruik van minderjarigen.[707] Beide aangifteplichten worden beschreven, te beginnen met de algemene aangifteplicht van s 316(1) Crimes Act 1900 (NSW) (hierna: CA 1900). Daar staat bepaald dat:

> '*An adult: (a) who knows or believes that a serious indictable offence has been committed by another person, and (b) who knows or believes that he or she has information that might be of material assistance in securing the apprehension of the offender or the prosecution or conviction of the offender for that offence, and (c) who fails without reasonable excuse to bring that information to the attention of a member of the NSW Police Force or other appropriate authority, is guilty of an offence*'.[708]

Strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van s 316(1) CA 1900 ontstaat wanneer een meerderjarige[709] vermoedens of daadwerkelijke kennis heeft dat iemand een '*serious indictable offence*' heeft gepleegd en hij verzuimt om, zonder redelijk grond, de politie (of een andere bevoegde autoriteit) daaromtrent in te lichten. Van een '*serious indictable offence*' is sprake indien op een strafbaar feit een levenslange gevangenisstraf of een tijdelijke gevangenisstraf van vijf jaar of meer staat.[710]

Net als in Victoria moet de aangifteplichtige wezenlijke informatie hebben, namelijk informatie die kan bijdragen aan de vervolging of veroordeling van de pleger van vorenbedoeld misdrijf. In New South Wales moet ook informatie op basis waarvan de vermoedelijke pleger kan worden aangehouden aan de politie te worden verstrekt.[711] Als de informatie is verkregen

---

[705] s 184(1) CYFA 2005.
[706] Ook blijft de meldplichtige net als de aangifteplichtige in beginsel anoniem. Anonimiteit kan echter worden opgeheven onder dezelfde voorwaarden als besproken bij de aangifteplichtige. Zie hiertoe §5.3.8.
[707] Wanneer in deze paragraaf wordt gesproken over een minderjarige, wordt gedoeld op een persoon jonger dan achttien jaar.
[708] Crimes Act 1900 (NSW) Part 7, inserted by the *Crimes (Public Justice) Amendment Act 1990 (NSW)* s 3, Sch 1.
[709] Wanneer in deze paragraaf wordt gesproken over een meerderjarige, wordt gedoeld op een persoon van achttien jaar of ouder.
[710] s 4(1) CA 1900.
[711] s 316(1)(b) CA 1900.

gedurende de uitoefening van werkzaamheden van bepaalde professionals zoals juristen, geestelijken en artsen en s 316A CA 1900 wordt overtreden, moet, voordat tot vervolging kan worden overgegaan, toestemming van de Director of Public Prosecutions te zijn verkregen.[712] De hoogte van de straf in geval van overtreding van s 316 CA 1900 is afhankelijk van de hoogte van de straf die staat op het misdrijf dat wordt verzwegen en varieert van drie tot vijf jaar.[713] Bovendien geldt als strafverzwarende omstandigheid het trekken van enigerlei voordeel door het verzwijgen van het misdrijf door de aangifteplichtige voor hem of een derde.[714] Anders dan in Victoria bij de algemeen geldende aangifteplicht (zie § 5.3.2) is dit in New South Wales dus geen voorwaarde voor strafbaarheid, maar een strafverzwarende omstandigheid.

Eind jaren '90 van de vorige eeuw heeft de NSW Law Reform Commission op verzoek van de regering onderzoek gedaan naar de vraag of s 316 CA 1900 in haar toenmalige vorm gehandhaafd zou moeten blijven.[715] Uiteindelijk is met grote meerderheid gepleit voor afschaffing van s 316(1) CA 1900 omdat handhaving volgens de Commissie geen substantieel voordeel opleverde voor de samenleving.[716] Het doel om mensen aan te moedigen serieuze misstanden te melden werd niet bereikt en dit potentiële voordeel woog niet op tegen de nadelen van handhaving.[717] Ook het feit dat een slachtoffer verplicht is om informatie te verschaffen werd problematisch geacht.[718] Al met al veroorzaakte deze aangifteplicht volgens de Commissie grote onduidelijkheid en onzekerheid en resulteerde de toepassing ervan in oneerlijke situaties.[719] De regering van New South Wales heeft de aanbeveling van de commissie om het toenmalige s 316(1) CA 1900 af te schaffen om ons onbekende redenen niet gevolgd.

In plaats daarvan is in 2018 is s 316A aan de CA 1900 toegevoegd.[720] Sinds de inwerkingtreding van s 316A CA 1900 valt het niet delen van informatie over (seksueel) misbruik van minderjarigen niet langer onder de reikwijdte van s 316 CA 1900.[721] In plaats daarvan is in s 316A CA 1900 een aangifteplicht in het leven geroepen die specifiek ziet op seksueel misbruik van minderjarigen (*child abuse offence)*. Dit laatste omvat een breed palet aan misdrijven, variërend van moord en doodslag tot grooming en aanranding.[722]

Deze nieuwe bepaling luidt:

---

712 s 316(4) CA 1900 jo. s 4 Crimes Regulation 2015. . Uit de wet volgt niet welke factoren worden meegewogen in diens afweging.

713 s 316(1) CA 1900: twee jaar indien op het verzwegen misdrijf maximaal tien jaar gevangenisstraf staat; drie jaar in geval dit tussen de tien en twintig jaar is en vijf jaar indien op dit misdrijf meer dan twintig jaar staat.

714 316(2) CA 1900: vijf jaar indien op het verzwegen misdrijf maximaal tien jaar gevangenisstraf staat; zes jaar in geval dit tussen de tien en twintig jaar is en zeven jaar indien op dit misdrijf meer dan twintig jaar staat.

715 Voor de toenmalige formulering van het artikel wordt verwezen naar NSW Law Reform Commission 1999, p. 6-7. De inhoud van het wetsartikel is sinds 1999 overigens niet wezenlijk gewijzigd.

716 NSW Law Reform Commission 1999, p. 37-39.

717 NSW Law Reform Commission 1999, p. 37-38. Per jaar kwamen gemiddeld maar twintig zaken binnen bij de lagere rechtbanken en zes zaken bij de hoven.

718 NSW Law Reform Commission 1999, p. 25-26, 33

719 NSW Law Reform Commission 1999, p. 38.

720 Criminal Legislation Amendment (Child Sexual Abuse) Bill 2018, beschikbaar op: https://www.legislation.nsw.gov.au/bills/385964bb-9827-4928-8fa8-d8f28dd6010e. Aanleiding voor het amendement was het rapport van de *Royal Commission* naar de institutionele aanpak van seksueel misbruik van minderjarigen (Royal Commission 2017).

721 s 316(6) CA 1900.

722 s 316A (9) CA 1900; zie voor een overzicht van de delicten, bijlage 12.

> *'An adult: (a) who knows, believes or reasonably ought to know that a child abuse offence has been committed against another person, and (b) who knows, believes or reasonably ought to know that he or she has information that might be of material assistance in securing the apprehension of the offender or the prosecution or conviction of the offender for that offence, and (c) who fails without reasonable excuse to bring that information to the attention of a member of the NSW Police Force as soon as it is practicable to do so, is guilty of an offence.'*

Op basis van deze sectie moet de informatie onder de aandacht van de politie worden gebracht. Dit kan door het doen van aangifte, maar ook op andere wijze. In het navolgende zal evenwel worden gesproken van een aangifteplicht, zodat het verschil met de meldplicht duidelijk wordt. In de volgende deelparagrafen wordt ingegaan op de betekenis en reikwijdte van deze specifieke aangifteplicht van s 316A CA 1900.

5.4.2 Bij wie en hoe moet de aangifte worden gedaan?

Uit s 316A CA 1900 blijkt dat de aangifteplichtige de politie van New South Wales moet informeren. Dit kan hij doen door in geval van spoed telefonisch contact op te nemen met het noodnummer of, indien geen sprake is van spoed, door langs te gaan bij een lokaal politiebureau.[723] Ook kan contact worden opgenomen met de Child Protection Helpline. De politie van New South Wales heeft een speciaal team (Child Abuse and Sex Crimes Squad) dat onder andere onderzoek doet naar seksueel misbruik van kinderen beneden de leeftijd van zestien jaar.[724]

5.4.3 Wie is aangifteplichtig?

De strafbaarstelling richt zich tot een meerderjarige, zijnde een ieder van achttien jaar of ouder,[725] die een zekere mate van kennis draagt dat een (seksueel) misdrijf is gepleegd jegens een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt.[726] De aangifteplichtige moet de bij hem bekende informatie zo spoedig mogelijk aan de politie ontsluiten, tenzij hij goede redenen heeft om dit niet te doen.[727] Deze uitzonderingen worden beschreven in § 5.4.5.

5.4.4 Wanneer moet aangifte worden gedaan?

Op grond van s 316A(1)(a) CA 1900 moet elke meerderjarige aangifte doen, indien hij weet, gelooft of redelijkerwijs moet weten (*knows, believes or reasonably ought to know)*[728] dat een persoon onder de leeftijd van achttien jaren fysiek of seksueel is misbruikt. De aangifteplicht ziet derhalve op verleden seksueel misbruik. Daarbij geldt wel een aanvullende voorwaarde, namelijk dat aangifte enkel noodzakelijk is indien de aangifteplichtige weet, gelooft of redelijkerwijs zou moeten weten dat zijn informatie mogelijk een wezenlijke bijdrage levert aan de aanhouding, vervolging of veroordeling van de vermeende dader.[729] De informatie dient dus in potentie te

[723] Zie https://www.police.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0018/531702/ChildAbuse_Brochure.pdf.
[724] Zie https://www.police.nsw.gov.au/crime/sex_crimes/child_abuse.
[725] s 316A(1) jo s 311(1) CA 1900.
[726] s 316A(1) jo s 316A(9) CA 1900.
[727] s 316A(1)(c) CA 1900.
[728] Het subjectieve bestanddeel 'reasonably ought to know' kan op grond van standpunten in de literatuur bewezen worden op basis van objectieve omstandigheden (Ramrakha 2017, die verwijst naar de uitspraken van de High Court in *George v Rockett* (1990) 170 CLR 104, r.o. 117; R v Lovegrove (1983) 33 SASR 332 en R v Wozniak (1989) 16 NSWLR 185, r.o. 188, 192 en 194).
[729] s 316A(1)(b) CA 1900.

kunnen bijdragen aan de aanhouding, vervolging of veroordeling van de vermeende dader van het seksueel misbruik.[730]

Ten aanzien van de aangifteplicht van s 316 CA 1900 is reeds bepaald dat ook informatie die iemand 'van horen zeggen' (*de auditu*) heeft verkregen moet worden gedeeld met de politie, als op grond van die informatie het geloof ontstaat dat een ernstig strafbaar feit is gepleegd.[731] Het Hooggerechtshof van New South Wales stelt namelijk dat

> '*the assent of belief is given on more slender evidence than proof. Belief is an inclination of the mind towards assenting to, rather than rejecting, a proposition and the grounds which can reasonably induce that inclination of the mind may, depending on the circumstances, leave something to surmise or conjecture.*'[732]

Zelfs *'beliefs which are substantially speculative, unjustified or paranoid'* moeten worden gemeld.[733] Om die reden is het irrelevant of het misbruik uiteindelijk daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.[734] Aangezien s 316A CA 1900 pas sinds 2018 in werking is getreden, heeft de rechtspraak over de reikwijdte van deze sectie zich nog niet gevormd. Echter, s 316 CA 1900 hanteert het kennisvereiste dat de aangifteplichtige moet weten of geloven dat hij relevante informatie heeft.[735] Dit kennisvereiste geldt ook op grond van s 316A CA 1900, maar hieraan is 'had redelijkerwijs moeten weten' toegevoegd. De kennisdrempel in deze sectie is dus lager dan dat van s 316 CA 1900. Hierdoor zullen bovenstaande opmerkingen over *de auditu* informatie en speculatieve overtuigingen, gelijkelijk gelden voor s 316A CA 1900. De aangifteplicht geldt ten slotte niet voor alle misdrijven: het moet gaan om specifiek daartoe aangewezen delicten gepleegd jegens een minderjarige (*child abuse offence*s), variërend van moord en doodslag tot grooming en aanranding.[736] Bovendien geldt de aangifteplicht zowel voor voltooide misdrijven als voor een poging daartoe.[737]

5.4.5 Uitzonderingen op de aangifteplicht

De aangifteplichtige kan voor het niet doen van aangifte een *reasonable excuse* hebben.[738] Hiervan is bijvoorbeeld sprake als hij redenen heeft om te vrezen voor de veiligheid van een persoon (niet zijnde de dader) zodra de informatie aan de politie wordt bekend gemaakt.[739] Een andere uitzondering is dat de aangifteplichtige op redelijke gronden geloofde dat de informatie al bekend was bij de politie of wanneer hij (of een derde) al heeft gemeld op grond van diens verplichting in het kader van *mandatory reporting*: het doen van een melding bij een andere overheidsinstantie dan de politie.[740]

---

[730] Zie ten aanzien van 'might be of material assistance' in artikel 316 CA 1900: Conference Public Justice Offences 2015, p. 19.
[731] Conference Public Justice Offences 2015, p. 18.
[732] High Court in *George v Rockett* (1990) 170 CLR 104, r.o. 117.
[733] NSW Law Reform Commission 1999, p. 34; zie ook Ramrakha 2017.
[734] Report Law Reform Commission 1999, p. 34; zie ook Ramrakha 2017.
[735] Zie § 5.4.
[736] s 316A(9) CA 1900: zie voor een overzicht van de delicten bijlage 12.
[737] s 316A(9)(e) CA 1900.
[738] s 316A(2) CA 1900.
[739] s 316A(2)(d) CA 1900.
[740] s 316A(2)(a)&(b) CA 1900. Zie § 5.4.10.

Net als bij s 316 CA 1900 stelt ook s 316(A) CA 1900 vervolging van bepaalde beroepsgroepen afhankelijk van toestemming van de *Director of Public Prosecutions*.[741] Het betreft onder andere medewerkers van een bepaalde beroepsgroep met een beroepsgeheim, zoals juristen, artsen en psychologen.[742] Als wordt overgegaan tot vervolging, bestaat voor de verdediging de mogelijkheid om een beroep te doen op het (medisch) beroepsgeheim als *reasonable excuse* voor het niet voldoen aan de aangifteplicht. Noch in de wet noch in de jurisprudentie is uitgemaakt dat het beroepsgeheim kan worden gezien als *reasonable excuse*. De wet geeft echter geen limitatieve opsomming van de gevallen die worden begrepen onder het begrip *reasonable excuse*.[743] Veelal wordt in de literatuur aangenomen dat het beroepsgeheim kan worden aangemerkt als een *reasonable excuse*. De *common law provisions,* voorafgaand aan de totstandkoming van s 316A CA 1900, kenden het beroepsgeheim namelijk als uitzondering op de aangifteplicht.[744]

Voorts is aangifte niet vereist indien de informatie over het delict verkregen wordt vóór het bereiken van de leeftijd van achttien jaren; dat is namelijk de leeftijd waarop de aangifteplicht van kracht wordt,[745] of als het slachtoffer meerderjarig – dat wil zeggen: achttien jaar of ouder – is op het moment dat de aangifteplichtige de informatie verkrijgt en hij op redelijke gronden gelooft dat het slachtoffer niet wil dat het misbruik wordt gerapporteerd.[746] Op dit punt bestaan dus sterke overeenkomsten tussen de aangifteverplichtingen in Victoria en in New South Wales. Onder bepaalde voorwaarden kan een ook medewerker van een school zich beroepen op een uitzondering van het doen van aangifte.[747]

Een laatste uitzondering bestaat wanneer reeds is gerapporteerd aan de Ombudsman op grond van de Ombudsman Act 1974.[748] De Ombudsman moet namelijk door de directeur van bepaalde organisaties, waaronder scholen, op de hoogte worden gesteld indien die laatste een medewerker van zijn instelling verdenkt van onder andere seksuele misdrijven.[749] Expliciet wordt gesteld dat andere wetten die het ontsluiten van informatie verbieden of beperken, niet gelden voor de gevallen die in deze wet zijn voorzien.[750] Zodra is gemeld op grond van de Ombudsman Act 1974, is derhalve geen aangifte meer vereist.

5.4.6 Bescherming van de aangever

Indien de aangever te goeder trouw aangifte heeft gedaan kan hem geen onprofessioneel handelen, noch schending van de professionele ethiek worden verweten.[751] Bovendien levert dit

---

741 s 316A(6) CA 1900.

742 Het gaat om de volgende beroepsgroepen: *a) a legal practitioner, (b) a medical practitioner, (c) a psychologist, (d) a nurse, (e) a social worker, including: (i) a support worker for victims of crime, and (ii) a counsellor who treats persons for emotional or psychological conditions suffered by them, (f) a member of the clergy of any church or religious denomination, (g) a researcher for professional or academic purposes, (h) if the serious indictable offence referred to in section 316 (1) of the Act is an offence under section 60E of the Act, a school teacher, including a principal of a school, (i) an arbitrator, (j) a mediator*.

743 s 316A(3) CA 1900.

744 Ramrakha 2017.

745 s 316A(2)(e) CA 1900.

746 s 316A(2)(f) CA 1900.

747 s 316A(2)(g) CA 1900.

748 s 316A(2)(c) CA 1900.

749 s 25A *Ombudsman Act 1974 no. 68*. Zie voor de nadere informatie die moet worden verschaft s 25C *Ombudsman Act 1974 no. 68*.

750 s 25H(1) *Ombudsman Act 1974 no. 68*.

751 s 316A(8)(a) CA 1900.

geen grond op voor civiele aansprakelijkheid, bijvoorbeeld op grond van laster.[752] Zo bezien biedt de wet de aangever veel bescherming indien zijn aangifte achteraf bijvoorbeeld onterecht blijkt te zijn geweest.

5.4.7 Welke (nadere) details moeten bij de aangifte worden vermeld?

Welke informatie precies moet worden gemeld, wordt niet nader gespecificeerd. Uit de tekst van de wet valt wel af te leiden dat in ieder geval de informatie die van wezenlijk belang zou kunnen zijn voor het aanhouden, vervolgen of veroordelen van de vermeende dader in de aangifte moet worden opgenomen.[753]

5.4.8 Sanctie op het niet voldoen aan de aangifteplicht

De hoogte van de sanctie is afhankelijk van de hoogte van de straf die staat op het misbruik dat wordt verzwegen. Degene die verzuimt aangifte te doen kan worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar als het verzuim ziet op misbruik dat strafbaar is gesteld met een maximumstraf van minder dan vijf jaar, en met een gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaar als het verzwegen misbruik bestraft kan worden met een gevangenisstraf van vijf jaar of hoger.[754] Ook hier is de regeling dus gelijk aan die in Victoria.

Het achterhouden van relevante informatie in de zin van s 316A lid 4 CA 1900 in ruil voor enig voordeel – al dan niet voor zichzelf – geldt als strafverzwarende omstandigheid.[755] Daarbij maakt het geen verschil of het voordeel is aangeboden of dat daarom is verzocht. In een dergelijk geval kan degene die nalaat aangifte te doen worden gestraft met een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar als het misbruik strafbaar is gesteld met een gevangenisstraf van minder dan vijf jaar en zeven jaar wanneer het misbruik strafbaar is gesteld met een gevangenisstraf van vijf jaar of meer.[756] Tot vervolging mag enkel worden overgegaan na toestemming van de *Director of Public Prosecutions*.[757]

5.4.9 Het nalaten minderjarigen te beschermen binnen organisaties

Sinds 2018 kent New South Wales een aparte strafbaarstelling voor meerderjarigen (*position holder)* die verzuimen maatregelen te nemen tegen risico's op seksueel misbruik voor minderjarigen binnen de instelling waar voor zij werkzaam zijn.[758] Zoals beschreven in § 5.3.10 bestond een dergelijke bepaling al sinds 2015 in de deelstaat Victoria. Deze strafbepaling is neergelegd in s 43B(1) CA 1900 en luidt als volgt:

> '*A person commits an offence if:*
> *(a) the person is an adult who carries out work for an organisation, whether as an employee, contractor, volunteer or otherwise (a "position holder"), and*
> *(b) the organisation is the employer of an adult worker who engages in child-related work, and*

[752] s 316A(8)(b) CA 1900.
[753] Dit is reeds besproken in § 5.4.
[754] s 316A(1) CA 1900.
[755] s 316A(4) CA 1900.
[756] s 316A(4) CA 1900.
[757] s 316A(7) CA 1900 jo. s 4 Crimes Regulation 2015.
[758] Criminal Legislation Amendment (Child Sexual Abuse) Bill 2018.

(c) there is a serious risk that the adult worker will commit a child abuse offence against a child who is, or may come, under the care, supervision or authority of the organisation, and
(d) the position holder knows that the risk exists, and
(e) the position holder, by reason of the person's position, has the power or responsibility to reduce or remove that risk, and
(f) the position holder negligently fails to reduce or remove that risk.'

De overtreder kan een maximale gevangenisstraf krijgen van twee jaren. Kort gezegd richt deze strafbaarstelling zich tot een *position holder*, een meerderjarige die werkzaam is voor of binnen een organisatie waarbinnen werkzaamheden met betrekking tot minderjarigen plaatsvinden. Binnen die organisatie bestaat voorts een substantieel risico dat een bepaalde medewerker misbruik maakt van een minderjarige (*child abuse offence*) die aan de zorg, toezicht of autoriteit van de organisatie is toevertrouwd. Voor wat betreft het misbruik van de minderjarige geldt dat het hier gaat om dezelfde delicten als waarop s 316A CA 1900 toeziet.[759] Indien de *position holder* weet heeft van dit risico en de bevoegdheid of de verantwoordelijkheid heeft om dit risico te verminderen of weg te nemen en dit op onachtzame wijze nalaat te doen, komt strafrechtelijke aansprakelijkheid in zicht. Ook hier heeft de wetgeving van de deelstaat New South Wales die van Victoria dus gevolgd.

5.4.10 Mandatory reporting

Naast de specifieke aangifteplicht van s 316A CA 1900 kent New South Wales sinds 1977 een systeem van meldplichten. S 148B van de Child Welfare (Amendment) Act 1977 (No 20) (NSW) (hierna: CWA 1977) voorziet daarin. In de daarop volgende jaren is deze meldplicht een aantal keer aangepast. Een tweetal belangrijke wijzigingen vonden in 2009 plaats naar aanleiding van onderzoeken van de Wood Royal Commissie.[760] Het criterium dat moest worden gemeld wanner sprake was van kinderen[761] '*at risk of harm*' werd verruimd tot '*at risk of significant harm*'.[762] Bovendien werd de sanctie op niet-naleving van de meldplicht geschrapt.[763]

De meldplicht is neergelegd in s 27 CYPA 1998. Meldplichtig is hij die *'in the course of his or her professional work or other paid employment delivers health care, welfare, education, children's services, residential services, or law enforcement, wholly or partly, to children'*.[764] Voorts zijn ook leidinggevenden die (in)direct verantwoordelijk zijn voor het verlenen van diensten aan kinderen binnen voornoemde organisaties meldplichtig.[765] Personen die in ieder geval zijn onderworpen aan de meldplicht zijn leraren, politieambtenaren, verpleegkundigen en dokters.[766]

De meldplicht wordt geactiveerd indien de meldplichtige een redelijk vermoeden heeft dat een kind[767] het risico loopt op '*significant harm*', gevormd tijdens of naar aanleiding van diens

[759] Zie bijlage 12.
[760] Royal Commission 1997 en Special Committee of Inquiry into Child Protection Services in New South Wales 2008.
[761] Wanneer in deze paragraaf wordt gesproken over een kind, wordt gedoeld op een persoon jonger dan zestien jaar.
[762] Schema 1.1. *Children Legislation Amendment (Wood Inquiry Recommendations) Act 2009* (No 13).
[763] Schema 1.1. *Children Legislation Amendment (Wood Inquiry Recommendations) Act 2009* (No 13).
[764] s 27(1) CYPA 1998.
[765] s 27(1)(b) CYPA 1998.
[766] Mathews 2014a, p. 17.
[767] Een kind is een persoon jonger dan zestien jaar, zie s 3(1) CYPA 1998.

werkzaamheden.[768] Van '*significant harm'* is sprake indien: *'if current concerns exist for the safety, welfare or well-being of the child or young person because of the presence, to a significant extent, of (..)'.*[769] Een voorbeeld hiervan is als '(c) *the child or young person has been, or is at risk of being, physically or sexually abused or ill-treated*'.[770]

Indien is voldaan aan bovenstaande voorwaarden voor het activeren van de meldplicht, moet de meldplichtige zo spoedig mogelijk melden bij de Secretary of the Department of Family and Community Services.[771] Zijn melding moet ten minste een naam en beschrijving van het kind bevatten en de gronden waarop de melder vermoed dat een risico voor *significant harm* bij het kind bestaat.[772]

De bepaling concentreert zich aldus op het risico op aanzienlijke schade of leed door het misbruik, met als achterliggend uitgangspunt de verantwoordelijkheid van de aangewezen beroepsgroepen om kinderen daartegen te beschermen. Voor toepassing van de meldplicht is irrelevant in welke periode het misbruik (vermoedelijk) plaatsvond, -vindt of zal plaatsvinden.[773]

De CYPA 1998 kent geen specifieke wettelijke uitzonderingen op de meldplicht. Wel kan de melder zelf, indien hij te goeder trouw heeft gemeld, bescherming ontlenen aan s 29(1) CYPA 1998. Zo levert de melding bijvoorbeeld geen grond op voor aansprakelijkheid voor laster.[774] Voorts worden door het melden geen gedragscodes geschonden of kan hierdoor civiele aansprakelijkheid op grond van *malicious prosecution* of *conspiracy* ontstaan.[775] Bovendien wordt de identiteit van de melder beschermd (tenzij de melder zelf toestemming geeft om zijn identiteit kenbaar te maken of de rechtbank besluit tot opheffing van anonimiteit) en mag de informatie die in de melding staat opgenomen enkel worden gebruikt in een aantal specifiek genoemde procedures.[776]

5.4.11 Afrondende beschouwingen over de aangifteplicht in Victoria en New South Wales

In het bovenstaande is zowel de aangifteplicht als de meldplicht van de Australische deelstaten Victoria en New South Wales beschreven. De regelingen van deze deelstaten verschillen op bepaalde punten van elkaar, maar zijn op onderdelen ook gelijkluidend. Een belangrijk verschil tussen de specifieke aangifteplichten (s 327 CA 1958 voor Victoria en s 326A CA 1900 voor New South Wales), is gelegen in de kennisdrempel. In Victoria dient de aangifteplichtige '*a reasonable belief*' te hebben dat een seksueel misdrijf is gepleegd, terwijl deze kennisdrempel in New South Wales gesteld is op '*knows, believes of reasonably ought to know'*. In New South Wales lijkt dus een lagere kennisdrempel te gelden. Daarnaast geldt in Victoria dat informatie moet worden gedeeld op basis waarvan de aangifteplichtige een redelijk vermoeden heeft gevormd dat seksueel misbruik heeft plaatsgevonden. In New South Wales hoeft dit alleen wanneer dit wezenlijke informatie is die kan bijdragen aan de aanhouding van de vermoedelijke dader en diens vervolging en veroordeling. Ten slotte gaat het in Victoria om seksueel misbruik gepleegd jegens

---

[768] s 27(2) CYPA 1998. Overigens kan de melding ook zien op twee of meer kinderen gezamenlijk, zie s. 27(3) CYPA 1998.
[769] 23(1) CYPA 1998.
[770] Zie voor een volledig overzicht van de tekst van deze bepaling, bijlage 12.
[771] s 27(2) jo s 3(1) CYPA 1998.
[772] s 27(2) CYPA 1998.
[773] Mathews 2014a, p. 18.
[774] s 29 CYPA 1998 (1)(b).
[775] s 29 CYPA 1998 (1)(a)&(c).
[776] s 29 CYPA 1998 (1)(d)&(f).

kinderen onder de leeftijd van zestien jaar, terwijl in New South Wales de aangifteplicht ziet op minderjarigen onder de leeftijd van achttien jaar.

5.5 Duitsland

5.5.1 Inleiding

In Duitsland bestaat geen aangifteplicht ten aanzien van seksueel misbruik. Ook in Duitsland is de vraag opgekomen of de strafrechtelijke aangifteplicht niet zou moeten worden verruimd, om zo seksueel misbruik van minderjarigen tegen te gaan. Na een parlementaire discussie in 2003 is ervoor gekozen hier niet toe over te gaan. De ontsluiting van aanwijzingen van seksueel misbruik vindt daarom plaats door middel van niet-strafrechtelijke meldplichten.

5.5.2 Huidige aangifteplicht

Duitsland kent in § 138 van het Strafgesetzbuch (hierna: StGB), het Duitse wetboek van strafrecht, een strafbaarstelling van het niet doen van aangifte ten aanzien van enkele, specifiek in de wet neergelegde delicten. Eenieder die betrouwbare kennis draagt (*glaubhaft erfährt*) van het voornemen of de uitvoering van een van de daar genoemde delicten terwijl de uitvoering of het gevolg daarvan nog kan worden voorkomen, maar de bevoegde autoriteit of de bedreigde persoon daar niet tijdig van op de hoogte stelt, kan worden bestraft met een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar of een geldboete. Het gaat hierbij enkel om voorgenomen, nog niet begane strafbare feiten.[777] Het eerste lid van § 138 StGB noemt acht (categorieën) strafbare feiten waarvoor deze verplichting geldt. Het gaat onder andere om hoog- of landverraad, bedreiging van de Duitse veiligheid, valsemunterij en vervalsing van aandelen, creditcards en betaalcheques, moord, doodslag, volkenmoord, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid (zoals mensenhandel met seksuele of arbeidsexploitatie als doel in bepaalde specifieke gevallen of wederrechtelijke vrijheidsberoving), beroving of afpersing met gebruik van geweld of bedreiging en gemeengevaarlijke misdrijven (zoals brandstichting), waarbij telkens specifieke strafbepaling in het *Strafgesetzbuch* worden genoemd.

Daarnaast is het onder lid 2 van § 138 StGB strafbaar om niet terstond aangifte te doen indien men betrouwbare kennis heeft van de voorbereiding van een terroristisch misdrijf (een serieus, staatsbedreigend en gewelddadig misdrijf, zie § 89a StGB) of van het voornemen of de uitvoering van de vorming van een terroristische organisatie, terwijl de uitvoering van die delicten nog kan worden afgewend. Deze aangifteplicht wordt bedreigd met dezelfde straffen als de strafbaarstelling in lid 1 van § 138 StGb. Indien iemand lichtzinnig (*leichtfertig*) nalaat om aangifte te doen terwijl hij daartoe verplicht was, en er dus niet opzettelijk maar met grove schuld wordt gehandeld, is de maximale gevangenisstraf op grond van lid 3 van § 138 StGB niet vijf, maar één jaar. Het gaat hierbij om een zwaardere, sterkere vorm van nalatigheid dan het 'normale' schuldbegrip.[778]

In § 139 StGB zijn vervolgens enkele gronden voor niet-strafbaarheid opgenomen ter beperking van de strafbaarstelling van het wetsartikel dat daaraan voorafgaat. In lid 1 is bepaald dat indien in de gevallen van § 138 StGB uiteindelijk geen poging tot een strafbaar feit heeft plaatsgevonden, van straf kan worden afgezien. Strafbaarheid van de niet-aangever is aldus niet

[777] Voor reeds begane strafbare feiten geldt in Duitsland nooit een aangifteplicht.
[778] Cramer/Sternberg-Lieben, aantekening 25 bij § 138 StGB, Schönke/Schröder. Voor een uitgebreide toelichting op de strafbaarstelling van § 138 StGB, zie de aantekeningen in Schönke/Schröder 2001, p. 1340-1347.

op zijn plaats indien een voornemen tot een strafbaar feit niet wordt doorgezet. Op grond van lid 2 zijn geestelijken niet verplicht aangifte te doen van kennis die hen is toevertrouwd in hun capaciteit van geestelijk verzorger (*Seelsorger*). Lid 3 verschaft een verschoningsrecht ten aanzien van misdrijven die door familieleden zijn begaan, indien de niet-aangever zich 'in voldoende mate heeft ingespannen' (*sich ernsthaft bemüht hat*) de dader te overtuigen het strafbare feit niet te begaan of het gevolg daarvan af te wenden. Een verschoningsrecht geldt eveneens voor advocaten, artsen, psychotherapeuten en kind- en jeugdpsychologen: zij hoeven geen aangifte te doen van kennis die zij hebben verkregen in hun professionele capaciteit. Datzelfde geldt voor hun professionele assistenten en mensen die voor hen werken in het kader van hun opleiding (ondergeschikten en stagiairs). Dit verschoningsrecht gaat echter niet op indien sprake is van moord of doodslag, volkenmoord, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven of een ontvoering met een afpersend doel, gijzelneming of een aanval van het lucht- of zeeverkeer door een terroristische organisatie.

Lid 4 van § 139 StGB bepaalt tot slot dat iemand niet strafbaar is indien hij het strafbare feit of het gevolg daarvan voorkomt op een andere manier dan door aangifte. De in dat geval verrichte (preventieve) handelingen vervangen dan de in principe vereiste aangifte. Als het strafbare feit en het gevolg daarvan uitblijven *zonder* toedoen van de handelingen van degene die tot aangifte verplicht is, is het voor zijn straffeloosheid voldoende als hij serieuze inspanningen (*ernsthaftes Bemühen*) heeft verricht om het gevolg af te wenden. De aangifteplichtige heeft op grond hiervan dus een keuze om het strafbare feit en het gevolg daarvan op andere wijze te voorkomen, maar is voor zijn beroep op straffeloosheid dan wel afhankelijk van het succes daarvan.[779]

Over de rechtsgrond die § 138 StGB beoogt te beschermen bestaan in de Duitse literatuur twee opvattingen. Een minderheid wijst op de functie van het recht in de voorkoming van strafbare feiten. De meeste auteurs menen echter dat § 138 StGB dient ter bescherming van de rechtsgoederen die gemoeid zijn met de delicten die zijn opgenomen in § 138 StGB.[780] Artikel § 138 StGB roept een dwingende solidariteit in het leven tussen burgers die niet in een speciale relatie staan tot de bedreigde rechtsgoederen. Dat is een bijzonderheid in het strafrechtssysteem. Er bestaat immers geen algemene rechtsplicht om strafbare feiten te voorkomen of aan het licht te brengen. Om die reden is het bereik van § 138 StGB beperkt tot specifiek in de wet genoemde strafbare feiten.[781] In de cumulatieve lijst van § 138 StGB zijn geen seksuele misdrijven opgenomen. Ten aanzien van dergelijke strafbare feiten geldt daarom geen strafrechtelijk gehandhaafde aangifteplicht.

5.5.3 Wetsvoorstel in 2003

Dat betekent niet dat nooit is overwogen om de strafbaarstelling uit te breiden naar de seksuele misdrijven. In 2003 werd door de fracties van de SPD en Bündnis 90/die Grünen een wetsvoorstel opgesteld om de seksuele zelfbeschikking te versterken en daartoe onder andere het Strafgesetzbuch aan te passen. Onderdeel van dat wetsvoorstel was om aan § 138 StGB een lid toe te voegen zodat de aangifteplicht ook zou gelden ten aanzien van enkele specifieke seksuele misdrijven. Het zou gaan om seksueel misbruik van minderjarigen (in de zin van § 176 leden 1-3, § 176a of § 176b StGB), seksuele dwang of verkrachting (§ 177 of § 178 StGB) en seksueel

[779] Schönke/Schröder, aantek. V bij § 139 StGB.
[780] Gropp 1992, p. 266-267 en Schönke/Schröder, aantek. I. bij § 138 StGB.
[781] Schönke/Schröder, aantek. I bij § 138 StGB.

misbruik van weerstandsonbekwame personen (§ 179 StGB).[782] Voor zover de aangifteplicht zou gaan zien op seksueel misbruik van minderjarigen (de eerstgenoemde categorie delicten) zou die enkel gelden indien de dader bij het misbruik gebruik maakt van de gebrekkige bekwaamheid van het slachtoffer tot seksuele zelfbeschikking, bijvoorbeeld indien er een groot verschil in leeftijd en volwassenheid is tussen dader en slachtoffer. Op die manier wilde men voorkomen dat (een eerste) seksueel contact tussen jeugdigen voor één van hen tot een verplichting tot aangifte zou leiden. Een algemene voorwaarde voor strafbaarheid zou zijn dat de aangifteplichtige minimaal achttien jaar oud was.[783]

De gewenste uitbreiding van de aangifteplicht van § 138 StGB werd onderbouwd met een beroep op de bescherming van (potentiële) slachtoffers van seksueel misbruik. Mensen uit de omgeving van de slachtoffers hebben vaak kennis of vermoedens van het misbruik, maar velen ondernemen daar niets tegen. Daarom zouden familieleden, buren en zorgverleners de verantwoordelijkheid moeten krijgen om hun vermoedens te melden. De regering had de verwachting dat als eenieder zich verantwoordelijk zou voelen, meer mensen zouden ingrijpen en misbruik op die manier zou kunnen worden voorkomen. Daarom zou de strafrechtelijke aangifteplicht de bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik moeten versterken. Het uitgangspunt zou daarom 'kijken, niet wegkijken' moeten zijn.[784] Ter onderbouwing werd tevens verwezen naar resoluties van het Europees Parlement en de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, waarin lidstaten werden opgeroepen de aangifte van seksueel misbruik van minderjarigen te bevorderen.[785]

De minister was zich er van bewust dat het ging om gevoelige materie. Omdat seksueel misbruik bijvoorbeeld vaak voorkomt in de familiaire sfeer, zijn er veel gevallen waarin het slachtoffer niet enkel bang is voor het misbruik zelf, maar ook niet gediend is bij een gevangenisstraf van de dader, bijvoorbeeld als het een (stief)vader betreft van wie het gezin financieel afhankelijk is. Daarom werd het belangrijk gevonden dat het slachtoffer zich tot iemand zou moeten kunnen melden die niet direct naar de politie zal (moeten) gaan. Om die reden werd tegelijkertijd voorgesteld de aangifteplicht te beperken, zodat mensen tot wie slachtoffers in nood zich vaak melden, vrijgesteld zouden zijn van de aangifteplicht. Daarom werd voorgesteld om in § 139 StGB bijvoorbeeld psychotherapeuten, 'opvoeders', medewerkers van adviesinstanties en sociaal werkers uit te sluiten van de aangifteplicht. Voorwaarde daarvoor zou zijn dat zij zich serieus hebben ingespannen om nieuw misbruik te voorkomen. Op deze manier zou tevens tegemoet worden gekomen aan het mogelijke conflict tussen de geheimhoudingsplicht en de preventie van strafbare feiten. Ook anderen (zoals buren en vrienden) zouden vrijgesteld worden van het doen van aangifte indien zij zich hebben ingezet het misbruik te stoppen, bijvoorbeeld door de ouders te informeren of door aanwezig te zijn indien de dader op bezoek komt.[786]

---

[782] Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Vorschriften über die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und zur Änderung anderer Vorschriften, 28 januari 2003, *Bundestagsdrucksache* (*BT-Drs.*) 15/350, p. 5, 14.
[783] Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 30 januari 2003, Plenarprotokoll 15/22, p. 1722-1724 en *BT-Drs.* 15/350, p. 14.
[784] Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 30 januari 2003, Plenarprotokoll 15/22, p. 1722-1724.
[785] *BT-Drs.* 15/350, p. 14. Zo werden de EU-lidstaten in een resolutie door het Europees Parlement opgeroepen om 'het niet-verwittigen van de gerechtelijke autoriteiten door derden die weet hebben van pedofiele handelingen of kindermishandeling,' aan te wijzen als een strafbaar feit, zie *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* 24 november 1997, C358/37.
[786] Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 30 januari 2003, Plenarprotokoll 15/22, p. 1722-1724 en *BT-Drs.* 15/350, p. 10, 14-15.

5.5.4 Kritische ontvangst

Uit het werkveld kwamen echter sterk kritische geluiden op het voorstel § 138 StGB uit te breiden. Om die reden adviseerde de commissie voor juridische zaken van het parlement (*Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages*) het wetsvoorstel af te wijzen.[787] De commissie verwees naar de resultaten van een expertmeeting in het parlement en naar verschillende kritische uitlatingen over het wetsvoorstel door actoren uit het werkveld van jeugdzorg en slachtofferhulpinstanties. Daarnaast hadden ook de deelstaatministers van jeugdzaken en justitie stelling genomen tegen het wetsvoorstel. De argumenten die deze instanties uitten tegen de voorgestelde uitbreiding van § 138 StGB zijn met name ingegeven door het belang van het (jeugdige) slachtoffer. Een aangifteplicht zou contraproductief werken en de negatieve gevolgen zouden groter zijn dan de positieve effecten.

Zo werd erop gewezen dat het bij seksueel misbruik veelal gaat om daders in de directe omgeving van het slachtoffer. Een aangifteplicht zou het slachtoffer in die context niet altijd helpen. Zo zouden getuigen van het misbruik zich bijvoorbeeld kunnen gaan beroepen op hun zwijgrecht als zij in het onderzoek worden gehoord, aangezien ze zichzelf daarmee zouden kunnen belasten. De vraag ligt dan immers ook op tafel of zij wel genoeg gedaan hebben het misbruik te voorkomen. Een aangifteplicht zou er bovendien toe kunnen leiden dat slachtoffers meer zouden worden blootgesteld aan belastende vragen over mensen in hun omgeving ('was je moeder op de hoogte?'), hetgeen bezwarend is voor het slachtoffer en een destabilisering van diens directe omgeving teweeg zou kunnen brengen. Ook werd naar voren gebracht dat seksueel misbruik vaak niet aan het licht komt door direct bewijs, maar veeleer doordat minderjarigen spreken met vertrouwenspersonen. Een aangifteplicht zou dat niet bevorderen. Daarnaast zou een aangifteplicht schadelijk kunnen zijn voor een eventueel aangevangen therapie van het slachtoffer, aangezien een therapeut verplicht zou worden om een daarin naar voren gebracht misbruik te melden aan de opsporingsinstanties als er gegronde vrees bestaat voor herhaling, ook als dat tegen de wil van het slachtoffer is. Indien ook hulpverleners en medewerkers van jeugdhulporganisatie verplicht zouden worden aangifte te doen, zou er nog maar weinig ruimte overblijven om in het belang van het slachtoffer andere, niet-strafrechtelijke interventies te plegen. Een verplichte aangifte zou het zorgverleningstraject in veel gevallen kunnen schaden.

Dat strafbaarheid zou kunnen worden voorkomen als iemand met wetenschap van misbruik zich heeft ingezet om nieuw misbruik te voorkomen, zou er bovendien toe kunnen leiden dat mensen handelingen gaan verrichten die het slachtoffer niet helpen. Zo zouden mensen mogelijk de dader confronteren, hetgeen de bewijsvergaring door de politie kan schaden. Ook werd gewezen op het risico dat mensen ongegronde verdenkingen zouden melden bij de politie, om zo het zekere voor het onzekere te nemen en zo te voorkomen dat zij zelf strafbaar zijn omdat zij geen aangifte hebben gedaan.

In de literatuur werd er daarnaast op gewezen dat een afgewogen beslissing in het individuele geval door een aangifteplicht niet altijd mogelijk zou zijn. Het belang van strafvervolging zou daarmee veel nadruk krijgen, hetgeen ten koste zou kunnen gaan van het belang van de bescherming van en bijstand aan het slachtoffer. Door een aangifteplicht wordt het

[787] Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, 1 juli 2003, *BT-Drs.* 15/1311, p. 20-24. Zie bijvoorbeeld het advies van het Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) van 12 februari 2003, beschikbaar op:
https://www.dijuf.de/tl_files/downloads/2010/andere_downloads/Hinweise_DIJuF_Febr.2003.pdf, geraadpleegd op 24 april 2019.

moeilijker voor het slachtoffer om iemand in vertrouwen te nemen. Die vertrouwenspersoon is dan immers verplicht (wil hij of zij zelf niet strafbaar zijn) om aangifte te doen indien hij of zij gegronde verwachting heeft dat nieuw misbruik plaatsvindt, ook als het slachtoffer dat niet wil. De behoeften aan hulp, bijstand en vertrouwelijkheid van het slachtoffer zouden dus worden ondergraven met een aangifteplicht. Daarbij bestaat ook het risico van secundaire victimisatie van het slachtoffer indien tegen zijn of haar zin aangifte wordt gedaan van het misbruik. Benadrukt werd bovendien dat artsen en andere geheimhouders hun geheimhoudingsplicht onder omstandigheden kunnen doorbreken om aanwijzingen van seksueel misbruik bekend te maken bij de autoriteiten; daarvoor is een aangifteplicht niet nodig. Tot slot werd gewezen op het mogelijk ongewenste gevolg dat mensen mogelijk liever weg zullen kijken van aanwijzingen van seksueel misbruik, als zij bij kennis daarvan (strafrechtelijk) verplicht zijn aangifte te doen. Een strafrechtelijk gehandhaafde aangifteplicht zou daarom niet het geschikte middel zijn om bij te dragen aan de betere ontsluiting van aanwijzingen van seksueel misbruik aan de opsporingsinstanties.[788]

De parlementaire commissie stelde daarom een gebrek aan draagvlak vast bij de instanties die in de praktijk met de strafbaarstelling zouden gaan werken. De commissie meende echter dat de gedachte die ten grondslag lag aan het wetsvoorstel (het genoemde 'kijken, niet wegkijken') wel met andere middelen moest worden nagestreefd. Zij deed daarom de aanbeveling een grootscheepse preventiecampagne te starten om het bewustzijn over seksueel misbruik en de aangiftebereidheid te vergroten.[789]

Op grond van de tamelijk felle kritiek besloot minister Zypries het voorstel tot uitbreiding van § 138 StGB (zij het tegen haar zin) te laten vervallen.[790] Veel van de andere voorgestelde wijzigingen ter versterking van de aanpak van seksueel misbruik werden in de uiteindelijke wetswijziging wel in de wet opgenomen. Zo werd de voorgestelde verruiming van het verschoningsrecht in lid 3 van § 139 StGB (dat tot dat moment enkel zag op familieleden) naar mensen die kennis verkrijgen in hun professionele hoedanigheid, wel doorgevoerd.[791]

5.5.5 Discussie na 2003

Daarmee was de discussie over een mogelijke aangifteplicht ter zake van seksueel misbruik echter nog niet definitief verstomd. In 2015 heeft de Duitse minister van Justitie en Consumentenbescherming een commissie ingesteld om de zedenwetgeving tegen het licht te houden. Na een diepgaande discussie stemde de overgrote meerderheid van de commissie (tien van de twaalf leden) tegen de invoering van een strafrechtelijke aangifteplicht. De commissie vond een strafrechtelijk gehandhaafde aangifteplicht problematisch, omdat een verkrachting of een daad van seksueel misbruik meestal niet wordt voorbereid. Bovendien zou een moeder die bijvoorbeeld aanwijzingen van seksueel misbruik van haar kind verneemt, onder omstandigheden al strafbaar zijn als zij niet gelijk ingrijpt of aangifte doet. Dat werd als onwenselijk gezien. Tot slot werd erop gewezen dat veel gevallen van seksueel misbruik aan het licht komen doordat slachtoffers vrienden of leraren in vertrouwen nemen. Als een strafrechtelijk gehandhaafde aangifteplicht in het leven zou worden geroepen, zouden deze vertrouwenspersonen de

[788] Prasser 2003, p. 220, Flügge 2003, p. 8-13 en Marquardt & Von Danwitz 2004, p. 503, Amelung & Funcke-Auffermann 2004, p. 116-118 en Müller 2011, p. 22-26.
[789] *BT-Drs.* 15/1311, p. 23.
[790] Plenarprotokoll 15/56, S 4680.
[791] Gesetz zur Änderung der Vorschriften über die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und zur Änderung anderer Vorschriften, 23 december 2003, *Bundesgesetzblatt* 2003, 67, p. 3007-3012.

slachtoffers wellicht niet meer (kunnen) helpen, aangezien ze daarmee het risico zouden lopen strafbaar te worden omdat ze geen aangifte hebben gedaan. Er werd daarom sterk betwijfeld of een dergelijke aangifteplicht de bescherming van slachtoffers daadwerkelijk zou vergroten.[792] Tijdens deze nieuwe discussie ruim tien jaar na het in § 5.5.3 besproken wetsvoorstel kwamen aldus enkele van de reeds eerder gehanteerde argumenten terug ter onderbouwing van de afwijzing van de invoering van een aangifteplicht ter zake van seksueel misbruik. Opnieuw werd geoordeeld dat een aangifteplicht de bescherming van het slachtoffer niet ten goede zou komen.

In 2015 is nog een petitie ingediend bij het Duitse parlement om seksuele delicten in § 138 StGB op te nemen en zodoende een aangifteplicht in het leven te roepen. Dergelijke petities kunnen door burgers worden ingediend en worden vervolgens beoordeeld door de petitiecommissie van het parlement. Deze petitie is door het parlement afgewezen met een beroep op de argumenten die ten grondslag lagen aan de afwijzing van het wetsvoorstel van 2003.[793]

5.5.6 Meldplichten

Naar aanleiding van het uiteindelijk niet doorgevoerde wetsvoorstel om een strafrechtelijk gesanctioneerde aangifteplicht ter zake van seksueel misbruik in het leven te roepen, is overwogen een meldplicht aan slachtofferorganisaties, adviesorganisaties en jeugdhulp-organisaties in het leven te roepen. Dergelijke meldplichten zouden niet de genoemde nadelen van een aangifteplicht hebben, maar wel kunnen bijdragen aan de ontsluiting van signalen van seksueel misbruik. De bescherming van het slachtoffer zou hierbij voorop moeten staan. Ook toenmalig minister Zypries was voorstander van dergelijke meldplichten als alternatief voor een aangifteplicht.[794] Daarnaast heeft ook de in § 5.5.5 genoemde, door de minister ingestelde commissie in haar conclusie overwogen dat het versterken van meldplichten van bijvoorbeeld artsen ook een manier kan zijn om de ontsluiting van aanwijzingen van seksueel misbruik te verbeteren. Als een mogelijk gevaar daarvan werd er wel op gewezen dat daders uit angst voor ontdekking van het misbruik ervoor zouden kunnen zorgen dat minderjarige slachtoffers naar de dokter zouden gaan.[795]

Dergelijke meldplichten hebben in Duitsland geen vorm gekregen op nationaal niveau.[796] Dat past bij de vormgeving van de jeugdzorg in Duitsland, die voornamelijk regionaal is georganiseerd. Daarbij liggen veel bevoegdheden bij de zestien verschillende deelstaten. Maar ook op gemeentelijk niveau zijn bevoegdheden belegd. Om die reden waren er in 2016 in totaal ongeveer 580 'Jugendamt'-organisaties die bevoegdheden uitoefenen in de jeugdzorg. Zij werken op grond van de Sozialgesetzbuch VIII (hierna: SGB VIII) en vervullen taken die vergelijkbaar zijn aan die van de Nederlandse Veilig Thuis-organisaties. Zij kunnen bijvoorbeeld op grond van § 8 SGB VIII onderzoek doen naar mogelijke gevallen waarin een minderjarige in gevaar is

[792] Reformkommission zum Sexualstrafrecht 2017, p. 267-270.
[793] Petition 56749 (7 januari 2015). Zowel de petitie als de afwijzing daarvan (d.d. 28 april 2016) zijn beschikbaar op: https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2015/_01/_07/Petition_56749.nc.html, geraadpleegd op 4 juli 2019.
[794] Müller 2011, p. 26.
[795] Reformkommission zum Sexualstrafrecht 2017, p. 270.
[796] Landelijk is door het Ministerie van Justitie een richtlijn uitgevaardigd waarin staat hoe en wanneer de betrokkenheid van strafrechtelijke autoriteiten kan worden ingeroepen, getiteld '*Leitlinien zur Einschaltung von Strafverfolgungsbehörden*'. In 2018 is daar een bestand aan toegevoegd ter toelichting, beschikbaar op: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Verdacht_Kindesmissbrauch_Einrichtung.pdf?__blob=publicationFile&v=12.

(geweest), waaronder ook gevallen van mogelijk seksueel misbruik. De Jugendamt-organisaties werken samen met non-gouvernementele jeugdzorgorganisaties die financieel worden ondersteund door de staat maar zelfstandig werken (*freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe*). De Jugendamt-organisaties zijn wel verantwoordelijk voor het handelen van deze organisaties (zie § 79 en § 80 SGB VIII). Het staat eenieder open om een melding te maken aan Jugendamt; zowel beroepskrachten als burgers kunnen dat doen.

Daarnaast zijn op het niveau van de zestien deelstaten meldplichten ten aanzien van het institutionele spoort in het leven geroepen. Deze kunnen echter verschillen per deelstaat, waardoor het voor het doel van dit onderzoek niet verhelderend zou zijn om een uitputtende beschrijving te geven van al deze meldplichten. Als voorbeeld kan worden gewezen op de meldplicht die bestaat voor scholen in de deelstaat Nedersaksen.[797] Op grond daarvan zijn leraren verplicht om 'strafrechtelijk relevante gebeurtenissen' te melden bij de schoolleiding. Als de schoolleiding vervolgens constateert dat een misdrijf is begaan of op handen is tegen een leerling of dat anderszins verband houdt met de school, is zij verplicht de politie daarvan te informeren.

5.5.7 Afrondende beschouwing over Duitsland

In Duitsland bestaat geen strafrechtelijk gesanctioneerde aangifteplicht ter zake van seksueel misbruik. In 2003 door de minister van justitie een wetsvoorstel ingediend om een dergelijke aangifteplicht in het leven te roepen, maar dat is niet aangenomen door het parlement. Hoewel de minister met haar wetsvoorstel beoogde (potentiële) slachtoffers van seksueel misbruik te beschermen, is het wetsvoorstel afgewezen met datzelfde argument. Vanuit de hulpverlening kwamen namelijk waarschuwingen dat een aangifteplicht niet zou bijdragen aan de bescherming van jeugdigen en zelfs contraproductief zou werken. De kritiek uit de praktijk tegen het wetsvoorstel was stellig en ook in latere discussies hebben de daarin geuite argumenten een doorslaggevende rol gespeeld.

Wel zijn meldplichten in het leven geroepen om de ontsluiting van aanwijzingen van seksueel misbruik te bevorderen. Deze worden vastgesteld per deelstaat, hetgeen betekent dat grote verschillen kunnen bestaan tussen deze zestien jurisdicties. Ook voor het overige is de jeugdzorg sterk gedifferentieerd en op lokaal niveau vastgesteld.

5.6 Verkenning van de stand van zaken betreffende de meld- en aangifteplicht in EU-verband

5.6.1 Inleiding

In de quick scan die in deze paragraaf wordt beschreven is onderzocht of Zweden, Frankrijk, België en Engeland en Wales een aangifte- of meldplicht ter zake van seksueel misbruik kennen.[798] Bestudering van deze nationale stelsels leert dat de landen die een meld- en/of aangifteplicht kennen verschillen. Er is een aantal vergelijkingspunten te formuleren, die kunnen dienen als handvat bij de beschrijving van de nationale wet- en regelgeving.[799]

---

[797] Sicherheits- und Gewaltpräventionsmaßnahmen in Schulen in Zusammenarbeit mit Polizei und Staatsanwaltschaft, beschikbaar op: http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=VVND-224100-MK-20160601-SF&psml=bsvorisprod.psml&max=true.

[798] De keuze voor deze landen wordt onderbouwd in hoofdstuk 2, § 2.3.2.

[799] Zie hoofdstuk 2, § 2.3.2.

5.6.2 Zweden

In Zweden geldt een meldplicht voor seksueel misbruik van minderjarigen, net als voor de andere Scandinavische landen.[800] Deze melding moet niet aan de politie worden gedaan, zodat geen sprake is van een aangifteplicht. De Zweedse strafwet (SFS 1962:700 Brottsbalken) kent geen bepaling die vergelijkbaar is met artikel 160 van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering. In het Zweedse discours is de laatste jaren sprake van een meer punitieve tendens, waarbij in toenemende mate aansluiting wordt gezocht bij de strafrechtspleging.[801] Daarbij past ook het op bescherming en preventie gestoelde overheidsbeleid ter zake van seksueel misbruik van minderjarigen.

Net als in Nederland is de maatschappelijk dienstverlening in Zweden toebedeeld aan de gemeenten (hoofdstuk 2, sectie 1 Socialtjänstlag (Social Services Act, hierna: SoL)). De uitvoering van de sociale dienstverlening ligt in handen van lokale welzijnscommissies die zijn aangewezen door de gemeenteraden.[802] Deze welzijnscommissies dragen expliciet verantwoordelijkheid voor minderjarigen die slachtoffer zijn geworden van strafbare feiten (hoofdstuk 5, § 11 *SoL*).[803] De politie is verplicht deze welzijnscommissies te informeren over seksueel misbruik, zodat de benodigde hulp kan worden geboden. Voorts is binnen de SoL en de Lag om vård av unga (Care for Young Persons Act, hierna: LVU)[804] een belangrijke rol toebedeeld aan de lokale gemeenschappen. Een ieder is verplicht signalen van gezondheidsrisico's en/of sociale problemen betreffende minderjarigen ter kennis te brengen aan de welzijnscommissies. De in de SoL voorgeschreven meldplicht aan de welzijnscommissie berust op bestuurlijke leest; er geldt geen strafrechtelijk gehandhaafde aangifteplicht. [805]

Melden moet onverwijld plaatsvinden door het indienen van een verslag bij de welzijnscommissie. De melder is gehouden om de welzijnscommissie 'alle informatie die van belang kan zijn voor het onderzoeken van de behoefte aan ondersteuning en bescherming van een kind' te verschaffen. Er is sprake van een lage kennisdrempel, voldoende is dat de melder een op enige informatie gestoeld vermoeden heeft dat het welzijn van de minderjarige in gevaar kan komen. Of die kennis juist is vormt onderwerp van onderzoek door de welzijnscommissie.

Na melding voert de welzijnscommissie een eerste onderzoek uit om de melding te verifiëren. Daarna wordt besloten of een formeel onderzoek moet worden gestart. Als dit wordt gedaan, vindt een gesprek plaats tussen de melder, de minderjarige en diens verzorgers en de lokale zorgautoriteiten.[806] In dit gesprek wordt geprobeerd samen tot een oplossing te komen; de

---

[800] Cocozza & Hort 2011, p. 92; Wiklund 2006, p. 42.

[801] Ljungwald & Hollander 2009; Ljungwald 2011, p. 58-89. Zo is de strafrechtelijke bescherming van de persoonlijke integriteit onlangs aangescherpt en wordt momenteel overwogen om de verkrachtingsbepaling uit te breiden door strengere eisen te stellen aan de consensualiteit.

[802] De gemeenten mogen samenwerken met particuliere bedrijven of landelijke instellingen, maar ze mogen de verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke sociale dienstverlening niet volledig overdragen.

[803] Ljungwald 2011, p. 33 en 54.

[804] In deze wet is het recht van de minderjarige op welzijn nadrukkelijk neergelegd.

[805] Het toezicht op de lokale welszijnscommissie is toebedeeld aan de *National Board of Health and Welfare*, deze mandateert het toezicht aan de *County Administrative Boards* (hoofdstuk 13, § 1 en 2 SoL). Krachtens hoofdstuk 10, sectie 1 van de SoL, is de Local Government Act van toepassing op de commissies. Voor meer wetgeving over de commissie, zie deze wet, beschikbaar op:
https://www.government.se/49b736/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act.

[806] Dit moet worden begrepen vanuit de gedachte dat de aanspraken op zorg in het Zweedse model primair worden gezien als bestuursrechtelijke aanspraak op overheidszorg, met daaraan verbonden bezwaarprocedures en bestuurlijke boetes bij nalatigheid van de bestuursorganen (hoofdstuk 16, § 6 en 6a-d SoL).

meest voorkomende maatregel is dan ook het toewijzen van een contactpersoon aan het gezin.[807] Wanneer dit niet lukt wordt een vervolgonderzoek gestart (hoofdstuk 11 SoL); dat gebeurt echter enkel wanneer er serieuze aanwijzingen zijn dat seksueel misbruik heeft plaatsgevonden of dreigt plaats te vinden.[808] De belangen van de minderjarige staan centraal, maar er wordt wel samenwerking gezocht met de gezinsleden (hoofdstuk 6, § 1 SoL).

Indien uit het vervolgonderzoek blijk dat seksueel misbruik heeft plaatsgevonden kan direct worden geïntervenieerd en wordt een plan van aanpak opgesteld.[809] Dat laatste kan op vrijwillige voet, maar indien betrokkenen niet willen meewerken wordt hulpverlening opgelegd. Regels voor het opstellen van een plan van aanpak zijn te vinden in het *Barns Behov i Centrum* (hierna: BBIC 2005).[810] Illustratief voor de nadruk op de hulpverlening en de daaraan verbonden samenwerking tussen de gezondheidszorg, jeugdhulpverlening en de strafrechtspleging binnen de Zweedse benadering ook is dat een strafrechtelijke procedure enkel mag worden gestart na goedkeuring door de welzijnscommissie, de lokale bestuursrechtelijke autoriteit of het Nationale bestuur van gezondheid en welvaart (*the County Administrative Board* of *the National Board of Health and Welfare*).[811] Voor strafbare feiten die zouden zijn gepleegd in een institutionele context is toestemming van de Inspectie voor Volksgezondheid en Welzijn vereist.

Uit bovenstaande volgt dat de meldplicht een breed bereik heeft: deze geldt voor beroepskrachten en particulieren (hoofdstuk 14, § 1 en 2 SoL).[812] De aangewezen beroepshalve meldplichtigen omvatten een breed spectrum aan beroepskrachten (onder andere gezondheidszorg, politie, psychiatrische instellingen, consultatiebureaus en scholen).[813] Deze beroepskrachten moeten melden en kunnen zich daarbij niet beroepen op het beroepsgeheim (hoofdstuk 12, § 10 en hoofdstuk 15, § 2 SoL).[814]

Beroepskrachten die werkzaam zijn in de gezinsbegeleiding hebben een minder ruime meldplicht. Zij zijn weliswaar verplicht om onmiddellijk verslag uit te brengen van vermoedens en/of wetenschap van (huiselijk) seksueel misbruik aan de sociale welzijnscommissie, maar als zij menen het welzijn te kunnen waarborgen anders dan via een overheidsinterventie zijn ze niet tot melding verplicht. De reden daarvoor ligt waarschijnlijk in het nauwe contact met het gezin en het daarmee samenhangende belang van behoud van de vertrouwensband.[815]

In Zweden geldt dus een brede meldplicht voor zowel burgers als beroepskrachten. Dat strookt met de focus op het welzijn van de minderjarige en de verantwoordelijkheid van de lokale gemeenschap daarvoor. Duidelijk ook is dat terughoudendheid wordt betracht met interventie, wat te maken lijkt te hebben met de wens de autonomie van betrokkenen te respecteren en hen medeverantwoordelijk te maken voor de te vinden oplossingen. In dat discours past dat de meldplicht geen strafrechtelijke gesanctioneerde verplichting is. Uit de SoL is op te maken dat het

---

807 Galanou 2015, p. 13, waarin wordt verwezen naar Höjer & Sjöblom 2014, p 1-13.
808 Galanou 2015, p. 14. Zie ook LVU http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-199052-med-sarskilda-bestammelser-om-vard_sfs-1990-52.
809 Hessle & Vinnerljung 2004, p. 23.
810 In de regel vertaald als 'Children's Needs in Focus'; Matscheck & Berg Eklundh 2014; Bergman 2015. Het betreft een handleiding voor beroepskrachten die werkzaam zijn binnen in de sociale dienstverlening of de jeugdhulpverlening.
811 Zie hoofdstuk 16, § 6 SoL.
812 Melding door derden mag echter, anders dan voor beroepskrachten, anoniem worden gedaan., zie Galanou 2015, p. 13.
813 Galanou 2015, p. 13.
814 Ljungwald & Hollander 2009; Ljungwald 2011; Bergman 2015.
815 Hessle & Vinnerljung 2004, p. 23.

niet-naleving van de meldplicht door een beroepskracht wordt opgevat als een bestuursrechtelijk te adresseren verzuim, dat aanleiding kan geven tot sancties uit hoofde van toezicht en handhaving. De beschikbare cijfers wijzen erop dat de recente wetswijzigingen niet hebben geleid tot een significante toename van het aantal meldingen.[816]

5.6.3 Frankrijk

In Frankrijk geldt een wettelijke, algemene aangifteplicht voor seksueel misbruik van minderjarigen. Het betreft een strafrechtelijke verplichting, neergelegd in artikel 434-1 en verder van de Code Pénal (hierna: CP), het Franse Wetboek van Strafrecht. Dat de wetgever heeft gekozen voor invoering van een wettelijke aangifteplicht past in het op bescherming van het 'republikeinse' rechtsburgerschap toegesneden Franse discours. Schending van fundamentele rechten wordt daarin gezien als een zaak voor de strafrechtelijke overheid, waarbij ook de maatschappelijke dienstverlening, de gezondheidszorg en derden verantwoordelijkheden hebben.[817] De in artikel 434-1 CP neergelegde, in algemene bewoordingen geformuleerde aangifteplicht past bij dat vertrekpunt. Artikel 434-1 CP luidt als volgt:[818]

> *'Eenieder die op de hoogte is van een misdrijf (crime) waarvan de gevolgen nog kunnen worden voorkomen of beperkt of waarvan de daders waarschijnlijk nieuwe misdrijven zullen begaan en de justitiële of administratieve autoriteiten daarvan niet op de hoogte stelt, wordt bestraft met een gevangenisstraf van drie jaar en een geldboete van 45.000 euro.*
> *Uitgezonderd van het voorgaande zijn, tenzij het misdaden tegen minderjarigen jonger dan vijftien jaar betreft:*
> *1° De ouders, broers en zussen van de dader of medeplichtige in directe lijn en hun echtgenoten;*
> *2° De echtgenoot of geregistreerd partner van de dader of medeplichtige van het misdrijf.*
> *Eveneens zijn personen onderworpen aan een geheimhoudingsplicht zoals voorzien in artikel 226 § 13 uitgesloten van het in de eerste alinea neergelegde.'*

Daarop aansluitend bepaalt artikel 434-3 CP specifiek ten aanzien van minderjarigen en maatschappelijk kwetsbaren:

> *'Eenieder die op de hoogte is van ontbering, mishandeling, misbruik of aanranding van een minderjarige onder de leeftijd van vijftien jaar of een persoon die zichzelf niet kan beschermen als gevolg van leeftijd, ziekte, een handicap, een lichamelijke of geestelijke handicap of zwangerschap en de justitiële of administratieve of strafrechtelijke autoriteiten daarvan niet op de hoogte stelt of hen niet op de hoogte stelt van het voortduren hiervan, wordt gestraft met een gevangenisstraf van drie jaren en een geldboete van 45.000 euro.*
> *Tenzij de wet anders bepaalt zijn de bepalingen omtrent de geheimhoudingsplicht zoals neergelegd in artikel 226-13 overeenkomstig van toepassing.'*

---

816 Zie https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/Daphne_report_Sweden.pdf, p. 8, Talsma e.a. 2015, p. 21–26, Flaherty e.a. 2008 en Jones e.a. 2008, p. 259-66.

817 Over het Franse discours ter zake van strafrechtelijke bescherming van minderjarigen, toegespitst op de strafbaarstelling van meisjesbesnijdenis als vorm van kindermishandeling: Koopmans e.a. 2005, Nijboer e.a. 2010, Jugé & Perez 2006 en Guiné & Moreno Fuentes 2007 genoemd in Kool & Wahedi 2014 en Wahedi & Kool 2016a en 2016b.

818 Een Engelstalige wettekst van de Franse Code Pénal is beschikbaar op https://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/30/France/show. De tekst in de hoofdtekst is een door de onderzoekers opgestelde vertaling.

In Frankrijk geldt de aangifteplicht ter zake van seksueel misbruik dus voor een ieder die op de hoogte is van seksueel misbruik van minderjarigen beneden de leeftijd van vijftien jaar of van seksueel misbruik van andere kwetsbaren die niet in staat zijn zich daartegen te beschermen. Gaat het om andere vormen van seksueel misbruik, dan geldt de hoofdregel van artikel 434-1 CP en is een ieder verplicht aangifte te doen, behalve familieleden en echtgenoten en geregistreerd partners van de daders of medeplichtigen. Uit het in artikel 434-3 jo. 226-12 CP kan echter worden afgeleid dat beroepskrachten werkzaam binnen de gezondheidszorg of sociale dienstverlening, niet meldplichtig zijn wanneer zij kennis dragen van seksueel misbruik.

Daarnaast is in artikel 40 van het Franse Wetboek van Strafvordering, hierna: CPP) een meldplicht neergelegd voor ambtenaren:[819]

> *'Elke aangewezen autoriteit, publiek gezagsdrager of overheidsfunctionaris die, in de uitoefening van diens taken, kennis krijgt van een misdrijf of een overtreding is gehouden daarvan onverwijld kennis te geven aan de procureur der Republiek en aan deze magistraat alle inlichtingen, processen-verbaal en andere geschriften te doen toekomen waarover hij of zij beschikt.'*

Uit de genoemde wetsbepalingen blijkt dat voor zowel burgers als voor ambtenaren een aangifteplicht geldt. Het betreft aldus geen meldplicht aan bijvoorbeeld een centraal meldpunt binnen de hulpverlening.[820] Ambtenaren dienen daarbij aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie, terwijl een ieder ander aangifte kan doen bij de strafrechtelijke autoriteiten (*autorités judiciaires,* bijvoorbeeld de politie) of de bestuurlijke autoriteiten (bijvoorbeeld het gemeentebestuur, *autorités administratives*). Niet-naleving van de aangifteplicht is strafbaar en kan dus aanleiding zijn voor strafvervolging.

Artikel 434-3 CP stelt geen termijn voor het doen van aangifte, met dien verstande dat ambtenaren op grond van artikel 40-2 CP gehouden zijn onverwijld aangifte te doen. Wat precies in de aangifte moet worden vermeld, is niet bepaald in de wet. In de literatuur is betoogd dat alleen hoeft te worden gemeld dat een minderjarige seksueel is en/of zal worden misbruikt, zonder dat de aangever details hoeft te noemen, zoals de naam van de verdachte.[821] Wel is vereist dat de aangever kennis moet hebben van het seksueel misbruik, hetgeen wijst op het beschikken over een voldoende mate van kennis van objectiveerbare feiten en omstandigheden.[822]

Uit artikel 434-1 CP volgt dat de daar neergelegde aangifteplicht alleen geldt voor de meest ernstige misdrijven: de zogenoemde *crimes*. Het betreft misdrijven die worden bedreigd met ten minste tien jaar gevangenisstraf (artikel 131-1 CP).[823] De specifieke aangifteplicht van artikel 434-3 CP geldt ten aanzien van specifieke gedragingen begaan jegens minderjarigen of maatschappelijk kwetsbaren. Het verschil met de aangifteplicht van artikel 434-1 CP is dat familieleden, echtgenoten en geregistreerd partners van de daders of medeplichtigen niet zijn uitgezonderd van deze meer specifieke aangifteplicht.

---

819 Zie https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/163/179/RUG01-002163179_2014_0001_AC.pdf, p. 80. De tekst in de hoofdtekst is een door de onderzoekers opgestelde vertaling van de daar gepubliceerde Engelstalige versie.
820 Mousseron 1998.
821 Stretch 2003, p. 140.
822 Stretch lijkt dit als een vrij hoog kennisvereiste te zien en stelt: 'A witness only has to report abuse or neglect that he knows about. Less serious abuse or neglect is less likely to be discovered and, therefore, less likely to come within the duty to report'; Stretch 2003, p. 141.
823 Daarnaast onderscheidt de Franse wet (artikel 111 § 1 CP) twee andere categorieën strafbare feiten: de delicten (*délits*) en de schendingen (*contraventions*).

De vraag of de aangifteplicht ook geldt voor verleden seksueel misbruik kan worden beantwoord door artikelen 434-1 en 434-3 CP in samenhang te lezen. Uit de eerste bepaling volgt duidelijk dat aangifte dient te worden gedaan van huidige en toekomstige misdrijven, maar er wordt niet gerept over misdrijven die in het verleden hebben plaatsgevonden. De specifieke aangifteplicht ter zake van onder andere seksueel misbruik (artikel 434-3 CP) wordt in de wet niet voorzien van een dergelijke tijdsduiding. Het kan daarom worden aangenomen dat deze specifieke aangifteplicht ook geldt voor reeds gepleegd seksueel misbruik.

5.6.4 België

België kent net als Frankrijk een voor een ieder geldende wettelijke aangifteplicht, maar die geldt enkel voor zij die getuige zijn van 'een aanslag, hetzij tegen de openbare veiligheid, hetzij op iemands leven of eigendom' (artikel 30 *Belgisch Wetboek van Strafvordering*, hierna: BSv). Deze aangifteplicht ziet derhalve niet op de zedenmisdrijven (boek 2, titel VII Belgisch Strafwetboek; hierna: BSw).[824] Voor ambtenaren geldt wél een aangifteplicht ter zake van alle soorten strafbare feiten; zij moeten dus wel aangifte doen van (elke strafbaar gestelde vorm van) seksueel misbruik.[825] Deze aangifteplicht is neergelegd in artikel 29 BSw, dat voor zover hier relevant luidt:.

> *'Iedere gestelde overheid, ieder openbaar officier of ambtenaar en, voor de sector van de gezinsbijslag, iedere meewerkende instelling in de zin van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het handvest van de sociaal verzekerde die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of wanbedrijf, is verplicht daarvan dadelijk bericht te geven aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen wier rechtsgebied die misdaad of dat wanbedrijf is gepleegd of de verdachte zou kunnen worden gevonden, en aan die magistraat alle desbetreffende inlichtingen, processen-verbaal en akten te doen toekomen.'*

Het gaat hier om twee verplichtingen: (1) berichtgeving aan het Openbaar Ministerie en (2) een daarop volgende aangifteplicht, beide uit hoofde van ambtshalve verworven kennis.[826] Deze aangifteplicht geldt alleen voor personen die voor de overheid werken en die tijdens de uitoefening van hun functie kennis verkrijgen van begane strafbare feiten. De bepaling is niet van toepassing op beroepskrachten die zich hebben te houden aan het beroepsgeheim geformuleerd in artikel 458 BSw, zoals beroepskrachten werkzaam in de gezondheidszorg, jeugdhulpverlening of sociale dienstverlening. De bepaling biedt echter ruimte voor een uitzondering, want stelt dat de geheimhouder enkel daartoe gehouden is *'(…) buiten het geval dat de wet hem verplicht die geheimen bekend te maken'*.[827] Artikel 485bis BSw bevat zo'n uitzondering en geeft geheimhouders het recht aangifte doen, maar of zij dat doen staat aan hen ter beoordeling. Artikel 458bis BSw stelt daartoe:

---

[824] Huybrechts 2012a, p.18, zoals vermeld door Claeys 2014, p. 14.
[825] Zie Claeys 2014 voor een overzicht van de ambtelijke aangifte.
[826] De Nauw 1991, p. 65; Lybaert 1997, p. 972. Voorts: Huybrechts 2012a, p. 9, zoals genoemd door Claeys 2014.
[827] De Nauw stelt dat het beroepsgeheim slechts 'een beperking op het recht op waarheid' en dus niet verabsoluteert moet worden: 'Deze zienswijze zal ons ervan weerhouden het beroepsgeheim te verabsoluteren en zal ertoe bijdragen dat men de zogenaamde 'uitzonderingen' op de zwijgplicht niet als overdreven en niet verantwoorde toegevingen beschouwt: er zijn gevallen waar het recht op het vernemen van een particuliere waarheid, de bovenhand moet hebben op het recht op geheimhouding: het opsporen van misdadigheid, het achterhalen van de gerechtelijke waarheid, zijn de belangrijkste situaties die soms het recht op waarheid – en dus de plicht tot spreken (of ten minste de mogelijkheid daartoe) -, overwicht geven op de zwijgplicht.' (p. 1287). De Nauw houdt vast aan het vereiste van een formele wet als basis voor een uitzondering op het beroepsgeheim (p. 1290).

'Eenieder, die uit hoofde van zijn staat of beroep houder is van geheimen en hierdoor kennis heeft van een misdrijf zoals omschreven in de artikelen 371/1 tot 4, 377, 377quater, 379, 380, 383bis §§ 1 en 2, 392 tot 394, 396 tot 405ter, 409, 423, 425, 426 en 433quinquies, gepleegd op een minderjarige of op een persoon die kwetsbaar is ten gevolge van zijn leeftijd, zwangerschap, partnergeweld, gebruiken van geweld, gepleegd omwille van culturele drijfveren, gewoontes, tradities, religie of de zogenaamde "eer", een ziekte dan wel een lichamelijk of geestelijk gebrek of onvolwaardigheid kan, onverminderd de verplichtingen hem opgelegd door artikel 422bis, het misdrijf ter kennis brengen van de procureur des Konings, hetzij wanneer er een ernstig en dreigend gevaar bestaat voor de fysieke of psychische integriteit van de minderjarige of de bedoelde kwetsbare persoon en hij deze integriteit niet zelf of met hulp van anderen kan beschermen, hetzij wanneer er aanwijzingen zijn van een gewichtig en reëel gevaar dat andere minderjarigen of bedoelde kwetsbare personen het slachtoffer worden van de in voormelde artikelen bedoelde misdrijven en hij deze integriteit niet zelf of met hulp van anderen kan beschermen.'

De in artikel 458bis BSw genoemde artikelen omvatten de zedenmisdrijven (artikelen 371/1 tot 4, 377, 377quater, 379 BSw), alsmede pogingen daartoe.[828] Een complicatie doet zich voor als iemand zowel ambtenaar als geheimhouder is. Over de vraag of deze persoon zich dan aan zijn geheimhouding moet houden of op grond van artikel 29 Bsv aangifte dient te doen, wordt in de literatuur verschillend gedacht.[829] Niet-naleving van artikel 29 BSv is als zodanig niet strafrechtelijk gesanctioneerd, maar kan wel aanleiding geven tot vervolging op grond van artikel 422bis BSw, waarin het plegen van '*schuldig verzuim*' strafbaar is gesteld. Op grond van die bepaling kan iemand worden gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en/of een geldboete, indien hij 'verzuimt hulp te verlenen of te verschaffen aan iemand die in groot gevaar verkeert'. Voor strafbaarheid is wel vereist dat de verdachte kon helpen zonder ernstig gevaar voor zich of anderen. De maximale gevangenisstraf bedraagt twee jaar indien het een minderjarig of kwetsbaar slachtoffer betreft.

Volgens artikel 29 BSv moet een bericht aan het Openbaar Ministerie ter zake van een misdrijf of wanbedrijf '*dadelijk'* worden gedaan en de daarop volgende aangifte '*onverwijld*'.[830] Er wordt dus geen concrete termijn gesteld: wat dadelijk respectievelijk onverwijld inhoudt zal per geval moeten worden bekeken.[831] Een belangrijke overweging hierbij is het verloren gaan van eventueel bewijsmateriaal.[832] De Belgische wet stelt geen nadere vereisten aan de inhoud van de aangifte door een ambtenaar op grond van artikel 29 Bsv, anders dan dat die ambtenaar 'alle desbetreffende inlichtingen, processen-verbaal en akten' moet overleveren.[833] Wat betreft het temporele aspect kan worden vermeld dat zowel artikel 458bis BSw[834] als artikel 29 BSv[835] duiden op verleden, actueel en toekomstig seksueel misbruik. Artikelen 29 Bsv en 458bis Bsw spreken van 'kennis' krijgen van strafbare feiten, hetgeen er op lijkt te duiden dat de ambtenaar op grond

828 Huybrechts, 2012a, p. 18, zoals vermeld door Claeys, 2014, p. 14.
829 Zie Maus 2006, p. 92-93 en anderzijds Helsen 2004, p. 51, zoals genoemd door Claeys 2014, p. 92-93.
830 De Nauw 1990, p. 65; De Nauw maakt ook melding van de term 'onverwijld'.
831 Cass. 23 december 1998, AR A940001F, RW 1998-99, 1310, zoals vermeld door Claeys 2014, p. 44.
832 De Nauw 1990, p. 66.
833 In de literatuur wordt het van praktisch belang geacht dat de ambtenaar die aangifte doet zoveel mogelijk details vermeldt, zodat daadwerkelijk iets kan worden gedaan met diens aangifte., zie Capelle 2011, zoals vermeld door Claeys 2014, p. 45.
834 Voor zover relevant wordt gesproken over een de geheimhouder die: '*kennis heeft van een misdrijf (….) wanneer gepleegd op een minderjarige (…) hetzij wanneer er ernstig en dreigend gevaar bestaat (….), hetzij wanneer er aanwijzingen zijn van een ernstig en reëel gevaar dat andere minderjarigen of bedoelde kwetsbare personen het slachtoffer worden van*…).'
835 Gesproken wordt over een ambtenaar '*die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of van een wanbedrijf.'*

van objectiveerbare feiten en omstandigheden en naar zijn professionele oordeel aanleiding heeft gehad tot het moeten doen van aangifte.

5.6.5 Engeland & Wales

In Engeland en Wales (hierna: Engeland)[836] bestaat vooralsnog geen een wettelijk gesanctioneerde aangifteplicht.[837] Evenmin is sprake van een wettelijke gesanctioneerde meldplicht. Dat laatste wordt in de Engelse terminologie aangeduid als *mandatory reporting*. Opgemerkt moet worden dat de Engelse regelgeving en het debat zich primair richten op het tegengaan van seksueel misbruik van minderjarigen.

In 2016 heeft een consulatie plaatsgevonden over de vraag of het wenselijk was om een wettelijk gesanctioneerde meldplicht in te voeren.[838] Uit de consultatieronde bleek dat daar onvoldoende draagvlak voor was.[839] De overgrote meerderheid van de respondenten gaf aan dat de gewenste verbetering zou moeten worden gezocht in het optimaliseren van de samenwerking tussen de organisaties, het initiëren van innovatieve praktijken en het investeren in trainingen van beroepskrachten. Gevreesd ook werd dat een gesanctioneerde wettelijke meldplicht tegengestelde effecten zou oproepen. Beroepskrachten zouden zich, gedreven door beroepsmatige voorzichtigheid of uit angst voor mogelijke reputatieschade, verplicht voelen om te snel melding te doen. Dat zou leiden tot een toestroom van meldingen die het systeem zouden blokkeren en de aandacht zou afleiden van de ernstige zaken.[840] Bovendien zouden slachtoffers en families het contact met de hulpverlening kunnen verbreken uit angst voor meldingen. Ook de invoering van een strafbaarstelling voor het verhullen van seksueel misbruik, waaronder ook het niet-melden zou kunnen vallen, vond geen bijval.[841] De regering zag daarop af van invoering van *mandatory reporting*. Het voornemen om het verhullen van seksueel misbruik strafbaar te stellen werd echter niet verlaten, zij het dat zo'n strafbaarstelling tot heden niet is ingevoerd.[842]

Ingezet is op beleidsmaatregelen die de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de organisaties moeten bevorderen. Daartoe zijn in verschillende wetten meldplichten opgenomen, maar niet-naleving daarvan is niet wettelijk gesanctioneerd. Melding geschiedt op vrijwillige basis, aan de hand van in verschillende protocollen neergelegde werkwijzen, die in onderling overleg met betrokken instellingen tot stand zijn gekomen.[843] Die werkwijzen en protocollen zijn onderwerp van een in 2018 ter consultatie voorgelegde handleiding: de Working

---

836 Hetgeen in paragraaf 5.6.5 wordt beschreven heeft betrekking op Engeland en Wales; kortheidshalve wordt volstaan met Engeland.
837 Ashworth 2017, p. 606.
838 Reporting *and Acting on* Child Abuse*: Consultation Document, 2016, beschikbaar op:* http://www.gov.uk/government/consultations/reporting_and_acting_on_child_abuse_and_neglect en *HM Government,* Reporting *and Acting on* Child Abuse *and Neglect. Summary of consultation responses and Government action, 5 March 2018*, p. 2, beschikbaar op: http://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2018-0224/Reporting_child_abuse_and_neglect_-_response_to_consultation.pdf.
839 HM Government 2018, p. 3, onder 9.
840 HM Government 2018, p. 3, onder 11 en 12.
841 HM Government 2018, p. 4, onder 14.
842 HM Government 2018, p. 5, onder 47. Overigens is in de strafrechtliteratuur gepleit voor invoering van een wettelijk gesanctioneerde meldplicht was. Zie Ashworth 2017, die onder andere wijst op het publieke signaal dat daar vanuit zou gaan, de verborgenheid waarin het misbruik veelal plaatsvindt en op de 'nabijheid' van de burger bij dergelijk misbruik, terwijl de autoriteiten en beroepskrachten daar juist 'verder van weg staan'. Zie anders Gilbert 1997, p. 78 en Wallace & Bunting 2007, p. 26.
843 Wallace & Bunting 2007, p. 26.

Together to Safeguard Children.[844] Uitgangspunt is dat vroegtijdige interventie en samenwerking noodzakelijk zijn om het welzijn van minderjarigen adequaat te beschermen.

Deze handleiding sluit aan op bestaande wetgeving, de Children Act (2004) en de daarop gemaakte amendementen neergelegd in de Children and Social Work Act (2017).[845] Beide schrijven voor dat beroepskrachten wettelijk gehouden zijn te melden, op verzuim waarvan geen sanctie is gesteld.[846] De normadressanten zijn beroepskrachten, werkzaam binnen organisaties op het terrein van het welzijn van minderjarigen. Zij volgen daartoe een stappenplan, neergelegd in een protocol.[847] Melding dient te gebeuren aan een van de lokaal meldpunten (Children's Social Care) en moet alle relevante informatie omvatten. Als er signalen zijn van ernstig schade moet onverwijld worden gemeld (*immediately*). De melder is ook gehouden diens melding te monitoren om te bezien of daar daadwerkelijk actie op wordt ondernomen.[848] Als maatregelen uitblijven en het gevaar voor het welzijn van de minderjarige in de ogen van de beroepskracht onverminderd aanwezig is, moet deze aandringen op het treffen van maatregelen. De meldingsplicht gaat boven het beroepsgeheim. Bovendien mag de beroepskracht zonder voorafgaande instemming van de cliënt kennis nemen van vertrouwelijke gegevens die anderen hebben opgeslagen in een centrale databank.[849]

Wanneer uit een melding blijkt dat er een onmiddellijk en serieus gevaar is voor het welzijn van een minderjarige, moet door de ketenpartners per direct een strategisch overleg worden opgestart om een plan van aanpak op te stellen en de regie te bepalen.[850] Aan dat overleg dienen in ieder geval deel te nemen: een beroepskracht van een van de verantwoordelijke hulpverleningsorganisaties, een beroepskracht uit de gezondheidszorg en een vertegenwoordiger van de politie.[851] Op het strategisch overleg wordt informatie uitgewisseld en wordt besproken of strafrechtelijke interventie noodzakelijk is en zo ja, op welke termijn. Ook wordt bekeken of nader onderzoek en/of een spoedmaatregel nodig is.[852] Belangrijk is dat op het strategisch overleg wordt bepaald of, en zo ja welke, informatie wordt gedeeld met het slachtoffer en diens ouders. Dit om nadeel voor een eventueel opsporingsonderzoek te voorkomen.[853]

Uit bovenstaande volgt dat in het Engelse systeem sprake is van een sterke gerichtheid op het lokale en regionale niveau: de organisatie van de jeugdbescherming is een zaak voor de lokale autoriteiten. Lokale organisaties zijn op grond van de Children and Social Work Act (2017) verplicht zorgarrangementen op te stellen. Samenwerking is wettelijk voorgeschreven.[854] Verantwoordelijk daarvoor zijn de *safeguarding partners for a local authority*, ofwel: de reguliere lokale hulpverleningsinstanties (maatschappelijk werk, jeugdhulpverlening), de gezondheidszorg (*clinical commissioning group)* en de regionale commissaris van de politie (*chief officer of police*). Het belang van

[844] Department of Education 2018, zie https://consult.education.gov.uk/child-protection-safeguarding-and-family-law/working-together-to-safeguard-children-revisions-t/supporting_documents/Working%20Together%20to%20Safeguard%20Children.pdf.
[845] Zie https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/31.
[846] Artikel 16 Children and Social Work Act (2017) onder verwijzing naar artikel 16 Children Act (2004).
[847] Zie het stappenplan voor de melder op pagina 32 (Working Together 2018).
[848] Artikel 21 Working Together 2018.
[849] Artikel 27 Working Together 2018.
[850] Zie het stappenplan voor de melder op pagina 34 en 37 (Working Together 2018).
[851] Working Together 2018, p. 37.
[852] Een en ander op grondslag van artikel 47 Children Act (1989; https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/section/47; zie Working Together 2018, p. 42..
[853] Working Together 2018, p. 39-40; zie ook het overzicht op pagina 41.
[854] Zie ook Working Together 2018, hoofdstuk 3, over de betekenis van samenwerking ten behoeve van *multi-agency safeguarding arrangements*.

de besproken wet- en regelgeving ligt vooral in de voorschriften tot samenwerking, wederzijdse ontsluiting en het optuigen van strategische overleggen. De voorgeschreven werkwijze laat zien dat de politie een integraal onderdeel uitmaakt van het consortium van organisaties dat verantwoordelijk is voor het welzijn van de minderjarige in het Engelse systeem. Sterker nog, in *Working Together 2018* worden de regionale commissarissen van politie als een van de sleutelfiguren aangeduid die het lokale netwerk zouden moeten aansturen.[855]

Voor ernstiger zaken van kindermishandeling (waaronder seksueel misbruik) zijn de lokale autoriteiten echter verplicht melding te doen aan het Child Safeguarding Practice Review Panel.[856] Het betreft een op landelijk niveau werkzame commissie die zaken onderzoekt waarin sprake is van bedreigingen van het welzijn van minderjarigen (*serious harm*) die raken aan het nationaal belang. Dit toezicht is bedoeld om herhaling van inadequaat optreden door de lokale autoriteiten te voorkomen.[857] De commissie mag ten behoeve van de afhandeling van een zaak informatie opvragen bij lokale instanties en maatregelen nemen die de zorgactiviteiten van de lokale ketenpartners verbeteren.

Working Together 2018 bevat, ten slotte, ook richtsnoeren voor gevallen van seksueel misbruik binnen het institutionele spoor. Daarvoor wordt bepaald dat de organisaties duidelijke procedures moeten hebben om zaken van seksueel misbruik binnen het institutionele spoor af te handelen, onder andere met behulp van aan te stellen vertrouwenspersonen bij wie de beroepskracht kan melden.[858]

Als gezegd bevat Working Together 2018 geen wettelijke verplichtingen in de zin van *statutory law*. Het betreft een handleiding voor multidisciplinaire samenwerking op het veld van de kinderbescherming die ter consultatie voorligt. Gelet op de inhoud, in samenhang met de uitkomsten van de vorige consultatieronde, in het bijzonder het afzien van de invoering van een gesanctioneerde wettelijke meldplicht, mag worden aangenomen dat deze handleiding mag rekenen op steun van de betrokken organisaties.

[855] Working Together 2018, p. 52, waar de brede kring van betrokkenen die op een of andere wijze verplicht zijn tot handelen op grond van artikel 11 Children Act (2004) staan beschreven. Daar wordt ook de politie genoemd. Op pagina 73 wordt de regionale commissaris van politie bovendien als een van de sleutelfiguren genoemd die verantwoordelijk is voor aansturing van het lokale netwerk.
[856] Zie artikel 16C § 1 Children Act (2004) jo 14 Children and Social Work Act (2017). Meldplichtig zijn dan de lokale autoriteiten van de regio waar de minderjarige woont/woonde, of – indien het misbruik in het buitenland plaatsvond, de autoriteiten van de regio waar de minderjarige normaal verblijft.
[857] Working Together 2018, p. 81.
[858] Working Together 2018, p. 57-62.

Hoofdstuk 6 Scenario's betrekking hebbende op de vraag naar de verruiming aangifteplicht van artikel 160 Sv

6.1 Inleiding & leeswijzer

Dit hoofdstuk geeft de conclusies die volgen uit de deelonderzoeken. Die worden gepresenteerd in de vorm van drie scenario's, die ter overweging worden voorgelegd. Het is niet aan de ons een voorkeur uit te spreken over een van de scenario's. Het vertrekpunt van de scenario's ligt in de vraag of en hoe een wetswijziging als bovenbedoeld zou kunnen bijdragen aan een meer adequate aanpak van seksueel misbruik van minderjarigen.

Daarbij wordt de aangifteplicht en de strafbaarstelling op het nalaten bij een voorgenomen verkrachting op twee niveaus geduid: 1) als te zijn gericht op het individu (§ 6.2 tot en met 6.4) en 2) als te zijn gericht op de organisatie (rechtspersoon; § 6.5).[859] De keuze om de probleemstelling, waar deze wordt toegespitst op het niveau van de organisaties in een aparte paragraaf te bespreken berust op de kenmerken van het strafrechtelijk daderschap neergelegd in artikel 51 Sr, in het bijzonder het daarin gelegen kennisvereiste.

Er worden drie uitgangsposities onderscheiden. Dat zijn achtereenvolgens:

1) Scenario I: de situatie waarin,
   - ✓ de aangifteplicht van artikel 160 Sv niet wordt verruimd;
   - ✓ voorzien in een aanvulling van het tweede lid van artikel 160 Sv, waardoor de aangifteplicht voor het slachtoffer komt te vervallen;
   - ✓ in samenhang waarmee ook artikel 136 Sr wordt gewijzigd, zodat het slachtoffer niet strafbaar is wanneer het geen aangifte doet wanneer deze kennis draagt van een voorgenomen verkrachting van zijn of haar persoon;
   - ✓ niet voorzien wordt in een verruiming van de kring van meldplichtigen,[860] en
   - ✓ maatregelen worden getroffen ter versterking van de samenwerking tussen de bij de betrokken organisaties.
2) Scenario II: de situatie waarin,
   - ✓ een wetswijziging volgt inhoudende verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en
   - ✓ de strafbaarstelling van niet-naleving van de aangifteplicht bij voorgenomen verkrachting van artikel 136 Sr;
3) Scenario III: de situatie waarin,
   - ✓ een wetswijziging volgt inhoudende het schrappen van het bestanddeel 'verkrachting' in artikel 160 Sv en artikel 136 Sr, zodat deze niet meer zien op de seksuele misdrijven, in samenhang met
   - ✓ behoud van het algemene, niet gesanctioneerde aangifterecht van artikel 161 Sv;
   - ✓ een verruiming van de kring van meldplichtigen en

[859] Deze paragraaf geeft antwoord op deelvraag 9.

[860] We gebruiken hier de termen 'meldplichtige' en 'meldgerechtigde'. De laatste term ziet namelijk enkel op degenen die uit hoofde van het beroepsgeheim en de meldcode meldgerechtigd zijn. Een verruiming van de kring van meldplichtigen zou echter ook melders kunnen omvatten die geen aanspraak kunnen maken op het beroepsgeheim. Dat is bijvoorbeeld het geval in Ierland (zie § 5.2). Voorts sluit de term meldplichtigen aan op de terminologie die elders wordt gebruikt, waar wordt gesproken van 'mandatory reporting' en 'duty to report (zie hoofdstuk 5, § 5.2, 5.3 en 5.6). Zie voor het onderscheid ook hoofdstuk 1 § 1.5 en hoofdstuk 3, § 3.5.

- ✓ maatregelen ter versterking van de samenwerking tussen verschillende organisaties.

Voor alle scenario's geldt dat de gepresenteerde overwegingen en argumenten zijn ontleend aan het onderzoek en zijn terug te vinden in het onderzoeksverslag. Bij de bespreking van de scenario's wordt via voetnoten verwezen naar de vindplaatsen in het onderzoeksverslag. De te beschrijven argumenten zijn verschillend van aard. Soms gaat het om juridische- en/of rechtspolitieke argumenten, andermaal om de waardering daarvan vanuit de praktijk. Het is van essentieel belang voor ogen te houden dat seksueel misbruik om een multidisciplinaire aanpak vraagt, een uitgangspunt dat het vertrekpunt vormt van het overheidsbeleid.[861] Juridische argumenten dienen vanuit dat perspectief te worden geduid op hun waarde voor een adequate aanpak van het probleem. Seksueel misbruik is nu eenmaal een problematiek met allerhande facetten en belangen die niet steeds verenigbaar zijn. Om vanuit die caleidoscoop van belangen en overwegingen te komen tot een aanpak die recht doet aan de belangen van het slachtoffer, maar ook aan die van de vermoede pleger en de sociale omgeving is geen eenvoudige opgave. De aanpak van seksueel misbruik is kortom, in allerhande opzichten complex, en het strafrecht maakt daar deel van uit, althans kan daar deel van uitmaken. Dat laatste vraagt om bekendheid met het seksueel misbruik, onder andere via informatieoverdracht vanuit de samenleving of het werkveld. Betrokkenheid van meerdere organisaties met eigen taakstellingen brengt met zich mee dat de strafrechtelijke aanpak van het seksueel misbruik zich dient te verhouden tot de taakopdrachten met daaraan verbonden verantwoordelijkheden van de overige betrokken organisaties. En omgekeerd, dienen deze niet-strafrechtelijke organisaties oog te hebben voor de rechtshandhavende functie van het strafrecht.

In het navolgende worden een aantal constitutieve elementen (*building blocks)* gepresenteerd, die de keuze voor een scenario ondersteunen. Die elementen worden geduid in termen van *kansen en aandachtspunten/risico's*. Kansen op een (meer) adequate aanpak van seksueel misbruik gaan namelijk hand in hand met risico's. Bij de beschrijving van de constitutieve elementen worden deze risico's geduid als aandachtspunten/risico's met eventueel te nemen maatregelen ter ondervanging daarvan. Die aandachtspunten/risico's kunnen min of meer juridisch van aard zijn, maar kunnen ook zien op meer praktische bezwaren of negatieve verwachtingen genoemd vanuit het werkveld.

Opgemerkt moet worden dat een zekere overlap in de beschrijving van de scenario's onvermijdelijk is. Het betreft centrale overwegingen en aandachtspunten die opgeld doen in vrijwel ieder scenario, maar daarbinnen anders worden gewogen. Het verschil ligt in het vertrekpunt, maar de te adresseren problematiek blijft hetzelfde en tussen de scenario's is tot op zekere hoogte uitwisseling mogelijk. Een principieel onderscheid tussen de scenario's blijft het behoud van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en een mogelijke verruiming daarvan, met in het verlengde daarvan het behoud van en eventuele verruiming van artikel 136 Sr. De andere overwegingen zijn minder onderscheidend, gelden binnen elke van de drie scenario's, en kunnen in onderling verband afgewogen eventueel leiden tot een hier niet uitgeschreven scenario. Zo gepresenteerd bieden de uitkomsten van het onderzoek ruimte om meerdere (tussengelegen) scenario's te verkennen. Die scenario's zouden dan kunnen bestaan uit een samenstelling van in

[861] Dit sluit aan bij het regeringsbeleid, ook dat is gestoeld op een multidisciplinaire benadering. Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 28345, 185 ('Geweld hoort nergens thuis'; Programma aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling 2018-2021). Zie ook de Veiligheidsagenda 2019-2022 voor de politie en het Openbaar Ministerie, met de daarin opgenomen prioritering van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling (*Kamerstukken II* 2018/19, 28684 en 29628, 540).

de drie onderscheiden scenario's genoemde constitutieve elementen.

In de volgende paragrafen worden de drie scenario's eerst per overweging inhoudelijk besproken. Met het oog op de leesbaarheid en het overzicht is een andere opmaak gekozen (invoegen van wit regels), zijn tekstdelen gecursiveerd, en zijn de afwegingen aan het einde van de paragrafen schematisch weergegeven. Bij de inhoudelijke bespreking en het opstellen van de schema's is een vaste volgorde aangehouden, zijnde:

1) een duiding van de uitgangspositie en de eventuele actie betreffende wetgeving en/of beleid;
2) de overwegingen en per overweging een korte duiding van de kansen en aandachtspunten/risico's die daarin liggen besloten;
3) een samenvattende afweging.

Om de leesbaarheid te bevorderen en herhaling te voorkomen, wordt bij de beschrijving van de scenario's waar sprake is van overlap verwezen naar de eerdere uitwerking van de overweging en/of het aandachtspunt. Dat brengt met zich dat de beschrijving[862] voor scenario I (op bepaalde punten) meer uitgebreid is dan die van scenario 2 en 3.

6.2 Scenario I – Beperkte wetswijziging, voortbouwen op implementatie van de meldcodes

6.2.1 Uitgangspositie en eventuele actie betreffende wetswijzigingen en/of beleidsmaatregelen

In dit scenario is slechts plaats voor een beperkte wetswijziging. Enkel het tweede lid wordt gewijzigd door daarin op te nemen dat het slachtoffer zelf niet verplicht is tot het doen van aangifte. Dat betekent een beperking van de aangifteplicht en geen verruiming. Ook de strafbaarstelling van artikel 136 Sr zou moeten worden gewijzigd, in die zin dat het slachtoffer niet strafbaar is wanneer deze nalaat aangifte te doen van wetenschap van een voorgenomen verkrachting van diens persoon. Niet is voorzien in een verruiming van de kring van meldplichtigen. De (interne) meldplichten en het daaraan verbonden meldrecht welke zijn neergelegd in verschillende wetten en regelgeving[863] blijven wat betreft de inhoud en de kring van geadresseerden ongewijzigd. Uitgangspunt in dit scenario is dat:

1) een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv geen meerwaarde heeft;
2) een verruiming van de strafbaarstelling van het nalaten aangifte te doen van een voorgenomen verkrachting geen meerwaarde heeft,[864] omdat
3) de onder 1 en 2 bedoelde wijzigingen zouden leiden tot formalisering, afbreuk zouden doen aan de lopende ontwikkelingen betreffende de implementatie van de meldcodes of zelfs tot tegengestelde effecten zouden leiden;
4) het gelet op het zelfbeschikkingsrecht van de burger en diens aanspraken op afscherming van diens privésfeer gerechtvaardigd is om de aangifteplicht van diens verkrachting of de strafbaarstelling van het voornemen daarvan van een derde, niet van toepassing te doen zijn op het slachtoffer.

---

862 Hieruit volgt dat ook de onderbouwing in de voetnoten met daarin opgenomen verwijzing naar vindplaatsen in het onderzoeksverslag het meest uitgebreid is voor scenario I.

863 Als beschreven in hoofdstuk 3, § 3.5.

864 Een aanvulling op scenario I die hier verder niet wordt uitgewerkt kan zijn om artikel 136 Sr te doen vervallen. Het wegnemen van de strafbedreiging zou wellicht bevorderlijk kunnen zijn voor het doen van aangifte. Een dergelijk gevolg lijkt echter niet aannemelijk omdat daarmee de menselijke neiging om te willen wegkijken van seksueel misbruik die aan het informeren van de autoriteiten in de weg staat daarmee niet wordt weggenomen.

Om die reden wordt voorzien in een beperkte wetswijziging en dienen beleidsmaatregelen zich te richten op het (verder) intensiveren van de samenwerking tussen het bij de aanpak van seksueel misbruik betrokken veld van zorg en hulpverlening[865] enerzijds, en de politie en het Openbaar Ministerie anderzijds.

6.2.2 De relatieve betekenis van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en de strafbaarstelling van artikel 136 Sr[866]

Kansen: (behoefte aan) handelingsruimte

Het belangrijkste bezwaar tegen de (verruimde) aangifteplicht is de daaraan verbonden *formalisering* van het contact tussen de hulpverlener en het (vermoede) slachtoffer. Dat staat haaks op het door het werkveld benadrukte *belang van de voorfase en de daarmee samenhangende noodzaak tot handelingsruimte*. Een argument dat eerder doorklonk in het Duitse debat en daar aanleiding gaf tot het afzien van een aangifteplicht voor seksuele misdrijven. Zo'n verplichting zou contraproductief werken, omdat het hulpverlening voor slachtoffers van seksueel misbruik zou (kunnen) belemmeren.[867]

Die behoefte aan handelingsruimte leeft bij alle betrokken beroepsgroepen en richt zich niet alleen op het verantwoord kunnen handelen vanuit het eigen beroepsperspectief, maar ook – of wellicht beter: juist - *op het kunnen overleggen en afstemmen van het handelen met de andere beroepskrachten en organisaties*. Onder de voorfase verstaan we het tijdvak dat aanvangt met een geconcretiseerd vermoeden van seksueel misbruik dat nog niet heeft geleid tot een aangifte, maar wel aanleiding geeft tot het doen van een (interne) melding aan Veilig Thuis (in geval van seksueel misbruik binnen het particuliere spoor) of een van de inspecties (voor seksueel misbruik binnen het institutionele spoor). Het gaat dan om actuele wetenschap op grond van observaties en aanwijzingen die (nog) niet zijn te kwalificeren als een redelijk vermoeden, gebaseerd op objectieve feiten en omstandigheden als bedoeld in artikel 27 Sv,[868] maar die wel aanleiding geven tot het (overwegen van) een passend hulpaanbod, inclusief te nemen veiligheidsmaatregelen.

Dat zal bij seksueel misbruik binnen het particuliere spoor veelal een interventie vanuit Veilig Thuis of een andere hulpverleningsinstantie betreffen en voor seksueel misbruik binnen het institutionele spoor ingrijpen door een van de inspecties. Mogelijk ook gaan beide sporen samen. Het is van belang voor ogen te houden dat de door Veilig Thuis te nemen maatregelen en interventies kunnen variëren al naar gelang de stand van wetenschap. Ook voordat sprake is van een uitgekristalliseerd strafvorderlijk vermoeden, gegrond op objectieve feiten en omstandigheden, kan er aanleiding zijn tot handelen vanuit Veilig Thuis bijvoorbeeld door het opstarten van een concreet hulpaanbod en/of het verzoeken van nader onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming. Anders gezegd: *handelend optreden vanuit Veilig Thuis hoeft geen strafrechtelijke bemoeienis te betekenen. Hetzelfde kan worden gezegd over handelen vanuit de inspecties*.

---

[865] Onder deze noemer worden begrepen het ambulante en het institutionele spoor als beschreven in hoofdstuk 1, § 1.4.3 en hoofdstuk 3, § 3.5 en 3.6.

[866] Voor dit scenario zijn de bevindingen van hoofdstuk 5 voor Duitsland, Ierland en Engeland relevant, om deze reden wordt daaraan aandacht besteed in de hoofdtekst.

[867] Zie hoofdstuk 5, § 5.5.5. In het Ierse en Engelse debat zijn soortgelijke bezwaren hoorbaar (zie § 5.2 en 5.6.5).

[868] Zie § 4.3.10 en 4.4.2.

Aandachtspunt bij het handelen van Veilig Thuis en beide inspecties is *het bewerkstelligen van veiligheid voor het slachtoffer (en eventueel voor andere betrokkenen)*. Wat daar voor nodig is verschilt per geval en vergt afstemming tussen de betrokken organisaties.[869] In de praktijk is daarbij ruimte voor (in)formeel overleg met de politie, eventueel op basis van inbreng van geanonimiseerde gegevens.[870] Hoe die (in)formele overleggen vorm krijgen kan verschillen, van belang daarvoor zijn wederzijdse bekendheid en vertrouwen en voor de invoering van de meldcodes (2013) bestaande overleggen. Bovendien heeft Veilig Thuis de verplichting om haar bekende informatie te verrijken via kennisneming van de mutaties van de politie.[871]

Betrokkenheid van de politie betekent niet noodzakelijkerwijs dat sprake is van een strafrechtelijke interventie richting de (vermoede) dader. Wel kan op grond van wat bekend is informatie worden verrijkt en/of een opsporingsonderzoek worden geïnitieerd. Het op te tuigen overleg zal worden afgestemd op wat concreet bekend is over de kenmerken van het (vermoede) seksueel misbruik, het slachtoffer en de (vermoede) dader. Factor van belang is, zo benadrukken allen, de mate van wederzijdse bekendheid en vertrouwen.[872] Juist omdat in voorliggende gevallen met het oog op de te bieden veiligheid en/of het voorkomen van maatschappelijke onrust *snel moet kunnen worden geschakeld*.[873] In dergelijke gevallen worden ook de gemeentelijke autoriteiten bij het overleg betrokken.[874]

Voorafgaand aan het bilateraal uitwisselen van informatie en/of het opstarten van een multidisciplinair overleg biedt *het meldrecht op grond van de meldcode beroepskrachten de mogelijkheid om intern ruggenspraak te houden*. Het betreft dan actuele wetenschap van seksueel misbruik binnen het particuliere spoor.[875] *Het feit dat een melding wordt gedaan aan een niet-justitiële instelling, Veilig Thuis, verlaagt de drempel om te melden*. Zowel voor beroepskrachten, als voor particulieren, want ook deze laatste mogen een melding doen van vermoedens van seksueel misbruik bij Veilig Thuis. Een (latere) aangifte door Veilig Thuis op grond van het aangifterecht van artikel 161 Sv is niet uitgesloten,[876] maar zal volgen na intern overleg en advies vanuit Veilig Thuis. En ook de burger kan na diens melding aan Veilig Thuis alsnog gebruik maken van het aangifterecht.

Een aangifterecht is echter van andere orde dan een aangifteplicht. Deze laatste beperkt volgens de respondenten de bovenbeschreven ruimte tot overleg, ook voor de politie en het Openbaar Ministerie. Een aangifte verplicht hen immers formeel deze te beoordelen in termen van het wel

869 Als beschreven in hoofdstuk 4, § 4.3.7 en 4.4.3 bestaan tussen de regio's verschillen in de mate van kennis en naleving van gemaakte afspraken.
870 Zie hoofdstuk 4, § 4.3.16, 4.4.4, 4.5.3.3 en 4.5.3.4.
871 Zie hoofdstuk 3, § 3.5.2.5.
872 Zie hoofdstuk 4, § 4.3.17 en 4.5.3.6.
873 Zie hoofdstuk 4, § 4.3.16, 4.4.3, 4.5.2.2, 4.5.3.2 en 4.5.6.2.
874 Zie hoofdstuk 4, § 4.5.3.2., 4.5.3.3 en 4.5.3.6.
875 Dat sluit niet uit dat een externe beroepskracht (lees: een beroepskracht die niet werkzaam is binnen onderwijsinstelling of een klinische zorg instelling) beroepshalve kennis krijgt van seksueel misbruik binnen het institutionele spoor (bijvoorbeeld wanneer een minderjarige aan een maatschappelijk werkende vertelt te zijn misbruikt door een leerkracht of ambulante behandelaar). Dat zijn echter niet de gevallen waarop de meldcodes zien. In dergelijke gevallen zal de beroepskracht (ook) contact dienen te zoeken met een van de inspecties.
876 Voor de duidelijkheid wijzen we erop dat een aangifte vanuit Veilig Thuis berust op de grondslag van art. 161 Sv, het algemene aangifterecht. De plicht tot het doen van aangifte neergelegd in art. 160 Sv geldt immers niet voor beroepskrachten, waaronder ook de medewerkers van Veilig Thuis vallen.

of niet instellen van een strafvervolging.[877] *Er kan gerede aanleiding zijn om een strafrechtelijke interventie te overwegen, maar dat wordt zeker niet gezien als een preferente optie*. Integendeel, aangegeven wordt dat het de voorkeur heeft om in gezamenlijk overleg de meest gerede aanpak te kiezen voor het voorliggende geval, daarbij leggen andere belangen dan het publieke belang van het tegengaan van seksueel misbruik gewicht in de schaal. Genoemd worden maatregelen ten behoeve van de zorg voor de minderjarige, het verrijken van informatie, de aanwezigheid en kwaliteit van een sociaal vangnet in samenhang met een terughoudende opstelling van het slachtoffer en/of diens naasten ten aanzien van strafrechtelijk ingrijpen.[878]

Met het oog op dat laatste wordt voorgesteld artikel 160, tweede lid Sv te wijzigen door daarin *het slachtoffer te noemen als zijnde niet aangifteplichtig*.[879] Gelet op de autonome rechten van het slachtoffer, in het bijzonder het belang te waken tegen secundaire victimisatie, zou het slachtoffer vrijgesteld moeten worden van de aangifteplicht. Overweging behoeft om, gelet op de belasting die het doen van een aangifte betekent, minderjarigen uit te sluiten van de aangifteplicht.[880] Hier klinkt het argument van betrachte *subsidiariteit en proportionaliteit* door. Belangrijke drijfveer daarbij is de gedeelde overtuiging tussen de hulpverlening en de politie en het Openbaar Ministerie dat waar mogelijk rekening moet worden gehouden met de wensen en behoeften van het slachtoffer, diens naasten en andere relevante belangen.[881]

Dat laat onverlet dat er oog moet zijn voor het publieke belang van handhaving van het strafrechtelijk verbod tot het begaan van (ernstige) seksuele misdrijven. In het voorliggende geval moet steeds een afweging worden gemaakt tussen het publieke belang en de wensen van het slachtoffer aangaande strafrechtelijke handhaving. De vervolgingsbeslissing is voorbehouden aan het Openbaar Ministerie en bij de vraag of strafvervolging opportuun is dienen de wensen van het slachtoffer te worden meegewogen.[882] Dat wijst in de richting van samenwerking en overleg en deze noodzaak tot een gezamenlijk af te stemmen aanpak wordt dan ook steeds weer en door iedereen benadrukt en herhaald. Het is geen nieuw gegeven en juist dat geeft dat er (nog steeds) *onvoldoende draagvlak* is voor een verruiming van de aangifteplicht. Hier tekent zich een vergelijkbaar beeld af met dat waarvan sprake was, en is in Duitsland. Daar heeft de wetgever in 2003 een verruiming van de aangifteplicht van § 138 StGB willen doorvoeren, maar is dat voorstel gestrand op forse kritiek vanuit het hulpverleningsveld, maar ook vanuit de strafrechtspleging.[883]

Feitelijk klinkt deze boodschap al langer door in het nationale debat en vormt dit het uitgangspunt van het bredere overheidsbeleid betreffende de bestrijding van seksueel misbruik

[877] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.2 en 4.4.2 en 4.4.7. In de praktijk hoeft een aangifte niet per se te leiden tot een beslissing van het Openbaar Ministerie. Hier wordt echter uitgegaan van de wettelijke regeling.
[878] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.16, 4.5.2.2 en 4.5.3.4.
[879] Groenhuijsen spreekt ten deze van een *'wetstechnische onvolkomenheid'*; Groenhuijsen 2019, p. 349.
[880] Zo'n uitzondering geldt in Victoria op grond van s. 327(7)(a) CA 1958 en in New South Wales uit hoofde van s. 317A(1) jo 311(1) CA 1900 (hoofdstuk 5, § 5.3.6. en 5.4.6).
[881] Dit vormt een belangrijke overweging voor het handelen van alle betrokken organisaties en werd door alle respondenten, meerdere keren benadrukt. Zie hoofdstuk 4, § 4.3.4, 4.3.11, 4.4.7, 4.5.2.3 en 4.5.2.4.
[882] Groenhuijsen 2019.
[883] Zie hoofdstuk 5, § 5.5.2. Deze bepaling is vergelijkbaar met artikel 160 Sv , maar ziet niet op seksuele misdrijven. De vanuit het werkveld aangedragen bezwaren komen overeen met die welke in dit onderzoek zijn gehoord en opgetekend in hoofdstuk 4, § 4.3, 4.4 en 4.5.

van minderjarigen.[884] *De meldcodes passen in dit uitgangspunt van multidisciplinaire samenwerking, waarvan de politie deel uitmaakt.*[885] Ook elders is gekozen voor soortgelijke samenwerkingsarrangementen, met de daarbij behorende rol van de politie en wederzijdse uitwisseling van informatie met – op enige afstand – de vervolgingsinstantie. In dat model gaat het echter niet om een aangifteplicht, maar een *meldplicht*, al dan niet vorm gegeven als een *meldrecht*. Beiden zijn ingestoken op het kunnen organiseren van interne en externe ruggenspraak, zonder de aan een aangifte verbonden formalisering derhalve.[886] Dat ligt enkel anders voor de Australische deelstaten Victoria en New South Wales, en – in EU verband - voor Frankrijk. Daar geldt (ook) een specifieke aangifteplicht voor seksueel misbruik van minderjarigen.

Een laatste punt dat de relatieve betekenis van (een verruiming van) de aangifteplicht onderstreept is het feit dat *de politie en het Openbaar Ministerie aangeven geen aangifte nodig te hebben voor het doen van een opsporingsonderzoek*. Informatie over seksueel misbruik komt in de regel ook langs andere (ambtshalve) kanalen ter ore van de politie.[887] Dit vormt een belangrijke bevinding. Zeker bezien in samenhang met de vanuit de politie en het Openbaar Ministerie gehoorde bezwaar dat een verruiming van de aangifteplicht zou leiden tot een onwenselijke formalisering en verlies van handelingsruimte. Daar kan aan worden toegevoegd dat van zo'n verruiming bovendien geen toestroom van aangiften wordt verwacht. Beide argumenten zijn ook te beluisteren in het Duitse vertoog.[888]

Aandachtspunten/risico's

De relatieve betekenis van de aangifteplicht voor de aanpak van seksueel misbruik is recht evenredig met de *kwaliteit van de samenwerking en de daarin gelegen ontsluiting van informatie* aan de politie en het Openbaar Ministerie. Aandachtspunt hier is de kwaliteit van uitvraag aan de melder door Veilig Thuis.[889] Betekenisvol in dit verband is dat het onderzoek uitwijst dat slechts een enkele respondent bekend bleek te zijn met de aangifteplicht van artikel 160 Sv en daaraan gerelateerde strafbaarstelling op het nalaten van artikel 136 Sr. De aangifte lijkt niet de eerst aangewezen optie te zijn wanneer het gaat om de aanpak van seksueel misbruik, het handelen vanuit het werkveld is eerst en vooral gericht op het in gezamenlijkheid vinden van een voor het voorliggende geval adequate oplossing. En dat vraagt om samenwerking, en daar ligt een aandachtspunt.

Uit het onderzoek blijkt immers dat de politie hoofdleverancier van meldingen aan Veilig Thuis is,[890] maar dat *de uitwisseling van informatie in omgekeerde richting minder goed verloopt.*[891] De meldcodes zijn inmiddels op orde en de implementatie ervan in de onderzochte regio's krijgt vorm, maar de politie wordt soms nog steeds niet geïnformeerd door de hulpverlening, waaronder ook de lokale Veilig Thuis-organisaties. De redenen daarvoor kunnen uiteenlopen. Soms is sprake van onbekendheid met elkaar en ook de wens vanuit de hulpverlening om de regie op de zaak te

884 Zie hoofdstuk 3, § 3.5.2.1 en 3.5.2.2.
885 Zie hoofdstuk 5, § 3.5.2.3, waar wordt verwezen naar *Kamerstukken II* 2011/212, 33062, 3, p. 11.
886 Zie hoofdstuk 5, § 5.2 en 5.6.5.
887 Zie hoofdstuk 4, § 4.3.14. Dat geldt overigens evenmin voor de meldplicht, zie hoofdstuk 4, § 4.2.
888 Zie hoofdstuk 5, § 5.5.5.
889 Zie hoofdstuk 4, § 4.5.3.2 en 4.5.3.5.
890 Zie hoofdstuk 4, § 4.2.
891 Zie hoofdstuk 4, § 4.3.17, 4.4.5 4.5.2.2 en 4.5.3.4.

behouden lijkt een rol te spelen. Daarbij kunnen ervaringen met het *op de handen moeten gaan zitten* van de hulpverlening een rol spelen. Daarvoor bestaat een zeker begrip, want de hulpverlening heeft oog voor het belang van de strafrechtelijke waarheidsvinding, maar wil ook kunnen doorpakken op het veiligheidspoor. Maar ook de wensen van het slachtoffer kan ertoe leiden dat de oplossing voor het seksueel misbruik binnen het spoor van de hulpverlening wordt gezocht, hoewel er aanleiding zou kunnen zijn voor een melding aan de politie. Er spelen, kortom, meerdere factoren en die moeten worden bezien in samenhang met de kenmerken van de voorliggende zaak. Daar ligt weliswaar een verbeterpunt, maar de oplossing ligt niet in een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv.

Bedacht moet worden dat bij de aanpak van seksueel misbruik *twee stromen samenkomen*, die van de hulpverlening en dat van de strafrechtspleging en ieder van deze sporen heeft eigen kenmerken die niet steeds verenigbaar zijn. Dat is, waar sprake is van goede samenwerking in de regel geen probleem, maar wanneer dat niet het geval dreigen de twee stromen niet bijeen te komen en kan geen strafrechtelijke bescherming worden geboden waar deze wel geïndiceerd zou zijn.

6.2.3 Tot wasdom laten komen van lopende ontwikkelingen

Kansen

De *meldcodes zijn inmiddels op orde en de implementatie ervan in de regio's krijgt in toenemende mate vorm*. Er is sprake van regionale verschillen, maar over de linie genomen wordt hard gewerkt aan de samenwerking tussen de betrokken instanties. Gesproken wordt van een *proces van wederkerigheid*.[892] Het sleutelwoord daarbij is *vertrouwen* en dat vergt wederzijdse bekendheid op persoonlijk vlak en met elkaars werkwijze. Daarin wordt vanuit de hulpverlening, de politie, het Openbaar Ministerie en beide inspecties momenteel vol op geïnvesteerd. Niet alleen op praktisch vlak, maar ook in de vorm van samenwerkingsafspraken neergelegd in (landelijke) convenanten. Er zit, anders gezegd, *beweging en groei in de samenwerking*. Een wetswijziging inhoudende een verruiming van de aangifteplicht lijkt deze ontwikkelingen te zullen doorkruisen en miskent de voor samenwerking zo belangrijke *aan de organisaties te gunnen autonomie*, die als voorwaarde geldt voor het kunnen groeien van wederzijds vertrouwen. Deze aan organisaties te gunnen handelingsruimte hangt op zijn beurt samen met de *aan het slachtoffer te gunnen autonomie*. Vanuit het werkveld wordt benadrukt dat bij de afhandeling van het seksueel misbruik - wanneer mogelijk - betekenis moet worden toegekend aan de wensen van het slachtoffer betreffende strafrechtelijk ingrijpen en geboden bescherming.[893]

Aandachtspunten/risico's

Ook hier geldt de waarschuwing dat oog dient te worden gehouden voor de lopende ontwikkelingen. Uit het onderzoek komt naar voren dat wat betreft de samenwerking sprake is van (soms significante) *regionale verschillen* in het niveau van samenwerking tussen Veilig Thuis en de politie en het Openbaar Ministerie. Ook wordt melding gemaakt van gebrek aan uniform handelen in de regio's van Veilig Thuis en ondervonden *stroefheid bij samenwerking tussen regio's*.[894]

---

[892] VNG 2015, p. 4; genoemd in hoofdstuk 3, § 3.5.2.6.
[893] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.4, 4.4.7, 4.5.2.4, 4.5.3.3 en 4.5.3.4.
[894] Zie hoofdstuk 4, §. 4.3.17.

Een punt van andere orde is het *blijvende verschil in perspectief tussen de hulpverlening en de strafrechtspleging*. Hoewel de politie ook tot taak heeft zorg te verlenen aan hen die dat behoeven (artikel 3 Politiewet 2012), is ook het belang van de strafrechtelijke handhaving nadrukkelijk aanwezig. Betrokkenheid van de politie kan van invloed zijn op de ruimte tot handelen voor de hulpverlening. Zoals wanneer de *hulpverlening min of meer op de handen moet gaan zitten* omdat het strafrechtelijk vooronderzoek dat vergt. Uit hulpverleningsoogpunt kan dan niet de meest adequate zorg en veiligheid worden geboden omdat de voortgang en resultaten van het opsporingsonderzoek moeten worden afgewacht.[895] En dat kan tot vertraging leiden, *waardoor het hulpverleningstraject in de wacht kom te staan*, wat veiligheidsrisico's mee kan brengen. Daarmee is niet gezegd dat vanuit het strafrechtelijk spoor niet snel kan worden gehandeld, noch dat het belang van een gedegen opsporingsonderzoek door de hulpverlening niet wordt onderkend. Maar beide kanten, de hulpverlening en de strafrechtspleging, zijn het erover eens dat een aangifte een ieders ruimte tot handelen beperkt.

Een ander aandachtspunt, dat deels overlapt met het voorgaande, is dat het gunnen van autonomie aan de betrokken instellingen (anders dan de politie en het Openbaar Ministerie) kan leiden tot *afdoen in eigen beheer binnen de hulpverlening*. Wanneer het wederzijds vertrouwen en de overlegstructuren onvoldoende zijn uitgekristalliseerd kan het onduidelijk zijn hoever de discretionaire bevoegdheid, die ligt besloten in de professionele handelingstandaard en de meldcode, strekt en wanneer men als beroepskracht is gehouden melding te doen aan de politie. Weliswaar geldt het doen van een melding op grond van het in de meldcodes opgenomen stappenplan als standaard voor professioneel handelen,[896] maar de besluitvorming daarover is complex en moet worden bezien in de context van de voorliggende zaak. Wanneer triage, ofwel het uitvragen van informatie bij anderen, wordt nagelaten en het seksueel misbruik zonder inmenging van de politie of het Openbaar Ministerie af wordt gehandeld is dan deze handelswijze *(mogelijk) gebaseerd op een onvolledige kennis van de feiten*. Mogelijk ook belemmert deze handelswijze de *waarheidsvinding*. In zulke gevallen kunnen ook loyaliteitsoverwegingen richting het slachtoffer en/of het gezin een rol spelen bij de beslissing de informatie niet te delen.[897]

6.2.4 Oog voor variëteit

Kansen

De handelingsruimte geboden in scenario I biedt ruimte om rekening te houden met de *variëteit aan situaties en af te wegen belangen* waarvan sprake is bij seksueel misbruik. De aanpak dient namelijk te zijn toegesneden op de omstandigheden van het geval en die kunnen sterk uiteen lopen. Vermoedens van seksueel misbruik *binnen het gezin* vragen om aandacht voor de veiligheid binnen het gezin en de gezinssystematiek. Anders ligt het wanneer het seksueel misbruik zich *buiten de gezinssfeer* afspeelt, en er meerdere slachtoffers bij betrokken lijken te zijn. Dan moet rekening worden gehouden met maatschappelijke onrust en is het overleg anders samengesteld.

In het laatste geval is er, gelet op het openbare orde aspect, een gerede aanleiding om informatie uit te wisselen met de politie en het Openbaar Ministerie en met elkaar in overleg te gaan. In

[895] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.14, 4.5.3.2 en 4.5.3.4.
[896] Zie hoofdstuk 3, § 3.5.2.4.
[897] Zie hoofdstuk 3, § 3.5.2.6.

zulke gevallen is er een grote kans dat de politie reeds ambtshalve op de hoogte is van het (vermoede) seksueel misbruik. Voor de eerste categorie zaken kan het gebeuren dat de politie in eerste instantie niet wordt geïnformeerd, en wellicht in het geheel geen deelgenoot wordt gemaakt van de feiten. Dat hoeft echter - ook in de ogen van de politie en het Openbaar Ministerie - geen bezwaar te zijn, want strafrechtelijke bemoeienis is niet altijd geïndiceerd, en *een filtering van zaken door Veilig Thuis wordt wenselijk geacht*.[898] Bedacht moet worden dat de aanpak steeds dient te worden begrepen in het licht van de omstandigheden van het voorliggende geval, waarin zich een grote mate van variëteit kan voordoen. Alle respondenten pleiten voor *handelingsruimte voor de betrokken organisaties, die is nodig om verantwoorde beslissingen te kunnen nemen*. Dat pleidooi moet niet worden begrepen als een buiten spel zetten van de politie en het Openbaar Ministerie door de hulpverlening of de inspecties, maar slechts dat de beslissing om (geen) melding te doen aan de politie is gebaseerd op een vanuit hulpverleningsperspectief uitgevoerd, aan ruggenspraak gebonden afwegingsproces.

Van belang ook is voor ogen te houden dat het systeem van de meldcodes met het daarin besloten meldrecht niet enkel, of zelfs primair is gericht op de uitwisseling van informatie aan de politie en het Openbaar Ministerie. Het meldrecht kent een *tweeledig doel*: 1) melding doen aan Veilig Thuis en 2) te bezien of de veiligheid van het slachtoffer vanuit de zorg kan worden gegarandeerd. Dat laatste omvat ook een inschatting van de noodzaak tot strafrechtelijke interventie en zou op grond van de in de meldcode voorgeschreven handelswijze verrijking van informatie behoeven via het uitwinnen van informatie bij de politie (*triage*).[899]

Aandachtspunten/risico's
Een wederkerend aandachtspunt is de *kwaliteit van de samenwerking* en de daarin besloten waarborgen voor uitwisseling van informatie aan de politie en het Openbaar Ministerie. Op landelijk en regionaal niveau is de samenwerking groeiende, maar geconstateerd is dat sprake is van *regionale verschillen*. Niet alleen wanneer het gaat om informatieoverdracht aan de politie, maar ook tussen de regio's van Veilig Thuis wordt verschil in werkwijze gesignaleerd, wat aanleiding kan geven tot *stroefheid bij hulpvragen over de eigen regio heen*.[900]

Voorts kan de te gunnen handelingsruimte *risico voor de waarheidsvinding* met zich brengen.
Bij seksueel misbruik speelt het belang van de waarheidsvinding een prominente rol en dat vraagt van meet af aan om waarborgen. Sporenonderzoek en het verhoren van het kwetsbare slachtoffer zijn veelal eenmalig en het gevaar voor strafvorderlijk ongewenste beïnvloeding door derden is sterk aanwezig. Tegelijkertijd moeten door de hulpverlening op korte termijn maatregelen kunnen worden genomen. Niet uitgesloten ook is dat sprake is van derden die eigen belangen hebben en daarmee de waarheidsvinding in gevaar kunnen brengen. Dergelijke risico's zijn in goed overleg en afstemming in kaart te brengen en te ondervangen, maar dat vraagt om wederzijds vertrouwen en oog voor de professionele verantwoordelijkheden van een ieder.

Dat voert ons weer terug naar de kwaliteit van de samenwerking, want geconstateerd is dat het beeld van een *op straf gerichte strafrechtspleging* en ervaringen met het *in de wacht worden gezet* er toe kan

[898] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.2, 4.3.16, 4.3.17 en 4.4.7.
[899] Zie hoofdstuk 3, § 3.5.2.5.
[900] Zie hoofdstuk 4, § 4.5.3.4.

bijdragen dat beroepskrachten besluiten de politie niet te informeren.[901] Dat kan ook aanleiding geven tot het afdoen van de zaak *in eigen beheer*.[902]

6.2.5 Oog voor dilemma's

Kansen

Het laten van handelingsruimte aan beroepskrachten en particulieren en hen niet te verplichten tot aangifte doet recht aan de *dilemma's* waarmee zij worden geconfronteerd. Seksueel misbruik van maatschappelijk kwetsbaren speelt zich in de regel af in het verborgene. Directe waarnemingen ontbreken veelal en het is voor beroepskrachten en derden lastig om de signalen te duiden. Het informeren van anderen over de vermoedens roept verschillende dilemma's op. Zijn de vermoedens voldoende hard, en doet men er goed aan Veilig Thuis of de politie daarvan op de hoogte te stellen? Naast mogelijke loyaliteitsconflicten speelt ook het gegeven dat een te lichtvaardige aangifte of melding grote gevolgen hebben. Bovendien is het, zeker voor een particuliere derde, moeilijk te overzien wat er met de aangifte of melding gebeurt.

Voor beroepskrachten geldt dat de meldcodes een gewaarborgd kader bieden om deze vermoedens en dilemma's voorwerp te maken van intern overleg. De overdracht van informatie richting Veilig Thuis of de politie vindt niet plaats dan na interne ruggenspraak, eventueel uitmondende in een meldrecht. *Voor de particuliere derde ontbreekt echter zo'n gewaarborgd proces van voorafgaande consultatie.* Deze kan slechts in eigen kring ruggensteun zoeken voor de vraag of hij bij de stand van diens wetenschap aangifte zou moeten doen. Een verplichting om aangifte te doen kan de dilemma's voor zowel de particuliere derde als de beroepskracht vergroten. Aangifte doen impliceert immers het (potentieel) activeren van de strafrechtspleging, met alle gevolgen van dien. We wijzen hier op hetgeen opgemerkt in § 6.2.2 over de wenselijkheid van ruimte tot afstemming van de aanpak.

Maar ook het omgekeerde geldt, want *een verplichting om aangifte te doen kan bevrijdend werken*. De wetgever schrijft immers voor dat het doen van aangifte een algemeen geldende verplichting is die moet worden nageleefd. De beslissing over de vraag of strafrechtelijk ingrijpen is gerechtvaardigd is aan het Openbaar Ministerie en niet aan de burger. Daaraan gekoppeld kan ook worden overwogen om een *ruimer kennisvereiste* te hanteren, zoals gehanteerd in New South Wales op grond van s 316 CA 1900. Om te voorkomen dat relevante informatie niet ter kennis van de politie wordt gebracht moet daar ook aangifte worden gedaan van *'beliefs which are substantially speculative, unjustified or paranoid'*.[903]

.

Aandachtspunten/risico's

Dat laatste roept echter ook risico's op, want *te lichtvaardige beschuldigen kunnen grote sociale gevolgen hebben.*[904] Bovendien is de vraag hoe reëel het is om te verwachten dat een verruiming van het kennisvereiste en daaraan verbonden aangifteplicht de informatieoverdracht zou bevorderen. Vanuit het werkveld wordt erop gewezen dat particulieren en beroepskrachten een *natuurlijke*

[901] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.5.2.
[902] Zie § 6.2.4.
[903] Zie hoofdstuk 5, § 5.4.5. Daartoe behoort ook de auditu verkregen informatie.
[904] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.12 en 4.3.14. Het voorkomen daarvan gaf eerder aanleiding tot verzet tegen de invoering van een meldplicht (hoofdstuk 3, § 3.5.2.1).

neiging tot wegkijken hebben.[905] *Maar ook het bewustzijn van de sociale en juridische gevolgen waartoe een aangifte kan leiden kan aanleiding zijn vermoedens over het seksueel misbruik niet te delen met de politie.*

Vanuit het werkveld bestaat een zeker begrip voor de neiging van de hulpverlening om de afhandeling van seksueel misbruik soms *in eigen kring af te handelen door toepassing van drang en dwang*. Vanwege de noodzaak tot verrijking van informatie en mogelijk onbekende veiligheidsrisico's wordt zo'n handelswijze echter *afgekeurd*. Bovendien hoeft de wens van de minderjarige niet samen te vallen met de wensen van diens ouders, en kan het eertijds nalaten aangifte te doen aanleiding geven tot secundaire victimisatie in een latere levensfase. Maar ook het omgekeerde kan gelden, het aangifte doen kan immers ontwrichtende gevolgen hebben voor de leefsituatie van betrokken minderjarige.

Van andere orde zijn de *dilemma's die voor beroepskrachten liggen besloten in de gezinssystematiek*. Het appel op de beroepskracht om gehoor te geven aan de wens van ouders om 'de vuile was niet buiten te hangen' en geen aangifte of melding te doen, maar te volstaan met een op drang toegesneden aanpak kan groot zijn. Dan speelt niet alleen de wens om betrokkenen enige regie te laten een rol, maar kan ook de wens om formalisering gepaard gaande met overdracht van informatie aan de politie tegen te gaan een rol spelen. Bij dat laatste kan onbekendheid met de werkwijzen en opstelling van de politie en het Openbaar Ministerie een rol spelen.

Van andere orde zijn de *organisatorische aspecten* die worden genoemd vanuit het werkveld. Gewezen wordt op een gesignaleerd *tekort aan expertise* binnen de betrokken instellingen, inclusief Veilig Thuis. Seksueel misbruik is een lastig te detecteren problematiek en niet iedere beroepskracht beschikt over de benodigde expertise. Dan kunnen er wel duidelijke handelingsvoorschriften zijn, neergelegd in de meldcodes, maar wanneer men de signalen niet herkent zal daar niet naar worden gehandeld. *Het risico op het niet herkennen van signalen van seksueel misbruik binnen de hulpverlening is niet ondenkbeeldig, want de bulk van de zaken betreft andere vormen van huiselijk geweld.* Ook de brede taakstelling en werklast van Veilig Thuis speelt parten.[906] Een verruiming van de aangifteplicht biedt hier geen oplossing voor, een meer aangewezen weg lijkt te zijn ruimte te bieden om een eventueel tekort aan expertise en de dilemma's bespreekbaar te maken.

6.2.6 (Geen) normexplicatie

Kansen

Door *het slachtoffer in de wet op te nemen als een van de aangifteplicht vrijgestelde wordt recht gedaan aan de status die het slachtoffer als rechthebbende wordt toegekend in het strafvorderlijk discours*. Die door de wetgever toegekende positie berust op de gedachte dat het slachtoffer aanspraak kan maken op rechten, maar dat de beslissing of die aanspraak geldend wordt gemaakt aan het slachtoffer is. Voorts sluit zo'n 'vrijstelling' aan bij de opdracht aan de strafrechtspleging om *secundaire victimisatie te voorkomen*. Strafvervolging impliceert immers publieke bekendheid en het initiëren daarvan kan

[905] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.14. Zie ook het Duitse debat, waarin de geconstateerde neiging tot wegkijken de aanleiding vormde voor de voorgestelde invoering van een aangifteplicht voor seksueel misbruik van minderjarigen (hoofdstuk 5, § 5.5.5).
[906] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.7 en 4.3.5.4.

tegen de wens van het slachtoffer zijn. Met het vervallen van het klachtvereiste heeft het slachtoffer geen formele wapenen meer in handen om een hem onwelgevallige vervolgingsbeslissing tegen te houden. Weliswaar is het Openbaar Ministerie op grond van artikel 167a Sv gehouden het slachtoffer te horen, maar dat hoeft vervolging tegen diens wensen in niet in de weg te staan.[907]

Aandachtspunten/risico's

Een scenario dat niet voorziet in een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en daarmee samenhangende verruiming van de strafbaarstelling van artikel 136 Sr brengt *geen verduidelijking van de norm*. Op dit punt biedt scenario I dus geen kansen. Dat laat onverlet dat er wel aanleiding zou zijn om de maatschappelijke norm betreffende het seksueel misbruik te expliciteren. Gewezen kan worden op de voorgenomen herziening van de zedenwetgeving.[908] Binnen het huidige maatschappelijke vertoog is de strafwaardigheid van seksueel misbruik algemeen aanvaard, maar dat lijkt zich vooralsnog te beperken tot seksueel misbruik van minderjarigen. Benadrukt wordt dat het noodzakelijk is om maatschappelijk bewustzijn te generen aangaande het feit dat seksueel misbruik veel omvattender is en verschillende groepen maatschappelijk kwetsbaren treft.[909] Ook wordt met uitblijven van de bedoelde wetswijziging geen krachtig signaal gegeven dat er op een ieder een morele plicht rust om te waken tegen seksueel misbruik.

De vraag is echter of de beoogde wetswijziging daadwerkelijk effect heeft. De meerderheid van respondenten van dit onderzoek meent dat dit niet het geval is. Andere (beleids)maatregelen, zoals publiekscampagnes[910] en/of het op andere wijze dan een aangifteplicht in de wet neerleggen van een voor een ieder geldende verplichting om te waken tegen seksueel misbruik kunnen worden overwogen. Gedacht kan worden aan een op 'soft law' gebaseerde algemene verplichting, zoals de neergelegd in de Ierse Children First Guidelines.[911]

[907] Zie hoofdstuk 3, § 3.3.
[908] *Kamerstukken II* 2016/17, 29279, 300 en *Kamerstukken* II 2018/19, 29279, 483.
[909] Zie hoofdstuk 4, § 4.4.7, 4.5.2.2, 4.5.3.2 en 4.5.3.4. Opgemerkt kan worden dat de aandacht ook in andere landen hoofdzakelijk is gericht op seksueel misbruik van minderjarigen (zie hoofdstuk 5).
[910] Daartoe zijn ook in Duitsland voorstellen gedaan, zie hoofdstuk 5, § 5.5.4.
[911] Zie hoofdstuk 5, § 5.2.1.

6.2.7 Schematische weergave van scenario I

Constitutieve elementen	*Kansen*	*Aandachtspunten/risico's*
Relatieve betekenis aangifteplicht en strafbaarstelling	- belang van de voorfase - multidisciplinaire aanpak - handelingsruimte - subsidiair & proportioneel - geen draagvlak voor aangifteplicht - vrijstelling voor het slachtoffer	- kwaliteit van de samenwerking - niet doormelden aan politie - twee sporen
Tot wasdom komen lopende ontwikkelingen	- potentieel besloten in lopende ontwikkelingen - ruimte voor vertrouwen - ruimte voor te gunnen autonomie aan de organisaties - landelijke afspraken	- kwaliteit van de samenwerking - regionale verschillen - stroefheid bij samenwerking over regio heen - afdoen in eigen beheer binnen de hulpverlening - risico's voor de waarheidsvinding - - op de handen moeten zitten door de hulpverlening
Oog voor variëteit	- afdoen met het oog op de zaak - laagdrempeligheid bevordert samenwerking - meer kans op verrijking informatie - veiligheid op korte termijn vs veiligheid op lange termijn	- risico voor waarheidsvinding - risico voor niet informeren vanwege 'strafbeeld' - risico voor afdoen in eigen beheer
Oog voor dilemma's	- dilemma's over kennis - dilemma's betreffende loyaliteit - voor beroepskrachten: gekaderd via VT	- risico op wegkijken - risico op afdoen in eigen kring - tekort aan expertise - geen gewaarborgd kader voor particulier
Normexplicatie	- verval aangifteplicht voor slachtoffer sluit aan bij recht op zelfbeschikking en slachtofferrechten	- geen explicatie normstelling - aandacht voor verschillende categorieën slachtoffers - op andere wijze bevordering van burgerplicht

Schema 6.1 – Weergave scenario I

6.3 Scenario II - Wetswijziging: verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en van de strafbaarstelling van artikel 136 Sr

6.3.1 Uitgangspositie en eventuele actie betreffende wetswijzigingen en/of beleidsmaatregelen[912]

Scenario II gaat uit van een wijziging van artikel 160 Sv en artikel 136 Sr. Indachtig het huidige uitgangspunt dat voor ernstige misdrijven een aangifteplicht dient te gelden, kan worden overwogen om de grens te leggen bij *seksuele misdrijven waarop naar de omschrijving gevangenisstraf van*

[912] In deze paragraaf wordt meer uitgebreid aandacht besteed aan de wetgeving van Victoria en New South Wales. Daar geldt een ruimere (specifieke) aangifteplicht die als inspiratie kan dienen voor scenario I. Voorts wordt verwezen naar het Franse recht dat specifieke aangifteplicht kent, opgenomen in de bepaling waarin de algemene aangifteplicht staat geregeld.

zes jaar of meer staat gesteld, waaraan enkele met name genoemde seksuele misdrijven met een lager wettelijk strafmaximum kunnen worden toegevoegd.[913] Dit zou aansluiten bij de ratio van artikel 160 Sv, dat een uitzondering inhoudt op het algemene aangifterecht van artikel 161 Sv. De aangifteplicht zou dan gelden voor de ernstige vormen van seksueel misbruik van maatschappelijk kwetsbaren, niet beperkt zijnde tot penetratie onder dwang of enig andere feitelijkheid en zich richten tot een ieder. Ofwel, in woorden van de wetgever voor die gevallen waarin sprake is van 'een onherstelbaar nadeel voor iemands leven, vrijheid of eerbaarheid.'[914] Ook de Duitse wetgever had bij de voorgenomen wetswijziging van 2003 het oog op een ruime kring van seksuele misdrijven,[915] en hetzelfde geldt voor de Franse bepaling (artikel 434-4 CP).[916]

Zo'n verruiming zou aansluiten bij de wetgeving van Victoria en die van New South Wales, waarin een specifieke aangifteplicht voor seksueel misbruik van minderjarigen geldt.[917] In Victoria moet aangifte worden gedaan van ieder zedenmisdrijf (*a sexual offence*), en in New South Wales vallen ook delicten als het blootstellen van een minderjarige aan pornografisch materiaal en het seksueel corrumperen van een minderjarige onder de aangifteplicht.[918] Weliswaar betreft het een specifieke aangifteplicht, maar die keuze moet worden begrepen tegen de achtergrond van de common law traditie. *Voor het Nederlandse vertoog zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de Franse wetgeving waarin bij de bepaling waarin de algemene aangifteplicht is geregeld, is voorzien in een afzonderlijk lid waarin een aangifteplicht voor seksuele misdrijven staat geformuleerd.*[919]

Een verruiming van artikel 136 Sr door de *beperking de voorgenomen verkrachting en de beperking tot verkrachting te laten vervallen*, zou wetsystematisch aansluiten op de bovenbeschreven wijziging van artikel 160 Sv en zet de boodschap dat eenieder gehouden is aangifte te doen van seksueel misbruik van maatschappelijk kwetsbaren kracht bij.[920] Overwogen zou kunnen worden de bepaling niet van toepassing te doen zijn op *het voornemen een seksueel misdrijf te plegen*, die uitbreiding is feitelijk van weinig betekenis.[921] Daarbij zou kunnen worden overwogen om de uitzonderingen genoemd in artikel 160 lid 2 Sv eveneens te verruimen, door ook *het slachtoffer vrij te stellen van de aangifteplicht*. Voor de verdere onderbouwing verwijzen we naar § 6.2.2).

Overweging ook behoeft om, gelet op de belasting die het doen van een aangifte betekent, minderjarigen uit te sluiten van de aangifteplicht. Gewezen kan worden op de regeling in Victoria, waar de aangifteplicht enkel

[913] Zie hoofdstuk 3, § 3.4..4.
[914] Smidt & Smidt 1891, p. 75 (*MvT*). Zie hoofdstuk 3, § 3.2.2.
[915] Zie hoofdstuk 5. § 5.5.5.
[916] Zie hoofdstuk 5, § 5.6.3.
[917] Zie hoofdstuk 5, § 5.3 en 5.4.
[918] Zie hoofdstuk 5, § 5.3.2 en 5.4.2. Voor Victoria gaat het om s. 327 CA (1958) ingevoerd in 2014 en voor New South Wales om s. 316A CA 1900) in de wet opgenomen in 2018. Deze wetswijzigingen vloeien voort uit (parlementair) onderzoek naar aanleiding van omvangrijke schandalen van seksueel misbruik van minderjarigen. Of dat in praktijk heeft geleid tot een toename van aangiften hebben we in dit onderzoek niet kunnen vaststellen.
[919] Zie hoofdstuk 5, § 5.6.3.
[920] Zie hoofdstuk 3, § 3.7. Om reden van samenhang en wetsconsistentie wordt de mogelijkheid van een uitbreiding van artikel 160 Sv en een ongewijzigd laten van artikel 136 Sr door ons niet als mogelijkheid uitgewerkt.
[921] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.6, waar deze toepassingsmogelijkheid door een respondent als archaïsch wordt gekwalificeerd en wordt gerelateerd aan de eerwraak. Overigens wordt in de enquête door respondenten ook gewezen op eerwraakzaken, maar dan als contra-indicatie voor de aangifteplicht vanwege het daaraan verbonden risico voor de aangever.

geldt voor hen die achttien jaar en ouder zijn.[922] Voor zo'n verruiming van de aangifteplicht is op grond van de enquête enig draagvlak te vinden, maar daar tegenover staat dat in de interviews en de draagvlakken geen steun daarvoor wordt uitgesproken.[923] Voorts ligt de vraag voor of zo'n *specifieke aangifteplicht ook betrekking zou dienen te hebben op seksueel misbruik van andere groepen maatschappelijk kwetsbaren dan minderjarigen.*

Aanpalende beleidsmaatregelen, ten slotte, zouden kunnen liggen op het vlak van een te voeren publiekscampagne om bekendheid te geven aan de wetswijziging liggen.

6.3.2 Normexplicatie

Kansen

Door artikel 160 Sv te verruimen tot alle meer ernstige vormen van seksueel misbruik laat de wetgever zien oog te hebben voor de vele gedaanten waarin seksueel misbruik zich kan manifesteren en wordt tot uitdrukking gebracht dat *iedere meerderjarige mede verantwoordelijkheid draagt voor het voorkomen en stoppen daarvan.* Seksueel misbruik vormt een grove miskenning van de zedelijke rechtsorde, en verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv sluit aan op de gedachte van de wetgever dat het de 'zedelijke plicht [is- red.] van elken staatsburger om tot de bestraffing van bepaalde ernstige misdrijven mede te werken'.[924] Gesteld zou kunnen worden dat zo'n verruiming niet meer omvat dan *een noodzakelijke 'modernisering' van de bestaande aangifteplicht* en de strafbaarstelling op het nalaten daarvan voor de voorgenomen verkrachting. Waar de wetgever zich bij de invoering van artikel 160 Sv nog geen rekenschap gaf van de omvang van het seksueel misbruik ligt dat inmiddels anders en geldt het uitgangspunt dat maatschappelijk kwetsbaren strafrechtelijke bescherming behoeven.[925] Een dergelijke benadering strookt met de *heersende maatschappelijke opvattingen over de strafwaardigheid van seksueel misbruik.*

Aandachtspunten/risico's

Een zodanige verruiming van de aangifteplicht en daaraan gerelateerde strafbaarstelling op nalaten zou ook aanleiding kunnen geven tot *verduidelijking van het kennisvereiste.* Zeker omdat het nalaten van het doen van aangifte van seksueel misbruik op grond van het te verruimen artikel 136 Sr een strafbaar feit zou opleveren. *Over wat het kennisvereiste inhoudt bestaat momenteel geen overeenstemming.* In de praktijk wordt voor het doen van een aangifte uitgegaan van daadwerkelijke kennis van een seksueel misbruik, aansluitende bij het criterium van artikel 27 Sv. *De invulling van het kennisvereiste als drempel voor het doen van een melding aan de politie lijkt door beroepskrachten niet eenduidig te worden uitgelegd.* De interviews wijzen op een invulling die ligt in de richting van concrete feiten en gebeurtenissen, maar uit de enquête blijkt dat signalen volstaan voor het doen van een melding.[926]

---

[922] Zo'n uitzondering geldt in Victoria op grond van s. 327(7)(a) CA 1958 en in New South Wales uit hoofde van s. 317A(1) jo 311(1) CA 1900 (hoofdstuk 5, § 5.3.6 en 5.4.4).
[923] Zie hoofdstuk 4, § 4.4.7.
[924] De Bosch Kemper 1838, p. 353; zie hoofdstuk 3, § 3.2.1. Hier ligt ook een aanknopingspunt met het Ierse en het Zweedse vertoog. In beide landen is daaraan uitwerking gegeven in een voor iedereen geldende meldplicht, die overigens niet-wettelijk afdwingbaar is; hoofdstuk 5, § 5.2. en § 5.6.2.
[925] Kool 1999.
[926] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.10 respectievelijk 4.4.2, tabel 4.9.

Een substantieel kennisvereiste zou echter overeenstemmen met het formele karakter van een aangifte en de daaruit volgende aanwijzing voor de politie en het Openbaar Ministerie om onderzoekhandelingen te verrichten. En hoewel dat formeel nog niet aan de orde hoeft te zijn in geval van een melding door Veilig Thuis aan de politie komt daarmee ook de mogelijkheid van een opsporingsonderzoek in zicht, wat leidt tot het hanteren van een meer concreet kennisvereiste. Anderzijds wijst het onderzoek uit dat beroepskrachten soms een zelfde, relatief uitgekristalliseerde kennisdrempel hanteren bij het gebruik maken van het meldrecht.[927] Een verklaring hiervoor kan zijn gelegen in de mate van wederzijdse bekendheid en vertrouwen tussen de betrokken beroepskracht en de politie in de regio waarin men werkzaam is. Op dat punt zijn immers verschillen geconstateerd, en bekendheid en vertrouwen vormen de sleutel voor informatieoverdracht.[928]

Dit kan worden begrepen in het licht van de te maken *inbreuk op het beroepsgeheim, want informatieoverdracht aan de politie (melding of aangifte) staat daarmee op gespannen voet.*[929] Maar ook het besef dat een te lichtvaardige melding of aangifte grote gevolgen kan hebben voor de beschuldigde weegt mee voor de beroepskrachten.[930] Voor meldingen van seksueel misbruik binnen het institutionele spoor ligt dat iets anders, want daar betreft het een interne melding aan een van de inspecties en komt de vraag naar informatieoverdracht via het doen van aangifte pas na consultatie van de betrokken inspectie aan de orde. *Al met al behoeft de invulling van het kennisvereiste als basis voor het gebruik maken van de meldingsbevoegdheid van Veilig Thuis aan de politie respectievelijk de aangifteplicht verheldering.* Daarbij kan worden gekeken naar de invulling van het kennisvereiste binnen de Australische regelgeving, zij het dat het kennisvereiste daar is gerelateerd aan een specifieke aangifteplicht voor seksueel misbruik.[931] Hier geldt, als beschreven in § 6.2.5, *een waarschuwing voor het risico op te lichtvaardige aangiftes.*

Ook het *verschoningsrecht* en daaraan verbonden *beroepsgeheim*, tot uitdrukking gebracht in artikel 160 lid 2 Sv vraagt aandacht. De ratio daarvan ligt onder andere in het waarborgen van het maatschappelijk vertrouwen in de (geestelijke) gezondheidszorg en maatschappelijke hulpverlening. Zij die zorg en hulpverlening behoeven moeten kunnen rekenen op de vertrouwelijkheid van het contact met de beroepskracht.[932] Dat speelt met name voor de sector zorg, waar het beroepsgeheim de sleutel vormt tot een veilige toegang tot de zorg. Uit het onderzoek blijkt *dat beroepskrachten principieel betekenis hechten aan het beroepsgeheim, maar dat dit feitelijk geen belemmering voor informatieoverdracht hoeft te betekenen.*[933]

Daarbij speelt het beroepsgeheim op twee niveau's: dat van het niveau van melding op grond van de meldcode aan Veilig Thuis en dat van (door)melding door Veilig Thuis aan de politie. In beide gevallen is de bereidheid om een inbreuk te maken op het beroepsgeheim (mede) afhankelijk van

[927] Zie hoofdstuk 4, § 4.4.
[928] Zie hoofdstuk 4, 4.3.16, 4.4.3.17. 4.4.5 en 4.5.3.2 .
[929] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.9, 4.3.10 en 4.5.2.4.
[930] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.12.
[931] Zie hoofdstuk 5, § 5.3.5 (Victoria: s 327 CA 1858) en § 5.4.5 (New South Wales: 316A CA 1900). Opmerking behoeft dat voor New South Wales geldt dat ook informatie van horen zeggen (de auditu), die bij de geïnformeerde leidt tot het geloof dat sprake is van seksueel misbruik, verplicht tot aangifte.
[932] Zie hoofdstuk 3, § 3.2.3; hoofdstuk 4, § 4.3.9.
[933] Dat verschil in insteek (principiële versus feitelijke betekenis) lijkt een verklaring te bieden voor de op het eerste gezicht tegengestelde uitkomsten uit de enquête (hoofdstuk 4, § 4.4.4) en de interviews en expertmeetings (§ 4.3.9, 4,5.2.2, 4.5.3.2, 4.5.3.2 en 4.5.3.3).

de mate van wederzijdse bekendheid en vertrouwen in de 'gesprekspartner'. Niettemin roept een inbreuk daarop via het van de meldcodes afgeleide meldrecht dilemma's op en dat zal nog sterker het geval zijn wanneer beroepskrachten gebonden zouden zijn aan een aangifteplicht. De ontheffing daarvan voor beroepskrachten, momenteel neergelegd in artikel 160, lid 2 Sv mag aan duidelijkheid niets te wensen over laten.[934] Voorts zouden *misverstanden over wie het beroepsgeheim toekomt*, gesignaleerd door het werkveld, moeten worden voorkomen.[935] Overwogen ook kan worden een wettelijk vrijwaringclausule op te stellen om (civielrechtelijke) aansprakelijkheid voor de aangever die te goeder trouw, maar na achteraf blijkt te lichtvaardig aangifte heeft gedaan te voorkomen.[936]

Maar het verschoningsrecht ziet ook op het in stand houden van familierelaties en loyaliteiten. Artikel 160 lid 2 Sv bevat daartoe een *vrijstelling van de aangifteplicht* voor naasten, maar die kring is beperkt.[937] Gewezen kan worden op de regeling in Victoria, neergelegd in s 327(3) CA 1958. Daarin staat bepaald dat de aangifteplicht komt te vervallen wanneer de potentiële aangever op goede gronden mag aannemen dat de informatie al door een ander is aangegeven bij de politie, of in het geval de aangifte gevaar zou kunnen opleveren voor de veiligheid van een ander (zoals het slachtoffer of een familielid). Criterium daarbij is of de vrees *'subjectively reasonable'* is. Van belang ook is te wijzen op het vervallen van de aangifteplicht wanneer het informatie betreft die afkomstig is van het slachtoffer zelf dat op dat moment ouder is dan zestien jaar en deze heeft verzocht de informatie als vertrouwelijk te behandelen.[938] Daaruit volgt dat het slachtoffer zelf op grond van de wetgeving in Victoria niet is gehouden tot het doen vaan aangifte. Een soortgelijke *vrijwaringsregeling* geldt voor New South Wales. Hier geldt als maatstaf het hebben van een *'reasonable excuse'*, zoals de vrees dat de aangifte zou leiden tot gevaar voor de veiligheid van een betrokkene (niet zijnde de vermoede pleger).[939]

Dit aandachtspunt is te relateren aan de noodzaak tot het *verduidelijken van het kennisvereiste*. Daarover is in het bovenstaande al het een en ander gezegd, maar het is van belang te (blijven) benadrukken dat ook uit oogpunt van *legaliteit* een kenbaar en inhoudelijk omschreven kennisvereiste moet worden gegeven. Wanneer precies is een ieder gehouden aangifte te doen? Over wat het 'kennis dragen van' als bedoeld in artikel 160 Sv inhoudt lopen de meningen uiteen.[940] Bij het verruimen van de aangifteplicht zou dit uit oogpunt van kenbaarheid van de na te leven verplichting, mede in het licht van de sanctionering op nalaten, verduidelijking behoeven.

Het verruimen van de aangifteplicht, inclusief het onvoldoende heldere kennisvereiste en daaraan verbonden strafbaarstelling op nalaten, zou bovendien kunnen betekenen dat derden die vallen onder de in artikel 160 lid 2 bedoelde categorieën zich sneller gehouden zien om aangifte te

[934] Zie hoofdstuk 5, § 5.3.7
[935] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.9.
[936] Zie hoofdstuk 5, § 5.3.7 en 5.4.7.
[937] Zie hoofdstuk 3, § 3.2.3; de uitzonderingen moeten worden begrepen in samenhang met het verschoningsrecht geregeld in art. 217, 218 en 219 Sv.
[938] Zie hoofdstuk 5, § 5.3.6. Op grond van s. 327(7) onder a tot en met d, zijn voorts de volgende personen vrijgesteld van de aangifteplicht: degenen die gehouden zijn aan het beroepsgeheim, het journalistieke brongeheim of het biechtgeheim, zij die zichzelf zouden incrimineren, een politieagent die tijdens het uitoefenen van diens ambt informatie krijgt van het slachtoffer, of wanneer de informatie enkel via het publieke domein wordt verkregen.
[939] Hoofdstuk 5, § 5.4.6.
[940] Zie hoofdstuk 3, § 3.2.1.

doen.[941] Het niet instellen van een vervolging vormt *geen waarborg voor sociaal eerherstel* voor degene tegen wie aangifte werd gedaan.[942] Wanneer dat te lichtvaardig blijkt te zijn geweest kan dat ook een grond vormen voor *civielrechtelijke aansprakelijkheid*. De onterecht beschuldigde kan namelijk besluiten tot het instellen van een civiele actie op grond van artikel 6:162 BW (onrechtmatige daad) tegen de aangever om zodoende de schade ontstaan naar aanleiding van de aangifte te verhalen. Overigens geldt ook het omgekeerde, want wanneer dat civielrechtelijke risico de potentiële aangever zou doen afzien van aangifte en dat onterecht blijkt te zijn kan *het slachtoffer een civiele actie instellen* om (een deel van) de schade ontstaan door het (voortduren van) het seksueel misbruik op de nalatende aangever trachten te verhalen.[943] Overwogen zou dienen te worden om een duidelijker bepaling in de strafwet op te nemen om degene die te goeder trouw aangifte heeft gedaan te vrijwaren van civielrechtelijke aansprakelijkheid.[944]

In samenhang met het vorige aandachtspunt kan worden gewezen op *het vervallen van de filterfunctie, die is gelegen in de door de politie te houden informatieve gesprekken.* Hoewel in het onderzoek kritiek hoorbaar is op deze informatieve gesprekken,[945] is er steun te beluisteren voor de gedachte dat *de politie een zekere armslag moet hebben om zaken waarvan vervolging niet wenselijk wordt geacht uit te filteren.*[946] Dat betekent immers niet dat er geen actie wordt ondernomen, maar slechts dat er volgens de politie onvoldoende aanleiding is de zaak voor te leggen aan het Openbaar Ministerie. En daaraan kunnen verschillende afwegingen ten grondslag liggen. Wanneer de aangifteplicht van artikel 160 Sv wordt verruimd is er echter geen plaats meer voor de informatieve gesprekken, en verliest de politie handelingsruimte om zaken te kunnen filteren.

6.3.3 Eenduidige regie & Versterking van de informatieoverdracht

Kansen

Een verruiming van de aangifteplicht bevordert (op papier) dat *de regie over de vraag of strafrechtelijke interventie wenselijk is komt te liggen bij de politie en het Openbaar Ministerie*. Dat de strafrechtelijke autoriteiten bij ernstige vormen van seksueel misbruik geïnformeerd dienen te worden, en dat het Openbaar Ministerie daarbij de beslissende stem heeft in de afhandeling daarvan word door alle respondenten onderschreven. Het betreft vermoedens van ernstige rechtsschendingen waartegen de overheid met inzet van het strafrecht bescherming heeft te bieden.[947] Of een strafrechtelijke vervolging opportuun is aan het Openbaar Ministerie. De informatie die via een verruimde aangifteplicht zou (kunnen) toestromen naar de politie en het Openbaar Ministerie zou bovendien een ingang kunnen bieden om navraag te doen bij de hulpverleningsinstellingen om *de informatie te verrijken* en beter geïnformeerd te kunnen beslissen over de opportuniteit van een strafrechtelijke interventie. Daarbij dient oog te worden gehouden voor de verantwoordelijkheid

[941] Zie hoofdstuk 5, § 3.5.2.2; in de jaren negentig vormden vergelijkbare bezwaren aanleiding tot afwijzing van een aangifteplicht.
[942] Van Wijk & Nieuwenhuis 2011; De Zutter, Horselenberg & Van Koppen 2017.
[943] Een strafrechtelijke veroordeling levert uit hoofde van art. 161 Rv namelijk een (in beginsel weerlegbaar) rechtsvermoeden op van een onrechtmatige daad.
[944] Die vrijwaring is nu neergelegd in de meldcodes en de daaraan ten grondslag liggende wetten- en regelgeving beschreven in hoofdstuk 3. Zie ook hoofdstuk 5, § 5.3.7, waar wordt verwezen naar s. 327(4) CA 1958.
[945] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.11.
[946] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.2, 4.3.16, 4.3.17 en 4.4.7.
[947] Lindenberg 2013; Kool 2018.

die de hulpverlening heeft jegens het slachtoffer en diens naasten. Een verruiming van de aangifteplicht betekent derhalve geen diskwalificatie van beroepsmatige inzichten van anderen. De wetswijziging zou er enkel toe strekken de *politie en het Openbaar Ministerie in de gelegenheid te stellen om volledig geïnformeerd te kunnen besluiten over de wenselijkheid van een strafrechtelijke afhandeling van het (vermoede) seksueel misbruik*. Daarbij dienen zij rekening te houden met de wensen en noden van het slachtoffer. Ruimte daarvoor kan worden gevonden in het *hoorrecht van artikel 167a Sv*.[948]

Op de keper bezien ontstaat zo een meer adequaat beeld van de feiten voor de politie en het Openbaar Ministerie en kan *het afdoen in eigen beheer door de hulpverlening*, wanneer dat maatschappelijk gezien ongewenst zou zijn, worden tegengehouden. Positiever benaderd zou het ook *uitkomst kunnen bieden bij handelingsonmacht bij de hulpverlening* doordat de politie en/of het Openbaar Ministerie in samenspraak met de hulpverlening tot een gezamenlijke aanpak, met daarin mogelijk besloten strafrechtelijke interventie, kunnen komen. Hier geldt echter een zeker voorbehoud, want de aangifte zet de politie en het Openbaar Ministerie in een formele positie en de handelingsruimte is daarmee beperkt.

Een andere kans die ligt besloten in een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv is dat het een zekere *helderheid* biedt. De wetenschap dat het aan het Openbaar Ministerie is om de afweging ter zake van strafrechtelijke inzet te maken, kan de dilemma's waarmee (potentiële) aangevers die overwegen gebruik te maken van het in artikel 161 Sv neergelegde aangifterecht verminderen. Zij komen immers slechts een wettelijke verplichting na.[949]

Aandachtspunten/risico's

Het verplicht stellen om aangifte te doen van seksueel misbruik bij de politie heeft echter als belangrijke schaduwkant dat het kan leiden tot *ongewenste formalisering*. We verwijzen hier naar hetgeen daarover opgemerkt voor scenario I in § 6.2.2. Daarbij komt dat door alle respondenten betrokken bij het onderzoek sterk wordt getwijfeld aan het effect van een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en daaraan verbonden strafbaarstelling van artikel 136 Sr. De meerderheid van de respondenten *verwacht niet dat dit zal leiden tot meer aangiften*. Mocht dat wel zo zijn dan treedt een *schaalvergroting* op die op gespannen voet staat met het gesignaleerde *capaciteitstekort* bij de politie, die op haar beurt gevolgen kan hebben voor het hulpverleningstraject. We wijzen hier op de in het onderzoek opgetekende bezwaren tegen de traagheid van het strafrechtelijk traject en het daaraan verbonden gevolg van *het in de wacht zetten van de hulpverlening*.[950]

Evenmin is het risico op een *tegengesteld effect* ondenkbeeldig. Wanneer aangifte van seksueel misbruik op ruimere schaal verplicht wordt kan dat namelijk ook leiden tot het *afzien van aangifte*. Dit heeft te maken met het in § 6.2.2. genoemde bezwaar van formalisering als gevolg van de aangifte. Een aangifte doen impliceert immers in beginsel een activering van het strafrechtelijk

[948] Zie hoofdstuk 3, § 3.3.

[949] Zie § 4.3.4, 4.3.5 en 4.3.7. Deze gedachte is ook terug te vinden in het Ierse en het Engelse vertoog, maar krijgt daar de vorm van niet bindende regelgeving (soft law). In Victoria en New South Wales heeft deze gedachte echter geleid tot de invoering van een ruime (specifieke) aangifteplicht. Ook in Frankrijk lijkt de algemene aangifteplicht te zijn terug te voeren op een voor ieder geldende verantwoordelijkheid seksueel misbruik te voorkomen en te doen stoppen (zie hoofdstuk 5).

[950] Zie hoofdstuk 4, § 4.4.7, 4.3.14 en 4.5.3.2.

systeem. Het zet de politie en het Openbaar Ministerie direct in een formele positie, met daaraan verbonden verlies van handelingsruimte. Het is 'alles' (strafrechtelijke vervolging) of 'niets' (sepot), een scenario dat voor een particulier die geen mogelijkheid heeft tot professionele ruggenspraak klemmender is dan voor de beroepskracht. Deze kan diens vermoedens immers delen met collega's, en eventueel zelfs onderwerp maken van (geanonimiseerd) extern overleg met de politie of het Openbaar Ministerie. Gewaarschuwd wordt voor het *wegkijken*, een menselijke neiging waaraan niet alleen leken, maar ook beroepskrachten onderhevig zijn. Niet aannemelijk is dat een ruimere wettelijke verplichting om aangifte te doen die neiging zal doen verdwijnen.[951]

De genoemde handelingsruimte en het daarmee verbonden uitstel of afstel van aangifte, moet ook worden bezien in het licht van de *te respecteren autonomie van het slachtoffer* en, zij het een minder prominent belang, van diens naasten, als beschreven in § 6.2.5. Hier springt het belang van de *slachtofferrechten* in het oog. Beoogd immers wordt een adequate strafrechtelijke afdoening te bieden en daarbij dient zorgvuldigheid te worden betracht jegens het slachtoffer. Zeker bij seksueel misbruik is niet uitgesloten dat een aangifte en daaraan verbonden vervolging in gaat tegen de wensen van het slachtoffer. Om die wensen en behoeften te inventariseren dienen de informatieve gesprekken en, wanneer vervolging wordt overwogen, het hoorrecht van artikel 167a Sv. Dat laatste wijst erop dat wanneer het gaat om seksueel misbruik de wensen en behoeften van het slachtoffer gewogen dienen te worden, maar niet (meer) doorslaggevend zijn zoals toen het klachtrecht gold.

Sterker nog, een verruimde aangifteplicht met de daarin gelegen *exclusieve claim op zeggenschap van de politie en het Openbaar Ministerie over de afhandeling van seksueel misbruik zou de werkverhoudingen (kunnen) miskennen*. De aanpak van seksueel misbruik is er een op multidisciplinaire leest, waarbij meerdere organisaties zijn betrokken, die eigen verantwoordelijkheden hebben. De strafwaardigheid van het seksueel misbruik vormt weliswaar een zwaarwegende overweging, maar niettemin een die moet worden bezien in het geheel van de te adresseren belangen en de *aan de organisaties te gunnen autonomie om de hen toebedeelde verantwoordelijkheden te kunnen nemen*. Om dat te kunnen bewerkstelligen moeten de verhoudingen binnen het werkveld worden gerespecteerd en is er geen plaats voor een preferente claim vanuit de strafrechtspleging.

In dit licht ook moet worden gewezen op de *spanning tussen de waarborgen waarmee strafrechtelijk optreden uit zijn aard is omgeven en de door de hulpverlening te nemen maatregelen ten behoeve van de veiligheid van het slachtoffer en anderen*. De te betrachten zorgvuldigheid kenmerkend voor het strafrechtelijk onderzoek kan adequaat handelen vanuit hulpverleningsperspectief in de weg staan. Hulpverleners geven aan dat zij 'in de wacht staan' bij de politie, waardoor zij hun beroepsmatige verantwoordelijkheden niet kunnen nakomen.[952] De vraag rijst of deze ondergeschikt dienen te

[951] Vermeldenswaard is dat de voorgenomen Duitse wetswijziging van 2003 gebaseerd was op het uitgangspunt 'kijken, niet wegkijken' (zie hoofdstuk 5, § 5.5.5). De gedachte van de wetgever was dat een heldere wettelijke normstelling ertoe zou bijdragen dat een ieder zich maatschappelijk verantwoordelijk zou voelen voor het tegengaan van seksueel misbruik. Een vergelijkbaar uitgangspunt ligt besloten in het Ierse vertoog, maar daar heeft het uitwerking gekregen in een morele meldplicht en het opnemen van een recht op welzijn van minderjarigen in de Ierse constitutie (zie hoofdstuk 5, § 5.2).
[952] Hoofdstuk 4, § 4.3.14 en 4.3.5.2.

zijn aan het uitgangspunt dat seksueel misbruik in beginsel een zaak voor de strafrechtspleging is en dus gebonden zou moeten zijn aan en verruimde aangifteplicht.

6.3.4 Schematische weergave van scenario II

Scenario II - Wetswijziging: verruiming aangifteplicht van artikel 160 Sv & de strafbaarstelling van artikel 136 Sr

Constitutieve elementen	*Kansen*	*Aandachtspunten/risico's*
Normexplicatie	- verheldert normstelling - cfm. maatschappelijke opvattingen - verruiming tot andere seksuele misdrijven - vrijstelling voor het slachtoffer	- verduidelijken kennisvereiste - aangifteplicht slachtoffer? - aangifteplicht minderjarige? - verduidelijken uitzonderingen, jo verschoningsrecht/beroepsgeheim - risico voor lichtvaardige aangiftes - vrijwaringclausule ivm.. art. 6:162 BW
Eenduidige regie & Verrijking van informatie	- filtering door politie & OM - regie over wenselijkheid strafrechtelijke interventie ligt bij politie & OM - verrijking van informatie - correctie op overactief strafrecht via 167a Sv - correctie op afdoen in eigen beheer - correctie op handelingsonmacht hulpverlening	- onwenselijke formalisering - geen ruimte voor (filtering via) informatieve gesprekken - geen effect verwacht - geen aangifte nodig voor strafrechtelijk onderzoek - primaat van strafrechtelijke claim vs professionele verantwoordelijkheden andere organisaties - tegengesteld effect? - neiging tot wegkijken - schaalvergroting jo capaciteitstekort bij politie - in de wacht zetten van de hulpverlening

Schema 6.2 – Weergave scenario II

6.4 Scenario III –Wetswijziging: 1) vervallen van artikel 160 Sv & artikel 136 Sr; 2) behoud van artikel 161 Sv; 3) verruiming van de kring van meldplichtigen & 4) het opzetten van liaisons

6.4.1 Uitgangspositie en eventuele actie betreffende wetswijzigingen en/of beleidsmaatregelen

Scenario III is het meest praktische, het sluit aan op bestaande wet- en regelgeving en op de lopende ontwikkelingen betreffende de (implementatie van de) meldcodes. Voorts toont het overeenkomsten met de uitgangspunten die in andere Europese landen ten grondslag liggen aan wet- en regelgeving en beleid. Zoals naar voren komt uit het onderzoek van de FRA, heeft de *meerderheid van de lidstaten van de Europese Unie gekozen voor een systeem van meldplichten.*[953] Enkel Frankrijk en België (maar deze laatste enkel voor ambtenaren) kennen een algemene aangifteplicht voor seksueel misbruik.[954] De in Victoria en New South Wales geldende specifieke aangifteplicht is minder goed inpasbaar in het Nederlands strafvorderlijk vertoog (zie § 6.3.2).

[953] FRA, *Mapping child protection systems in the EU*, beschikbaar op: https://fra.europa/en/publications/2015/mapping-child-protection-systems-eu, geraadpleegd op 9 juli 2019.
[954] Zie hoofdstuk 5, § 5.6.3 en 5.6.4.

Een voorziening als s 42a Ierse Grondwet, inhoudende een constitutionele aanspraak op het beschermen van het welzijn door maatschappelijk kwetsbaren wordt evenmin voorgestaan omdat dergelijke aanspraken al liggen besloten in voor Nederland geldende verdragen en rechtspraak van het EHRM.[955] Bovendien zou het een niet wettelijk afdwingbare verplichting betreffen die weliswaar strookt met de maatsschappelijke opvattingen, maar niet handhaafbaar is en zich qua inhoud van de verplichtingen gelet op de complexiteit van de problematiek moeilijk laat duiden. Dat zou anders kunnen liggen wanneer wordt gekozen voor een aanpak die gericht zou zijn op het Zweedse discours, waarin het tegengaan van seksueel misbruik als verantwoordelijkheid van de lokale gemeenschap wordt gezien met daarop ingericht (lokaal) bestuurlijk toezicht. Dat welzijnsmodel staat echter te ver af van het Nederlandse vertoog, in het bijzonder waar het als voorwaarde stelt dat strafvervolging niet mag worden ingesteld dan na vooraf verkregen toestemming van een lokale welzijnscommissie of – in geval van ernstige seksueel misbruik – een landelijke toezichthouder.[956]

Het feit dat scenario III het meest praktische is, betekent niet dat dit het minst bewerkelijke zou zijn. Integendeel, naast wetswijziging is aanpassing van regelgeving aan de orde en zouden beleidsmaatregelen moeten worden genomen gericht op de invoering en (verdere) implementatie van meldcodes en daarmee samenhangende samenwerking. Uitgangspunt is het voorzien in een wettelijk *aangifterecht, met daarnaast een meldrecht*. Dat brengt met zich mee dat de aangifteplicht van artikel 160 Sv voor zover deze betrekking heeft op de verkrachting komt te vervallen. Eenzelfde lot zou de strafbaarstelling van het nalaten aangifte te doen van een voorgenomen verkrachting van artikel 136 Sr zijn beschoren. Volstaan kan worden met het aangifterecht van artikel 161 Sv, dat betrekking heeft op alle strafbare feiten, dus ook op alle vormen van seksueel misbruik van maatschappelijk kwetsbaren. Deze keuze brengt mee dat er *geen specifieke wettelijk voorschrift is waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat eenieder geacht wordt medeverantwoordelijk te zijn voor het tegengaan van seksueel misbruik van maatschappelijk kwetsbaren*. Zo'n oproep aan de burger kan echter op andere wijze vorm krijgen, bijvoorbeeld via het genereren van maatschappelijk bewustzijn via publiekscampagnes en gerichte voorlichting.[957]

Volstaan met de algemene bevoegdheid om aangifte te doen van artikel 161 Sv impliceert ook dat *geen onderscheid wordt gemaakt tussen aangifte door particuliere derden of door beroepskrachten*. De laatste hebben zich echter te houden aan het *beroepsgeheim*, om dat te respecteren wordt een meldrecht voorgesteld. Bij correcte naleving van het stappenplan neergelegd in de meldcode is de beroepskracht gehouden diens vermoedens van seksueel misbruik te melden aan een centraal meldpunt. Die kan op haar beurt doormelden aan de politie. Bovendien, zo wijst het onderzoek uit, is men bij Veilig Thuis bereid wanneer daartoe aanleiding is aangifte te doen van seksueel misbruik binnen het particuliere spoor. Wanneer het seksueel misbruik binnen het institutionele spoor betreft vindt tussenkomst plaats door een van de inspecties en behoort aangifte tot de mogelijkheden. Een overlap van melding aan Veilig Thuis en een/of (beide) inspecties behoort eveneens tot de mogelijkheden.

[955] Zie hoofdstuk 3, § 3.5.
[956] Zie hoofdstuk5, § 5.6.2.
[957] Zie hoofdstuk 5, § 5.6.2.

6.4.2 Aansluiten op lopende ontwikkelingen

Kansen
Een sterk argument voor dit scenario ligt in het gegeven dat het *voortbouwt op de lopende ontwikkelingen*. Daar is veel voor te zeggen, want het onderzoek wijst uit dat er beweging zit in het veld en dat de hulpverlening en de strafrechtspleging elkaar in toenemende mate weten te vinden. Recentelijk zijn samenwerkingsafspraken gemaakt en ook op praktisch vlak lijken de betrokken organisaties elkaar steeds beter te kunnen vinden. Wel is er aanleiding tot uitbouw van het stelsel van meldcodes en meldrechten, zoals bijvoorbeeld in de sector sport. Voorwaarde bij dit alles is dat alle betrokkenen op de hoogte zijn van de regelgeving en gemaakte afspraken en zich daaraan houden. Dat impliceert dat men ook tot op zekere hoogte *weet heeft van een taakstellingen en daarin gelegen verantwoordelijkheden van buiten het eigen domein*. De aanpak van seksueel misbruik is immers geschoeid op *multidisciplinaire leest*, en dat vraagt om bereidheid over de grenzen van het eigen domein heen te kijken en daar naar te handelen.

Aandachtspunten/risico's
Ten aanzien van de samenwerking geldt hetgeen opgemerkt in § 6.2.3. Kortheidshalve wordt hier volstaan met een verwijzing daarnaar.

6.4.3 Geen formalisering

Kansen
Dat geldt ook voor hetgeen in § 6.2.2 ten aanzien van de *formalisering* van de besluitvorming die is verbonden aan een aangifteplicht. In scenario III wordt het doen van aangifte van verkrachting een algemeen recht en vervalt de verplichting daartoe. Daarmee wordt het aangifteregime voor de seksuele misdrijven gelijk getrokken en wordt dat eensluidend aan de andere misdrijven (uitgezonderd de misdrijven die na wetswijziging staan genoemd in artikel 160 Sv). Het recht hebben om aangifte te doen biedt burgers en beroepskrachten de ruimte om met inachtneming van diens positie een eigen (professionele) afweging te maken. Weliswaar leidt het gebruik maken van het aangifterecht van artikel 161 Sv ook tot formalisering, maar de daaraan voorafgaande besluitvorming biedt de aangever meer ruimte om afwegingen te maken. Hem of haar dreigt geen straf wanneer van aangifte wordt afgezien en gezocht wordt naar andere wegen om het seksueel misbruik te stoppen of te voorkomen. Bovendien blijft de mogelijkheid tot het door de politie houden van *informatieve gesprekken behouden*, waardoor de (potentiële) aangever kennis kan krijgen van de overwegingen van de politie betreffende de wenselijkheid en haalbaarheid van strafvervolging. Daarmee behoudt de politie ook de door haar de gewenste armslag.

Voor de *beroepskrachten* geldt bovendien nog steeds dat zij verplicht zijn te melden wanneer het aflopen van het in de meldcode opgenomen (vijf) stappen plan dat uitwijst.[958] Desgewenst staat het hen vrij om daarnaast ook aangifte te doen, maar in dat geval dienen zij het beroepsgeheim in acht te nemen en zal niet alle hen bekende informatie kunnen worden uitgewisseld met de politie en het Openbaar Ministerie. Gelet op de uitzondering neergelegd in het tweede lid van artikel 160 Sv levert het vervallen van deze bepaling formeel geen veranderingen op voor beroepskrachten.

[958] Zie hoofdstuk 3, § 3.5.2.5.

Niettemin straalt het vervallen van de aangifteplicht van artikel 160 Sv tot op zeker hoogte ook op hen af, zij vormen immers niet langer een geprivilegieerde, van de aangifteplicht vrijgestelde groep en hoeven zich ook niet meer te beroepen op de uitzondering van het tweede lid.

Beroepskrachten die niet onder de werking van enige meldcode vallen, kunnen - net als hen die wel gebonden zijn aan een meldcode- beroep doen op de uitzondering van het tweede lid. In zoverre verandert er met het vervallen van artikel 160 Sv en artikel 136 Sr ook voor hen niets. Omdat zij echter geen meldcode hebben als 'back up' voor professionele ruggenspraak en daaraan verbonden keurmerk van verantwoord handelen ligt de winst van het vervallen van de aangifteplicht ook voor hen in de door de wetgever erkende vrije ruimte om een eigen afweging te mogen maken over de wenselijkheid van het doen van aangifte. Ook deze, niet aan enige meldcode gebonden, beroepskrachten kunnen om hen moverende redenen ondanks het voor hen geldende beroepsgeheim aangifte doen.

De grootste winst wat betreft de handelingsruimte betreft de particuliere derden die privé of in het kader van hun betrokkenheid bij maatschappelijke activiteiten met maatschappelijk kwetsbaren vermoedens hebben van seksueel misbruik. Dat zijn juist ook degenen die niet kunnen terugvallen op ruggenspraak met daaraan verbonden waarborgen van geheimhouding en vertrouwen. *Het verplicht zijn tot het doen van aangifte, met strafbedreiging op nalaten roept voor deze derden dilemma's op.* Het doen van aangifte is voor hen vaak een stap te ver, waartegen het maken van een melding met behoud van anonimiteit bij Veilig Thuis een mindere belasting vormt. *Daar waar het formele en dwingende karakter van de aangifteplicht kan leiden tot 'wegkijken', biedt een regime van melden en advies vragen bij Veilig Thuis opening tot het delen van vermoedens.*

Voor *derden, niet zijnde beroepskrachten, die meer structureel, uit hoofde van maatschappelijke activiteiten met maatschappelijk kwetsbaren een zekere zorgtaak op zich hebben genomen gelden eendere overwegingen*. Wel geldt voor deze groep dat zij meer gelegenheid hebben tot het plegen van ruggenspraak en uit hoofde van de door vrijwillig opgenomen verantwoordelijkheden gehouden zouden kunnen worden aan melding. Dat kan dan echter vorm krijgen langs de weg van aan de (vrijwillige) activiteiten te verbinden handelingstandaarden en het aanstellen van vertrouwenspersonen binnen de organisatie die de maatschappelijke activiteiten organiseert.

Er is echter nog aan ander winstpunt te noemen, want het vervallen van artikel 160 Sv en artikel 136 Sr zou betekenen dat *slachtoffers niet langer gehouden zijn aangifte te doen van een hen overkomen of dreigende verkrachting.* Hoewel die verplichting vooral een 'papieren tijger' lijkt te zijn kunnen daartegen wel principiële bezwaren worden gemaakt. Seksueel misbruik is immers eerst en vooral een schending van de persoonlijke integriteit en de wensen van het slachtoffer en diens naasten wat betreft de afhandeling daarvan dienen zwaar te wegen. Vanuit het werkveld werd in de loop van het onderzoek meermalen benadrukt dat het belangrijk is *het slachtoffer in 'diens kracht' te laten* en de beslissing over de afdoening af te stemmen op diens wensen, mits de omstandigheden en de te waarborgen veiligheid dat toelaten.

Aandachtspunten/risico's

Aan het voordeel van het tegengaan van formalisering kleven echter mogelijke risico's, zoals de neiging tot *wegkijken* of het – in geval het een beroepskracht betreft – afhandelen van het seksueel

misbruik *in eigen beheer*. We verwijzen hier naar hetgeen daarover opgemerkt in § 6.2.5 respectievelijk 6.2.4.

6.4.4 Verruiming van de kring van meldplichtigen

Voortbouwen op het bestaande aangifterecht van artikel 161 Sv en het meldrecht op grond van de meldcodes betekent niet dat er aanleiding zou zijn om dit regime te versterken. Te overwegen is *de kring van meldplichtigen te verruimen* teneinde het toezicht op het tegengaan van seksueel misbruik te verruimen. Weliswaar is er al een breed veld van toezicht gecreëerd, maar seksueel misbruik vindt helaas ook plaats buiten het zichtveld van de huidige met toezicht belaste organisaties. Een verbreding van het toezicht kan worden bewerkstelligd door derden die uit hoofde van hun beroep of maatschappelijke activiteiten regelmatig contact hebben met maatschappelijk kwetsbaren te binden aan een meldcode.

Deze gedachte sluit aan op regimes elders waar de wetgever er voor heeft gekozen de kring van meldplichtigen uit te breiden. Dat kan door een *verbreding van het toepassingsgebied van bestaande meldcodes en/of door het opstellen van nieuwe meldcodes*. Gedacht kan worden aan twee categorieën potentiële melders: 1) de beroepskrachten die uit hoofde van hun werk veelvuldig in aanraking komen met maatschappelijk kwetsbaren en uit dien hoofde kennis kunnen dragen van seksueel misbruik, maar niet vallen onder het bereik van een van een van bestaande meldcode en 2) particulieren die uit hoofde van door hen structureel en frequent verrichte maatschappelijke activiteiten een zekere verantwoordelijkheid dragen voor het welzijn van maatschappelijk kwetsbaren. Voor de eerste categorie geldt dat dit aansluit op het geldende vertoog waarin beroepskrachten die professioneel verantwoordelijkheid dragen voor het welzijn van maatschappelijk kwetsbaren gehouden zijn te waken tegen seksueel misbruik. Een stap verder is het van toepassing doen zijn van de meldcodes op particulieren die vrijwillig een zekere zorgverhouding zijn aangegaan met maatschappelijk kwetsbaren. Ook zij zouden gehouden kunnen worden melding te maken van vermoedens van seksueel misbruik. Dit zou aansluiten op *het uitgangspunt dat iedere (niet maatschappelijk kwetsbare) meerderjarige burger (mede) verantwoordelijkheid draagt voor het welzijn van hen die kwetsbaar zijn, in het bijzonder wanneer het gaat om de bescherming van fundamentele belangen zoals de psychische en fysieke integriteit*. Een dergelijke gedachtegang klinkt door in andere lidstaten van de Europese Unie, zijnde Ierland, Zweden en Engeland.[959] Maar ook in de Australische regelgeving is sprake van een verruimde kring van meldplichtigen.[960] Evaluaties laten weliswaar zien dat het *aantal meldingen daardoor niet significant is toegenomen*,[961] maar zowel de invoering van de meldcodes, als uitbreiding van de kring van meldplichtigen zijn van (relatief) recente datum en aangenomen mag worden dat er enige tijd mee gemoeid is om dergelijke verplichtingen te laten indalen en effect te doen hebben. Dat is immers hier ten lande ook het geval (geweest) voor de professionele meldcodes en het daarin gelegen meldrecht. Ook dit heeft tot op heden, voor zover kon worden vastgesteld, niet voor een significante toename van het aantal meldingen en/of aangiften gezorgd.[962]

---

[959] Zie hoofdstuk 5, § 5.2, 5.6.2 en 5.6.5.

[960] Zie hoofdstuk 5, § 5.3.11 en 5.4.11. Voor Victoria geldt dat de meldplicht niet eenmalig is, maar herhaald dient te worden wanneer daartoe aanleiding is. Een vergelijkbaar regime geldt voor Engeland, waar de melder is gehouden de melding te monitoren en indien geen actie wordt ondernomen daarop aan te dringen (zie hoofdstuk 5, 5.6.6).

[961] Mathews 2014b.

[962] Zie hoofdstuk 4, § 4.2.

Zo'n verruiming van de kring van meldgerechtigden behoeft *een wettelijke basis*, en zou meebrengen dat een aantal wetten dienen te worden gewijzigd en lagere regelgeving moet worden aangepast. Wat betreft de categorieën kan worden gekeken naar *de categorieën melders genoemd in de Australische wetgeving, de Ierse of de Engelse regelgeving*. Veel van degenen die daar staan genoemd vallen al onder de Nederlandse meldcodes, maar met name de in Ierland gehanteerd lijst van meldplichtigen, genoemd in s. 2 *Children First Act 2015, Schedule 2*, biedt inspiratie. Het gaat hierbij weliswaar om beroepskrachten die werkzaam zijn ten behoeve van minderjarigen, maar naast de te verwachten beroepsgroepen staan op de lijst ook professionelen genoemd die werkzaam zijn in een bredere kring rondom de minderjarige, zoals gastouders, geestelijken of beroepskrachten werkzaan in asielcentra.

Ook Zweden biedt stof tot nadenken, want daar geldt de *meldplicht voor zowel burgers als beroepskrachten*. De enige uitzondering op dat laatste is wanneer een beroepskracht, werkzaam in de gezinsbegeleiding, meent dat het welzijn van de maatschappelijk kwetsbare anders dan via een melding en daaruit volgende overheidsinterventie kan worden beschermd.[963] Hier kan in herinnering worden geroepen dat uit het onderzoek blijkt dat sommige beroepskrachten die dicht op het gezin staan, maar niet onder het beroepsgeheim vallen – zoals gezinsverzorgsters – zich soms onterecht beroepen op het beroepsgeheim. Daar ligt wellicht (ook) een aandachtspunt wat betreft de uitbreiding van meldgerechtigden.[964]

Aandachtspunten/risico's

Als opgemerkt is tot op heden weinig bekend over het effect van het verruimen van de kring van meldplichtingen elders. Ook voor deze nieuw aan te wijzen meldplichtigen, of zo men wil: meldgerechtigden, geldt dat de naleving van dat recht kan afstuiten op allerhande *dilemma's* die seksueel misbruik nu eenmaal oproept, ook voor beroepskrachten. Verwezen wordt naar § 6.2.5.

Wanneer een verruiming van de kring van meldgerechtigden zou worden overwogen roept dat de vraag op *aan wie zij hun vermoedens kenbaar moeten maken*. Hoewel Veilig Thuis de aangewezen instelling lijkt, hoeft het niet zo te zijn dat professionele activiteiten van de melder vallen onder het door Veilig Thuis bediende domein van de Wmo 2015. Evenmin hoeft het zo te zijn dat een van de inspecties (Onderwijs of IGJ) als toezichthouder optreedt. Bovendien kan de aard van de professionele of semiprofessionele activiteiten om een eigen meldregime vragen, zoals bijvoorbeeld het geval is voor de sector sport.[965] Op deze plaats kan slechts worden geconstateerd dat met de uitbreiding van de kring van meldgerechtigden ook de vraag naar het meldpunt onder ogen moet worden gezien.

Om de lopende ontwikkelingen niet in de weg te staan zou moeten worden gezocht naar *aansluiting op bestaande meldcodes en daaraan verbonden praktijken*. Aandachtspunt daarbij is ook de *mate van schaalvergroting* die met zo'n uitbreiding van het toezicht in de vorm van een verruimde kring van meldplichtigen gepaard gaat en de mogelijke gevolgen daarvoor voor de samenwerking. Een verruiming van de kring van meldplichtigen vraagt dan ook om middelen om deze uitbreiding in goede banen te leiden. Wanneer er nieuwe meldcodes bij zouden komen, of de bestaande zouden

963 Zie hoofdstuk 5, § 5.6.2.
964 Zie hoofdstuk 4, § 4.3.9.
965 Zie hoofdstuk 3, § 3.6.4.

worden uitgebreid moet bij de implementatie daarvan rekening worden gehouden met de lopende ontwikkelingen, in het bijzonder met *de kwetsbaarheid van de (nog jonge) samenwerking* tussen de hulpverlening, de beide inspecties en de politie en het Openbaar Ministerie. Verwezen wordt naar hetgeen daarover boven is opgemerkt.

6.4.5 Liaisons?

Bij dit alles moet oog worden gehouden voor de blijvende spanning die de aanpak van seksueel misbruik kenmerkt. Er komen *twee stromen bijeen* en die moeten op elkaar worden afgestemd.[966] Dat vraagt om *wederzijds vertrouwen en bekendheid* met elkaar. Hoewel uit het onderzoek blijkt dat dit na verloop van tijd ontstaat, kan de samenwerking worden bevorderd door te voorzien in *schakels tussen de betrokken velden en instellingen*.[967] In de praktijk is daar op verschillende manieren al in voorzien. Zo zijn er op regionaal niveau *vaste spelers* die deel uitmaken van meerdere overleggen en functioneren als intermediair tussen organisaties die minder bekend zijn met elkaar of met elkaars werkwijze. Maar het kan ook in een meer geïnstitutionaliseerde vorm door binnen de eigen organisatie functionarissen aan te stellen die opereren op de scheidslijn tussen de hulpverlening en de strafrechtspleging.

Een goed voorbeeld daarvan is het *Bureau Opsporing & Boete van de Inspectie IGJ*. Binnen dat bureau, dat deel uitmaakt van de Inspectie IGJ, werken beroepskrachten (zijnde bijzondere opsporingsambtenaren) die expertise hebben op het gebied van de strafrechtspleging (in het bijzonder de zedenpolitie). Die deskundigheid stelt hen in staat de dilemma's waarvoor beroepskrachten uit de (geestelijke) gezondheidszorg staan bij vermoedens van seksueel misbruik te duiden op de strafrechtelijke relevantie en op de gevolgen van een aangifte of melding voor de hulpverleningsrelatie. Dat bevordert de contacten tussen de strafrechtspleging en – in dit geval – de (geestelijke) gezondheidszorg. Maar ook het omgekeerde is mogelijk en wenselijk, want ook van de zijde van de strafrechtspleging is er volgens hulpverleners niet altijd begrip voor de taken en verantwoordelijkheden die de hulpverlening heeft. Ook daar geldt dat de samenwerking kan worden bevorderd door schakels, in de vorm van personen en/of een kleinschalige sectie, op te nemen binnen de eigen organisatie. Ter vergelijking kan worden gedacht aan de posities van de Vertrouwensartsen binnen de vroegere AMK's. Dat zijn functionarissen die bekend zijn met beide kanten van het spectrum, en ook nu functioneren zij in de setting van Veilig Thuis, net als gespecialiseerde maatschappelijk werkers, als schakel tussen de moederorganisatie (Veilig Thuis) en de strafrechtspleging.

[966] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.16 en 4.4.5.
[967] Zie hoofdstuk 3, § 3.5.2.6, waar wordt het afstemmingsoverleg wordt genoemd.

6.4.6 Schematische weergave van scenario III

Scenario III – Wetswijziging: 1) Vervallen van artikel 160 Sv & artikel 136 Sr; 2) behoud van artikel 161 Sv; 3) verruiming van de kring van meldplichtigen & 4) het opzetten van liaisons

Constitutieve elementen	*Kansen*	*Aandachtspunten/risico's*
Doorgang lopende ontwikkelingen	- potentieel besloten in lopende ontwikkelingen - ruimte voor vertrouwen - ruimte voor te gunnen autonomie aan de organisaties - landelijke afspraken	- kwaliteit van de samenwerking - regionale verschillen - stroefheid bij samenwerking over regio heen - afdoen in eigen beheer binnen de hulpverlening - risico's voor de waarheidsvinding - op de handen moeten zitten door de hulpverlening
Geen formalisering	- handelingsruimte - geen aangifteplicht slachtoffer - behoud van (filtering via) informatieve gesprekken	- alleen bij 'goede samenwerking'; - afhankelijk van personen; - risico's voor de waarheidsvinding.
Verruiming kring meldplichtingen	- uitbreiding toezicht - normexplicatie/burgerplicht	- bij welk meldpunt? - schaalvergroting
Liaisons	- bevordering samenwerking - overdracht van expertise	

Schema 6.3 – Weergave scenario III

6.5 Strafbaarstelling van het nalaten aangifte te doen door organisaties

6.5.1 Inleiding & leeswijzer

De bovenbeschreven scenario's hebben het handelen van een individu als vertrekpunt. Op grond van artikel 160 Sv jo 51 Sr[968] zijn echter ook rechtspersonen tot aangifte van verkrachting verplicht. Gebleken is dat organisaties om hen moverende redenen niet altijd aangifte doen van hen bekend seksueel misbruik binnen de eigen gelederen.[969] Dat is weliswaar strafbaar op grond van artikel 136 Sr, maar dat ziet enkel op de voorgenomen verkrachting. Bij handhaving van de aangifteplicht en de strafbaarstelling van artikel 136 Sr kan worden overwogen om beide beperkingen, het voornemen en de beperking tot de verkrachting, te laten vervallen. Daarmee zou de verplichting om aangifte te doen van seksueel misbruik binnen eigen institutionele kring kracht kunnen worden bijgezet.

De vraag die voorligt is echter een andere, want ziet op een zelfstandige strafbaarstelling van het verzwijgen van vermoedens van seksueel misbruik binnen de organisatie en het weigeren medewerking te verlenen aan het stafrechtelijk onderzoek daarnaar. We vatten de vraag daarom

[968] Het functioneel daderschap van art. 51 Sr blijft verder buiten beschouwing. De term 'bestuurders' omvat zowel de rechtspersoon als de feitelijk leidinggevers.
[969] Zie in dit verband het tijdens het afsluiten van dit onderzoek nog lopende onderzoek van Van den Bos & Grootelaar, uitgevoerd door het Montaigne-centrum van de Universiteit Utrecht (zie hoofdstuk 1).

op als te zijn gericht op een strafbaarstelling van het nalaten om aangifte te doen van *(meer omvangrijk) seksueel misbruik binnen de organisatie*. Deze lezing sluit aan bij de bestaande politieke zorg.[970] Voor de eerstgenoemde situatie, die waarin het gaat om een incidenteel geval geldt bovendien in grote lijnen wat is beschreven in § 6.2 tot en met 6.4. De daar beschreven dilemma's over het wel of niet en op welke wijze ontsluiten van kennis van seksueel misbruik zullen ook spelen binnen de organisatie.

Uit bovenstaande volgt dat de soort organisatie waar we hier op doelen niet de organisaties zijn die vallen onder het bestaande publiek(rechtelijk)e toezicht. Dat sluit onderwijsinstellingen en (geestelijke) gezondheidsinstellingen uit. De vraag ziet op het nalaten aangifte te doen door *particuliere organisaties* waarbinnen het toezicht op het handelen van de leden vanuit de eigen kring wordt georganiseerd. Daarbij moet met name worden gedacht aan kerkelijke gemeenschappen, (bijvoorbeeld de Jehovah's getuigen) of aan als rechtspersoon geregistreerde particuliere organisaties die ten doel hebben vrije tijdsactiviteiten of anderszins ondersteunende activiteiten te ontplooien ten behoeve van minderjarigen en meerderjarige maatschappelijk kwetsbare personen.[971]

Bij het beantwoorden van de vraag is uitgegaan van de drie bovenbeschreven scenario's en is bezien welke concrete handvatten daarin besloten liggen om de overdracht van informatie door dergelijke organisaties, met of zonder verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en/of een aparte strafbaarstelling van het nalaten bij een voorgenomen verkrachting te bevorderen. De opbouw van de paragraaf is zoveel mogelijk overeenkomstig de voorgaande paragrafen met dien verstande dat de beschrijving beknopt is gehouden om herhaling te voorkomen.

6.5.2 Scenario I - Beperkte wetswijziging, voortbouwen op de implementatie van de meldcodes, toegepast op organisaties

Dit scenario biedt geen wettelijke handvatten anders dan de bestaande, neergelegd in artikel 160 Sv en artikel 136 jo 51 Sr om aangifte door organisaties te bevorderen. De vraag is of de eigen aard van de *institutionele verantwoordelijkheid* daarmee voldoende tot uitdrukking wordt gebracht? Het betreft aangifteplichtigen die uit hoofde van hun bestuurlijke kwaliteit (meer) op afstand staan van het slachtoffer en/of de (vermoede) dader. De overwegingen die zij hebben om geen aangifte te doen zien veelal op de belangen van de organisatie, naast en niet op die van het

[970] Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 31015, 154 (motie Van Nispen c.s.); *Kamerstukken II* 2017/18, 34843, 13 en 25; *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 VI, 82).

[971] Besselink 2009; Kool 2012; Guldenmund 2012. Hoewel we de kwestie hier verder buiten beschouwing laten, wijzen we ook op de aan de vraag naar de (reikwijdte van de) aansprakelijkheid van de staat ter zake van het voorkomen en bestrijden van seksueel misbruik binnen private, maar binnen het publieke domein erkende organisaties. Daarover onder andere: Kool 2012, onder verwijzing naar E.F.D. Engelhard, '(Staats)aansprakelijkheid bij schending van EVRM-rechten in het grijze gebied, in: L.F.M. Besselink en R. Nehmelmann (red.), *De aansprakelijke staat*, Staatsrechtelijke staatsconferentie nr. 14, 2009 (preadvies) en Michiel van Emmerik, Overheidsaansprakelijkheid en EVRM: op het grensvlak van privaat- en publiekrecht', *Overheid en Aansprakelijkheid* juni 2010, nr. 2, p. 69-74. Kool wijst voorts op EHRM 1 maart 2005, appl.no. 22860/02 (Wós t. Polen), waarin het EHRM voorwaarden formuleert voor statelijke aansprakelijkheid op grond van het EVRM voor handelen van private instellingen. Deze criteria gelijken sterk op die van criteria voor het functionele daderschap van art. 51 Sr die moeten zijn vervuld voor strafbaarheid wegens overtreding van art. 136 Sr. Die criteria gelden ook als invulling voor de maatstaf van het handelen van de organisatie in het licht van de aangifteplicht van art. 160 Sv.

slachtoffer. Door geen aangifte te doen faciliteren deze bestuurders[972] als het ware criminele activiteiten, althans dekken deze toe en frustreren zo een (potentiële) vervolging. Daarmee handelen ze in strijd met het doel van de organisatie, welk doel met het handelen dient te worden nagestreefd. *Gesteld zou kunnen worden dat bestuurders binnen wier organisatie sprake is van frequente contacten tussen personen die onder het bestuurlijk toezicht van de organisatie vallen en maatschappelijk kwetsbaren, een zwaardere verantwoordelijkheid dragen voor het tegengaan en stoppen van seksueel misbruik*. Die verantwoordelijkheid zou dan (onder andere) tot uitdrukking moeten komen in een op de *zorgverantwoordelijkheid toegesneden aangifteplicht en daaraan verbonden strafbaarstelling op het nalaten aangifte te doen van seksueel misbruik*. Dat laatste te begrijpen als betrekking hebbende op ernstige seksuele misdrijven[973] en derhalve niet beperkt tot het nalaten van aangifte doen van de voorgenomen verkrachting als neergelegd in artikel 136 Sr.

Uit het onderzoek blijkt dat er een zeker draagvlak is voor *aanscherping van de norm* betreffende overdracht van informatie van vermoedens van seksueel misbruik richting de bestuurders van organisaties.[974] De bestaande regelgeving wordt in dat opzicht onvoldoende duidelijk gevonden. Volgens sommige respondenten zou de aangifteplicht zelfs moeten worden beperkt tot bestuurders. Zij zijn immers degenen die een institutionele verantwoordelijkheid dragen voor het welzijn van maatschappelijk kwetsbaren, hun verantwoordelijkheid is *van andere orde* dan die van een particulier.[975] Benadrukt ook wordt dat een duidelijker normstelling dergelijke bestuurders de middelen geeft om in te gaan tegen de wens van de eigen gemeenschap om de strafrechtelijke autoriteiten niet in kennis te stellen van het seksueel misbruik. Op het punt van normexplicatie scoort scenario I dan ook zwak.

Tegelijkertijd worden kanttekeningen geplaatst bij zo'n in te voeren meer expliciete normstelling tot ontsluiting van informatie. Verwacht wordt dat de *handhaving daarvan problemen oplevert*, omdat het indruist tegen het belang van de organisatie om onbesproken en van goede naam te blijven. Men heeft immers belang bij het binnenshuis afhandelen of zelfs negeren van onoirbare praktijken. *Mogelijk zou het zelfs een tegengesteld effect oproepen en zou het seksueel misbruik 'ondergronds gaan'*. Verruiming van de aangifteplicht voor (bestuurders van) organisaties zou niet leiden tot een toestroom van aangiften. [976] Voor ontsluiting van informatie over seksueel misbruik op institutioneel niveau is dan ook een verandering van binnenuit nodig. En op dat punt biedt scenario I voordelen, want daar ligt ruimte voor de te gunnen autonomie en opbouw van de samenwerking welke voor zo'n veranderingsproces nodig is. De institutionele belangen spelen immers hoe dan ook een rol en er zal een evenwicht moeten worden gevonden tussen deze belangen en die van de slachtoffers. Daarbij zou het kunnen helpen als de organisatie *een contactpersoon zou benoemen*, die bij vermoedens van seksueel misbruik in overleg kan treden met de politie.[977]

---

[972] We gaan uit van de situatie dat de nalatende bestuurder zelf geen pleger is van seksueel misbruik.
[973] Zie hoofdstuk 3, § 3.4.4.
[974] Zie hoofdstuk 4, § 4. 3.15 en 4.4.7.
[975] Zie hoofdstuk 4, § 4.4.7; met name respondenten van Veilig Thuis zijn deze mening toegedaan.
[976] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.15.
[977] Telegraaf, Paus komt met meldingsplicht seksueel misbruik, 8 mei 2019, zie https://www.telegraaf.nl/nieuws/3561465/paus-komt-met-meldplicht-seksueel-misbruik?utm_source=google&utm_medium=organic.

Overwegingen die pleiten voor scenario I liggen ook in de richting van de *subsidiariteit van de interventie*, zij het dat strafrechtelijke interventie in geval van stelselmatig seksueel misbruik geacht wordt te aangewezen. Maar ook dan blijft gelden dat een scenario dat is gericht op het bewerkstelligen van een omslag in het denken binnen de kring van de betrokken organisatie voordelen heeft, al is het alleen maar omdat daarmee hopelijk wordt voorkomen dat dergelijke organisaties de deuren sluiten en het seksueel misbruik verder in het verborgene raakt.

6.5.2.1 Schematische weergave van scenario I

Constitutieve elementen	*Kansen*	*Aandachtspunten/risico's*
Normexplicatie		- geen normexplicatie - geen focus op andere aard institutionele verantwoordelijkheid
Oog voor dilemma's	- geen formalisering - te gunnen autonomie - subsidiaire afdoening - oog voor institutionele belangen - aanstellen contactpersoon binnen de organisatie	- handhaafbaar? - in het verborgene raken

Schema 6.4 – Weergave van scenario I toegepast op organisaties

6.5.3 Scenario II - Wetswijziging: verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv & strafbaarstelling van artikel 136 Sr, toegepast op organisaties

Het derde scenario, waarin een verruiming van artikel 160 Sv en artikel 136 Sr zou plaatsvinden, mogelijk met aanscherping van de wettelijke strafbedreiging voor het nalaten door rechtspersonen, zou een positief effect kunnen hebben uit oogpunt van *normexplicatie*. Aangenomen mag worden dat het aansluit bij de *maatschappelijke opvattingen* over hoe dergelijke organisaties hebben te handelen bij vermoedens van seksueel misbruik binnen de eigen kring.[978]

Wanneer de aangescherpte wettelijke verplichting zou leiden tot naleving zou het bovendien tot gevolg hebben dat de politie en het Openbaar Ministerie *meer greep* kunnen krijgen op stelselmatig seksueel misbruik binnen instellingen. De *regie over de vraag of strafrechtelijke interventie is gewenst ligt dan waar deze behoort, bij de politie en het Openbaar Miniserie*. Dat vormt een zwaarwegend argument, maar wel een dat moet worden bezien in samenhang met de vraag of aanscherping van de wettelijke verplichting inderdaad zou leiden tot naleving. Ook hier geldt dat organisaties, althans hun bestuurders, voor dilemma's kunnen komen te staan wat betreft de zwaarte van de vermoedens (kennisvereiste) en de gevolgen van een aangifte. *Wat betreft het kennisvereiste is een relativering gepast, want wanneer op bestuurlijk niveau vermoedens bekend worden van seksueel misbruik zullen deze meer substantieel zijn.* De dilemma's lijken hier te liggen op de wens tot het tegengaan en/of beperken van de schadelijke gevolgen voor de instelling. Dat mag niet worden gelezen als zijnde een synoniem voor het toedekken van seksueel misbruik. Dat is niet uitgesloten, *maar instellingen hebben ook nood aan handelingsruimte en te voeren strategie*, zodat andere relevante belangen mee kunnen worden gewogen bij de aanpak van het seksueel misbruik. Dergelijke institutionele belangen

[978] Hierop wijzen reeds de vanuit de Tweede Kamer ingediende moties die (mede) aanleiding hebben gegeven voor dit onderzoek.

vormen onderdeel van de bestuurlijke afwegingen en dienen zich te verhouden tot de persoonlijk belangen van het slachtoffer van seksueel misbruik gepleegd door een iemand die actief is binnen de organisatie.[979]

Ook enkele andere van de voor scenario II in § 6.3 genoemde overwegingen doen hier opgeld. We zullen die hier derhalve niet herhalen, maar vermelden in het overzicht.

6.5.3.1 Schematische weergave van scenario II, toegepast op organisaties

Constitutieve elementen	*Kansen*	*Aandachtspunten/risico's*
Normexplicatie	- focus op maatschappelijke verantwoordelijkheid als organisatie - conform de maatschappelijke opvattingen	
Regie bij politie & Openbaar Ministerie	- regie over wenselijkheid strafrechtelijke interventie ligt bij politie & OM - meer greep - verrijking van informatie - geen afdoening in 'eigen beheer'	- handhaving? - effect?
Tegengesteld effect & toegevoegde waarde		- formalisering leidt tot 'wegkijken' - afdoen in 'eigen beheer'

Schema 6.4 – Weergave scenario II voor organisaties

6.5.4 Scenario III - Wetswijziging: 1) vervallen van artikel 160 Sv & artikel 136 Sr; 2) verruiming van artikel 161 Sv; 3) verruiming van de kring van meldplichtigen & 4) het opzetten liaisons, toegepast op organisaties

Voor scenario III geldt dat dit niet goed scoort op het punt van *normexplicatie*. We volstaan met een verwijzing naar hetgeen is opgemerkt in § 6.5.2. De sterke punten zijn daar ook uitgewerkt en hoeven hier geen herhaling. Het volstaat te herhalen dat het wenselijk is oog te houden voor de institutionele belangen en het te vinden *evenwicht* tussen het publieke belang van het tegengaan van seksueel misbruik en de belangen van de organisatie. Dat vraagt om handelingsruimte, juist ook omdat bij (stelselmatig) seksueel misbruik binnen een organisatie *maatschappelijke onrust* kan ontstaan. Dat gegeven vormt een belangrijke overweging bij de vraag welke aanpak wordt gekozen in voorliggende gevallen.[980] Uit het onderzoek blijkt dat het werkveld dan behoefte heeft om in de fase voorafgaand aan de aangifte of daarop volgende strafrechtelijke interventie te worden geïnformeerd om in gezamenlijkheid een plan van aanpak op te stellen. Maar feitelijk is dan de eerste horde, die van de ontsluiting, al genomen. Om dat te kunnen bewerkstelligen is, als gezegd in § 6.5.2 een bevordering van bewustwording binnen de organisaties nodig, naast de mogelijkheid om in gezamenlijkheid tot oplossing van de problemen te komen zodat de bestuurders daarvan rekenschap kunnen afleggen aan hun leden, zonder dat de organisatie als zodanig in haat bestaansrecht wordt bedreigd.

[979] Zie hoofdstuk 4, § 4.4.2.5 en 4.3.5.2.
[980] Zie hoofdstuk 4, § 4.5.5.3.

Scenario III biedt handvatten om dat tegen te gaan, want is gericht op het initiëren en uitbouwen van de samenwerking met daarin gelegen aandacht voor handelingsruimte en overleg. Daarbij kan worden overwogen om *organisaties te binden aan bestaande meldcodes, of nieuwe meldcodes op te stellen.*[981] Ook het *aanstellen van contactpersonen binnen de organisaties* bij vermoedens van seksueel misbruik in overleg kunnen treden met externe organisaties is genoemd. Zodoende kunnen ook deze organisaties, op eigen wijze deel uit gaan maken van publiek toezicht en heeft het bestuur een middel in handen om te handhaven. Het opstellen en naleven van dergelijke meldcodes kan worden bevorderd door deze *voorwaarde te maken van overheidssubsidie*. De momenteel door de *sector sport ontwikkelde initiatieven* kunnen wellicht aanknopingspunten bieden.[982] Ook daar spelen versnippering van toezicht en behoefte aan autonomie een grote rol en wordt gezocht naar meer subsidiaire wegen van ontsluiting via het optuigen van interne meldsystemen en aan te stellen vertrouwenspersonen.

Het derde en vierde element van scenario III (het verruimen van de kring van meldplichtigen en het opzetten van liaisons) zijn voor de vraag naar de wenselijkheid van invoering van een zelfstandige strafbaarstelling van het nalaten aangifte te doen voor organisaties minder relevant en blijven daarom onbesproken.

6.5.4.1 Schematische weergave scenario III, toegepast op organisaties

Constitutieve elementen	*Kansen*	*Aandachtspunten/risico's*
Normexplicatie		- verminderde functie
Geen formalisering	- deformalisering biedt ruimte voor overleg; - oog voor ruimte afstemming met institutionele belangen - aanstellen contactpersoon binnen de organisatie	- handhaving? - interne omslag? - eigen institutioneel belang voorop: 'wegkijken'
Verruiming kring meldplichtigen	- kader aanwezig, afstemmen op soort organisatie	- versnipperd toezicht

Schema 6.6 – Weergave scenario III, toegepast op organisaties

6.6 Conclusie

Dit hoofdstuk geeft de conclusies die volgen uit de deelonderzoeken. Het rapport strekt ertoe argumenten te bieden ten behoeve van de gedachtenvorming over de wenselijkheid van een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv voor de ernstige seksuele misdrijven.[983] In samenhang daarmee ligt ook de vraag naar een verruiming van de strafbaarstelling van het nalaten aangifte te doen neergelegd in artikel 136 Sr voor. Voorts strekt het rapport ertoe inzichtelijk te maken welke afwegingen van belang zijn bij het beantwoorden van de vraag of het wenselijk zou zijn om organisaties, die verzuimen aangifte te doen en/of melding te maken van aan hen bekend seksueel misbruik binnen eigen kring, daarvoor strafrechtelijk aansprakelijk te stellen.

[981] Zie hoofdstuk 4, § 4.3.15.
[982] Zie hoofdstuk 3, § 3.4 en 4.3.15.
[983] Zie voor de onderzoeksvragen en deelvragen, hoofdstuk 1, § 1.2.

Hoewel de onderzoeksresultaten, conform de maatschappelijke en politieke focus, vooral zien op de bestrijding van seksueel misbruik van minderjarigen zijn deze naar verwachting in grote lijnen ook van toepassing op seksueel misbruik van andere maatschappelijk kwetsbare groepen.[984]

We roepen hier in herinnering dat het voorliggende onderzoek is geïnitieerd naar aanleiding van vanuit de Tweede Kamer geformuleerde wensen om zo mogelijk te komen tot een verbetering van de strafrechtelijke bestrijding van seksueel misbruik.[985] In een brief aan de Tweede Kamer omschreef de minister de strekking van het uit te voeren onderzoek als volgt:

> '*Het onderzoek moet een actueel en specifiek afwegingskader opleveren waarmee de mogelijkheid en wenselijkheid van het verruimen van de aangifteplicht in voornoemde gevallen kan worden beoordeeld (....). Mede met het oog op het belang van slachtoffers en verschoningsgerechtigden zal ook worden gekeken naar randvoorwaarden waarmee averechtse effecten van de aangifteplicht kunnen worden voorkomen.*'[986]

Conform de startnotitie ligt het doel van het voorliggende onderzoek in het geven van een inventarisatie van afwegingen over de wenselijkheid van een mogelijke verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en de strafbaarstelling van het nalaten aangifte te doen van een voorgenomen verkrachting van artikel 136 Sr. Voorts beoogt het onderzoek antwoord te geven op de vraag naar de mogelijkheden om organisaties strafrechtelijk aansprakelijk te stellen in het geval binnen hun kring seksueel misbruik zich heeft voorgedaan en deze organisaties hebben nagelaten daarvan aangifte te doen.

Om de besluitvorming te faciliteren zijn de onderzoeksbevindingen neergelegd in drie scenario's, die achtereenvolgens zijn toegepast op de situatie waarin: 1) de vraag centraal staat naar de afwegingen betreffende een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en daaraan verbonden verruiming van de strafbaarstelling van artikel 136 Sr en 2) de vraag naar de wenselijkheid van een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van organisaties die nalaten aangifte te doen van seksueel misbruik in de eigen kring. Aangegeven is dat deze scenario's open zijn, in die zin dat er mengvormen mogelijk zijn. Het is niet aan ons, de onderzoekers een voorkeur uit te spreken voor een van de scenario's. Voor zover op grond van het onderzoek, in achtgenomen de beperkingen wat betreft de representativiteit, conclusies zijn te trekken zijn dat de volgende.

In de eerste plaats moet worden benadrukt dat seksueel misbruik een ernstig, maar complex maatschappelijk probleem vormt dat niet alleen minderjarigen treft, maar in het bijzonder ook andere groepen van maatschappelijk kwetsbaren (zoals LVB-ers, (ex-)psychiatrische patiënten,

---

[984] Vanuit het werkveld wordt expliciet aandacht gevraagd voor een verbreding van de focus op de problematiek van het seksueel misbruik. Ook de categorie Licht Verstandelijk Beperkten (LVB), (ex-)psychiatrische patiënten, minder validen en senioren worden genoemd als risicogroepen. Zie hoofdstuk 4, § 4.5.2 en 4.5.3.

[985] *Kamerstukken II* 2017/18, 31015, 142; *Kamerstukken II* 2017/18, 29270, 125. Onlangs ook werd door het kamerlid Kuiken gevraagd naar de wijze waarop een beroepsverbod kan worden ingezet bij religieuze voorgangers en leiders; https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018D55542&did=2018D55542 (p. 122). Daarnaast speelt de kwestie van seksueel misbruik binnen de gemeenschap van de Jehovah's getuigen. De Minister voor Rechtsbescherming heeft een afzonderlijk onderzoek gelast ter zake. Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 31015, 154 (motie Van Nispen c.s; *Kamerstukken II* 2017/18, 34843, 13 en 25; *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 VI, 82. Het onderzoek wordt uitgevoerd door onderzoekers van de Universiteit Utrecht. Het staat los van het voorliggende onderzoek, maar de uitkomsten van beide onderzoeken kunnen op relevantie voor elkaar worden beoordeeld.

[986] *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 VI, 112, p. 6.

minder validen en senioren). Voor ieder van deze categorieën geldt dat het seksueel misbruik voor derden, al dan niet beroepskrachten, moeilijk is te detecteren en als dat al mogelijk is (morele) dilemma's meebrengt hoe daarop te reageren. Niet omdat de potentiële melder diens vermoedens niet zou willen delen, maar omdat men daar soms geen forum voor weet te vinden (particulier), of omdat de aanpak van het gesignaleerde misbruik impliceert dat de beroepskracht over de grenzen van het eigen domein moet opereren wat vragen kan opleveren over de eigen verantwoordelijkheid. Zeker in relatie tot de professionele wens om het slachtoffer diens autonomie te gunnen bij de afhandeling van diens seksuele misbruik, mede in verband met het te betrachten beroepsgeheim. Hier schuren het vertoog van de hulpverlening en dat van de strafrechtspleging tegen elkaar aan en komt men (ongewild) in elkaars vaarwater te zitten. Dat geldt minder wanneer het gaat om seksueel misbruik door beroepskrachten (het institutionele spoor), want hier staan andere belangen op het spel (veilige leeromgeving, veilige behandelomgeving). Maar ook hier zien beroepskrachten zich voor dilemma's gesteld en is de behoefte aan handelingsruimte groot.

De wens om een op het voorliggende geval toegesneden aanpak te kunnen hanteren leidt ertoe dat er geen draagvlak is voor een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv. Weliswaar zou die van waarde zijn uit oogpunt van normexplicatie, maar de behoefte aan het kunnen afstemmen en komen tot een op maat gesneden aanpak is groter en maakt dat een te vergaande formalisering, als besloten liggende in een verruiming van de aangifteplicht volgens de participanten van dit onderzoek moet worden voorkomen. Om deze redenen wordt ook een verbreding van de kring van meldplichtigen (vooralsnog) afgewezen.

De praktijk is zich ook bewust van die wens en noodzaak tot maatwerk, en de daarin gelegen aanwijzing tot samenwerking tussen hulpverlening en strafrechtspleging. De in 2013 ingevoerde meldcodes worden gezien als een waardevol instrument, deze bieden houvast aan de beroepskrachten binnen de hulpverlening. Hiermee sluit het Nederlandse vertoog aan op dat van Ierland en Engeland & Wales, waar eveneens is voorzien in een uitgebreid stelsel van meldcodes en daarop gebaseerde meldrechten.

Maar daarmee is de uitwisseling van informatie, tussen de hulpverlening en de politie – en op afstand het Openbaar Ministerie – nog niet gewaarborgd. Althans niet overal en op voldoende niveau gewaarborgd. De gedeelde opdracht om maatschappelijk kwetsbaren te beschermen tegen seksueel misbruik biedt weliswaar een gezamenlijk kompas, maar sluit verschil van inzicht en daaraan verbonden handelen niet uit. En daar ligt een blijvend aandachtspunt, want een adequate aanpak van seksueel misbruik vergt een zo volledig mogelijke informatiepositie. En dat vraagt om de bereidheid tot informeren van beide zijden en daarop volgend overleg over welke aanpak de meest gerede zou zijn. Die bereidheid staat of valt met wederzijdse bekendheid en vertrouwen tussen de organisaties. Daarbij maken de cijfers duidelijk dat de bereidheid van de politie om melding te doen van seksueel misbruik aan Veilig Thuis, hoger is dan die van Veilig Thuis richting de politie. Ook geeft de politie aan dat zij vaak al uit andere hoofde kennis draagt van het seksueel misbruik, en dat een strafrechtelijke interventie niet hoeft te volgen. Niettemin ligt in het informeren van de strafrechtelijke autoriteiten door de hulpverlening een risico op verlies van regie besloten, wat tot gevolg kan hebben dat de hulpverlening 'op de handen moet gaan zitten'. Dat kan aanleiding geven tot terughoudendheid met melden.

Het grootste gevaar voor een doorontwikkeling van de als positief ervaren meldcodes vormt een formalisering van het contact als gevolg van het moeten aangeven van het seksueel misbruik. Daarmee lijkt er ook geen steun te bestaan voor de invoering van een specifieke aangifteplicht, bekend uit wetgeving elders (Frankrijk, Victoria, New South Wales). Van een verruimde (specifieke) aangifteplicht wordt ook geen positief resultaat verwacht, want de dilemma's waarmee aangifte voor de burger is omgeven blijven, en de beroepskrachten kunnen uit hoofde van hun beroepsgeheim niet worden gehouden aangifte te doen. Een belangrijke bevinding ook is dat de politie aangeeft geen aangifte nodig te hebben om onderzoek te kunnen doen. Aandachtspunt is wel dat melding wordt gemaakt van een mogelijk tekort aan expertise bij Veilig Thuis ten aanzien van seksueel misbruik, waardoor dit niet altijd (voldoende) onderkend zou worden. Maar ook voor de politie en het Openbaar Ministerie geldt dat seksueel misbruik expertise vergt en dat niet iedere functionaris daarover in voldoende mate beschikt. Binnen dit beschreven kader van het (kunnen) onderkennen van een lastig te detecteren probleem en schurende werkvelden, is de afgelopen jaren op landelijk, regionaal en lokaal niveau geïnvesteerd in het opstarten en consolideren van samenwerking. Een eindtoestand is daarin nog niet bereikt, zo dat mogelijk zou zijn.

Waar overigens wel duidelijkheid over is, is dat er steun is voor een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van (vertegenwoordigers van) organisaties die weigeren mee te werken aan de overdracht van informatie over seksueel misbruik binnen de eigen kring. Het is voor hulpverlening en politie notoir moeilijk om ingang te krijgen in dergelijke gesloten bastions.

Afsluitend kan worden gesteld dat het onderzoek uitwijst dat er groei en beweging zit in het multidisciplinair samengestelde veld, en dat er veel goed gaat. Maar het kan, en het moet beter, daar zijn de respondenten het over eens.

Summary

Introduction

The present study aims to provide an assessment framework for the debate on the issue whether in cases of serious sexual abuse an extension of both the duty to report a crime to the police (article 160 of the Dutch Code of Criminal Procedure (*Sv*) and the penalisation on non-compliance (article 136 Dutch Penal Code; *Sr*) should be considered. Next the study addresses the desirability to extent the criminal liability of private organisations (nonlegal persons) that do not report sexual abuse within their organisations to the police.

The study focuses on the care and education sectors. In addition, attention is paid to current developments in sports. A distinction is made amongst sexual abuse among private persons (the private path), and sexual abuse by professionals against private persons (the institutional path).

A second study on sexual abuse and the willingness to report a crime within the group of Jehovah's Witnesses was conducted simultaneously with this study.[987] Both studies were conducted independently, but given the fact that the present study addresses general legal obligations that also apply to the Jehovah's Witnesses, the outcomes of the present study may be of relevance to the study on the issue of sexual abuse within the group of the Jehovah's Witnesses.

Approach and method

The research-design is based on a mixed methods approach. Using multiple research methods, the subsequent findings were correlated (triangulation), contributing to the solidity of the findings. In light of the restrictions, the study does not claim representativeness.

Common methods of legal research were used, i.e. research and analysis of legislation and regulations, of Parliamentary documents and of literature. Interviews, a questionnaire and two expert meetings were conducted. Professional's' experiences with the duty to report a crime to the police and with the reporting codes were identified, as well as their perception on the objectives thereof. Finally, in the hope of drawing inspiration from practices abroad, a study comprising the legislation in Ireland, Australia and Germany was conducted. Supplementary to this, a quick scan of the state of affairs at the European Union level (Sweden, France, Belgium and England & Wales) was conducted.

All research data were then combined, drafting scenarios to create an overview. Each scenario describes several considerations relevant to the Parliamentary debate concerning the promotion of the exchange of information on sexual abuse to the police and the Public Prosecutor's Office. Variants can be compiled by exchanging the considerations presented. The scenarios have been applied to two different, yet related sets of questions: 1) addressing the case of how to promote the report of sexual abuse committed by an individual, and 2) addressing the

[987] This study was still in progress when the present research report was concluded. The study is conducted by researchers from the Utrecht University, faculty REBO. See: WODC (Dutch Scientific Research & Documentation Centre), projectnumber 3010, https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3010-aangiftebereidheid-binnen-de-gemeenschap-van-jehovaes-getuigen.aspx.

issue of the criminal liability of legal persons due to non-compliance with regard to the duty to report sexual abuse within the private organisation.

Legislation and regulations on the reporting of a crime to the police (*aangifte*), the (internal) duty to report, the right to report to the Safe-at-Home (*meldrecht*) and the rules on the report to the police by Safe-at-Home, the Educational Inspectorate and the Inspectorate IGJ

The framework of (legal) obligations and policy agreements with regard to the disclosure of information on sexual abuse was analysed. Both the obligations to report to the police (*aangifte*), the obligations to the local Safe-at-Home organisations (*Veilig Thuis*) and the arrangements on the exchange of information between the Safe-at-Home organisations, the inspectorates and the police were described extensively.

Sexual abuse in the private path

For the private path, a duty to report a crime to the police applies pursuant to article 160 *Sv*. Although sexual abuse covers several sexual offences, this duty to report a crime to the police applies to rape only (article 242 *Sr*). The legislator failed to provide grounds for restricting the duty to report sexual offences to the police to rape. However, the legislative history shows a focus on serious violations of law.[988] The duty to report a crime to the police applies to anyone with knowledge of sexual abuse, thus it also applies to the victim. To reinforce this duty, the legislator penalised the violation thereof in article 136 *Sr*. This provision, however, relates to intended rape only. Moreover, in a case of omission to report by the victim is granted impunity (article 137 *Sr*).

The duty to report (*aangifteplicht*) a crime to the police in article 160 *Sv,* is an exception to the rule provided by article 161 *Sv*, containing a general *right to report* (*aangifterecht*) a crime to the police. The latter article provides that anyone possessing knowledge of a crime is entitled to report this crime to the police. Both article 160 and 161 *Sv* contain a requirement of knowledge. Opinions differ as to the contents of this requirement, however, it is obvious that the knowledge to be reported must be specific enough.

Reporting a crime to the police is not the only way to inform the police of sexual abuse. Another way of information transfer to the police is via a notification by one of the focal reporting points of Safe-at-Home. S 4.1.1 § 2 sub 2 of the Act on Social Support (*Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015*; hereafter *Wmo 2015*) authorizes the Safe-at-Home organisations to exchange information concerning sexual abuse with the police if there is reasonable cause given the victim's interest or the situation at stake. The information transferred to the police comes from social workers, making use of their right to report their suspicions to Safe-at-Home. This organization may decide to use the authority to file a notification. The latter needs to be distinct from the right for professionals to report based upon the Obligatory Report Act 2013 (*Wet op de verplichte meldcode 2013*). The Guide on the cooperation in case of criminal child abuse (*Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling 2017*)[989] holds further

[988] Apart from rape, this duty to report a crime to the police sees to crimes against the state's safety (s. 92-11 *Sr*), some intentional life crime, as well as acting as an accomplish (s. 287 up to and including 294 and 296 *Sr*) and human theft.

[989] Kwakman 2017, p. 13-14; for an overview p. 12. Next to the police, the Child Protection Council (*Raad voor de Kinderbescherming*) may be informed.

instructions. These arrangements are confirmed in the Protocol on Action Safe-at-Home 2019 (*Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019*).[990] In turn, the police may exchange information concerning sexual abuse to Safe-at-Home via a standard form. Such a notification does not necessarily imply a criminal law intervention, after consultation it can be decided that social support suffices. Thus, the reporting Domestic Violence and Abuse (*Meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling*) abuse does not serve to create an exchange of information to the police. The aim of the reporting code is to provide guidance to professionals who are confronted with suspicions of sexual abuse and who are in need of professional consultation how to act. The legislator's aim was not to increase the amount of reports to Safe-at-Home, but to facilitate the professional's decision on how to approach the case. Note, the report code represents as basic document.

The competence to lodge a report to Safe-at-Home, lies within the reporting code. The legal basis for the reporting code for both paths is the Obligatory Reporting Code Act 2013, together with the Decrees of 2013 and 2017. The findings of the study relate to the regime of the upgraded version of the report code Domestic Violence and Child Abuse, which came into force on January 1, 2019. Note the report code to represent a basic document. Social services, medical care services and educational services are obliged to provide for such a reporting code within their organization. The reporting code provides a protocol for the professionals how to act in a case of suspicion of sexual abuse, especially with regard to the potential exchange of information to the criminal justice authorities.[991] Lodging a report by a professional to a Safe-at-Home organization, initiates an internal consultation procedure (*vijf stappen plan*). The professional's authority to report to Safe-at-Home is qualified as a *right to report*. It does not qualify as a duty to report, since these professionals are bound to the secrecy obligation.[992] Given the complex nature of sexual abuse, however, the legislator was of the opinion that to combat the phenomenon adequately the secrecy obligation had to be put into perspective.[993] This calls, however for an adequate application, indicating conditions to be met amongst others the condition of informed consent of the victim or at least to try to inform the victim and to achieve his or hers consent.

Safe-at-Home conducts an assessment of the case and decides which measures should be to taken to safeguard the victim's safety. In order to be fully informed, the Safe-at-Home organisations must consult the police registration (triage). Subsequently, Safe-at-Home must decide which steps to take. It may be decided that offering social support suffices, however, if the report points at sexual offences having been committed a notification to the police must follow.[994] The authority to file such a notification lies within s. 4.1.1 § 2 sub e Act on Social Support (*Wmo 2015*).

In addition to the legislation and regulations referred to, cooperation agreements have been concluded as part of the National Network care/punishment (*Landelijk Netwerk zorg/straf*). Similar to those mentioned in the Guide on cooperation in case of criminal child abuse 2017 (*Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling 2017*) these instructions related to both the handling of sexual abuse in the private and the institutional path.

---

990 Veilig Thuis 2019.

991 The reporting codes address the broad topic of child abuse, including sexual abuse.

992 The right to report does, however, imply an (informal) 'duty' to report. When the outcome of the decision-making, based on the five step plan, including the assessment framework, points at a reasonable cause to report to Safe-at-Home this represents the professional standard of action. Therefore, in the report the latter is addressed as the (internal) duty to report (see chapter 1, §1.5.3).

993 *Dutch Parliamentary Papers II* 2011/2012, 33062, nr. 3, p. 18-19.

994 Kwakman 2017, p. 12.

Sexual abuse in the institutional path

Sexual abuse committed by professionals against private persons (inside and outside institutions) represent a violation of the professional standards. Apart from the obligations pursuant to the 2013 Act, the provisions under the Education Act 1999 and the Healthcare Quality, Complaints and Disputes Act (*Wkkgz*) apply. The aim is to safeguard the educational or care environment. Education services and (medical) care services are obliged to provide a reporting code within their organisation. These prescribe a duty to report to the supervisory bodies, i.e. the Education Inspectorate and the Mental Healthcare and Youth Services (*IGJ*) Inspectorate. Unlike sexual abuse by private persons, the secrecy obligation does not preclude professionals from reporting sexual abuse to the police. For that reason, subsequent to the contact with the inspectorate a report to the police may follow (eventually summoned by the inspectorate). In case the suspicions of the professional concern a rape, the duty to report prescribed in article 161 *Sv* applies; the secrecy obligation does not apply to these situations. If the suspicions regards sexual abuse of a client or pupil by a private person, a professional may report to the police based on the general the right to report (article 161 *Sv*); there is, however, no professional obligation to report.

The Sports hold a somewhat special position. Although the sexual abuse is situated in the institutional path, the perpetrators are not necessarily professionals. Mechanisms of supervision feature as a mix of public and private (f)actors and the activities are staffed by both professionals and private persons. Due to the status as private organisations the level of autonomy for the boards is relatively high. Being aware of the need to combat sexual abuse, the Sports sector has taken the initiative to draw up reporting codes, the orientation being towards those applied in the institutional path.

The extension of the obligation to report to serious sex offences

No detailed provisions exist as to which type of actions and which situations must be reported based on the reporting codes. Nevertheless, it is obvious that the legislator had no intention to limit the obligations mentioned in the reporting codes to rape. In principle, all forms of sexual abuse must be reported internally, which may then lead to exercising the right to report to the authorities, in the form of a report to Safe-at-Home or to one of the inspectorates. Thus, the reporting codes present a broader scope than the duty to report of article 160 *Sv* and the related penalisation of article 136 *Sr*. To further the debate with regard to which types of sexual offences should fall under the scope of a potential extension of the duty to report, attention was paid to the sexual offences taking into account the intended revision of Title XIV *Sr*. It could be argued that, if the legislator were in favour of an extension of the duty to report to the police, this could apply to sexual offences punishable by a prison term of four years or more.

Countrey survey[995]

The aim of the country survey was to discover whether Dutch practice can learn from foreign legislation and regulations. This is not necessarily the case, as the rules and practices that are valid abroad are determined by legal culture and therefore not necessarily applicable in Dutch practice.

[995] To further the readability of the summary the findings with regard to the comparative law study (chapter 5) are presented preceding the empirical data (chapter 4). In the full report these chapters are presented in a different order.

Obvious, similar problems and dilemmas with regard to the exchange of information concerning sexual abuse have to be dealt with elsewhere.

It suffices here to state that of all the countries studied only Victoria and New South Wales, i.e. federal states of Australia, have introduced a specific duty to report sexual abuse of minors to the police. Ireland provides for a legal duty to report to the authorities, the circle of those who are under a duty to report being extended. The Irish duty to report is almost similar to the right to report to the Dutch Safe-at-Home. The Irish police (*Garda Síochána*), however, have a more important role since the report may be filed directly to the police instead of to the Irish Child & Family Agency (commonly known as *Tusla*).

In Germany, on the other hand, there is no support for an extension of the duty to report to the police. The German discourse is in line with the Dutch one: substantial resistance exists, especially from social work, against what is seen as a formalisation of the approach of sexual abuse. The arguments mentioned are similar to those present in the Dutch debate; an extension of the duty to report to the police is thought to be counterproductive.

The quick scan shows that of the studied member states of the European Union only France subscribes a duty to report sexual abuse to the police (article 434-4 Code Penal; *CP*). The latter stands next to the general duty to report of article 434-1 *CP*. As for Belgium, only civil servants are obliged to report sexual crimes to the police (article 29 Belgian Code of Criminal Procedure).

The discourse in England & Wales shows similarities with the Irish one. In 2016 a broad consultation was initiated regarding the desirability of the introduction of a legally sanctioned duty to report sexual abuse to the authorities. The proposal was declined, the arguments against being similar to those found in the German and Dutch debate. Subsequently, the system of mandatory report to the social authorities was extended. Including an extension of the range of those who are under a duty to report. Similar to the Irish discourse the police have a pivotal role. The Swedish government, finally, also introduced a general duty to report sexual abuse; the latter, however, needs to be addressed to the local welfare commissions.

Looking at practice

Another part of the research contains a study into Dutch practice, based upon an exploration of quantitative and qualitative data. In light of the limitations, this part of the study holds no claim to representativeness. Nevertheless, the findings provide a consistent imagery of the problems and (moral) dilemmas that professionals in service of the organisations (Safe-at-Home, the police, the Public Prosecutor's Office, the Educational Inspectorate and the Inspectorate *IGJ*) have to face in the context of their fight against sexual abuse, especially with regard to the exchange of information.[996]

The quantitative findings

As to the figures, no valid statement is possible on the question, whether the introduction of the reporting codes has led to an increased number of reports. The picture that emerges shows a more or less steady number of reports. As regards the experiences with the duty to report to the police (article 160 *Sv*), and the exercise of the right to report to the authorities (article 161 *Sv*), the figures again do not give a clear answer.

[996] With regard to the sports, the findings have been but limited.

The qualitative findings

The focus of the professionals lies at the preliminary phase, the period of time that goes the decision whether a report should be filed to the police in order to start a police investigation. The professionals' attention is directed towards the issue how to stop the sexual abuse, and to provide safety for the victims (and his loved ones) on the short and the long term. Support for both a possible extension of duty to report and an extension of the penalisation of article 136 *Sr* is lacking. The same goes for an extension of the range of those who are under a duty to report. It is of importance to point out that the police and the Public Prosecutor's Office are not in need of a report to conduct an investigation. Often, the police already know about the suspicions of sexual abuse. If an extension were to be considered, however, the duty to report a crime to the police should no longer be restricted to rape. Even then, no increased number of reports is to be expected. If this, however, were the case, both social work and the inspectorates fear for delays in processing, in view of the observed vice squad's shortage of capacity. As regards the suspect's rights, an extension need not be problematic, as these rights are judged as sufficiently guaranteed under the existing legislation and regulations.

Conversely, the reporting codes with the included right to report to the authorities are deemed valuable. Their use, however, also poses dilemmas. Specifically concerning the report of sexual abuse by civilians (the private path). A call for attention towards various groups of (potential) victims is heard (mildly mentally challenged persons, (ex-) psychiatric patients, disabled persons, elderly). These categories of victims may also benefit from potential preventive effects related to the application of the reporting codes. Simultaneously, participants point at the dilemmas that confront the professional working at Safe-at-Home. Since sexual abuse occurs in secret, problems with regard to the detectability of sexual abuse are mentioned, together with the dilemmas to exchange information that follow from its detection. It is difficult to interpret what exactly is going on and whether this justifies a report to Safe-at-Home, and even more whether Safe-at-Home should notify the police.[997] Such dilemmas are felt most strongly concerning the sexual abuse in the private path. The exchange of information may fail on account of the knowledge requirement mentioned in the Guide on the cooperation in case of criminal child abuse (*Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling*). Notwithstanding the guide to provide clear instructions and examples, the practitioners do experience difficulties to decide whether there is a reasonable cause to notify the police.

The decision to exchange information to the police remains a difficult one for Safe-at-Home, even when the case points at a reasonable cause. The same goes for the decision to report to Safe-at-Home by other practitioners. Social workers, medical care givers and other professionals bound to the instruction to report or notify start from a support perspective, taking the victim's request for help and the safety risk presented by the case as the point of reference. One is in need of room for manoeuvre in order to draw up an adequate assessment of the case, a condition that is fully supported by the police and both the inspectorates. The casuistry is of crucial importance, especially the assessment of the safety risk. There upon it is decided whether an exchange of information to the police is in place.

Professionals in service of Safety-at-Home (to a certain extent) tend to select cases, thereby ignoring the agreement set out in the Guide on cooperation in case of criminal child abuse (*Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling*) subscribing that all cases of sexual

[997] Note this competence to notify the police is derived from s. 4.1.1 §2 sub e Act on the Social Support (*Wmo 2015*).

abuse should be reported to the police by Safe-at-Home. It is of importance to note that the police and the Public Prosecutor's Office condone such a selection on condition that the serious cases are reported. Indeed, s. 4.1.1. § 2 under 2 Act on the Social Support (*Wmo 2015*) holds the authority to notify the police in case of a reasonable cause, but does not hold a legal obligation to do so. Whether Safe-at-Home complies to the instruction that all cases of criminal sexual abuse should be notified to the police is questionable, since the amount of reports by Safe-at-Home to the police is rather low. In reverse, the majority of the reports of sexual abuse to Safe-at-home come from the police. It is suggested that relatively low amount of reports to the police by Safe-at-Home relates to the broad caseload of this organization, in conjunction with a lack of internal expertise which would hinder an adequate assessment. A similar observations is made by respondents form Safe-at-Home.

Civilians also experience difficulties how to interpret their suspicions and whether these justify a report to the police, or for that cause, Safe-at-Home. Other than the professionals, they have no professional forum to discuss their observations and how these should be dealt with. Professionals point at the reluctance of individuals, both civilians and professionals, towards sexual abuse; there's a natural tendency to look away and ignore the signs.

Safe-at-Home uses the Guide on the cooperation in case of sexual abuse (*Handreiking samenwerking bij strafbare kindermishandeling*) as the starting point for decision-making. Filing a notification to the police implies that the professional has to engage in a multidisciplinary assessment of the case. Since the information is of a confidential nature, this can cause some restraint. Perspectives differ and social workers tend to feature the criminal justice system as a formal, punitive, discourse. This does not mean that professionals are unwilling to exercise the right to report based upon the reporting code, nor to report a crime to the police based upon article 161 *Sv*. It only means solutions are sought that satisfy the multiple interests involved. In this, the victim's needs are an important factor; restoration of the victim's autonomy is deemed essential. The obligation to report one's own rape to the police mentioned in article 160 *Sv* is inconsistent with this.

The police and the Public Prosecutor's Office are aware of this imagery of punitiveness. This last part requires qualification, as both the police and the Public Prosecutor's Office point out that a criminal law intervention is not always the most appropriate reaction to sexual abuse. They also stress that the victim's interest is paramount, and that prosecution may not be in the victim's interest. The decision which solution serves best, however, should be based on full consultation, indicating Safe-at-Home to exchange to the police and the Public Prosecutor's Office and seek for consultation. Safe-at-Home should act as a link between the authorities involved. The findings show that Safe-at-Home does fulfill its role, however, one does apply selection and regional differences exist. Although agreements exist with regard to cooperation, the latter emerges primarily on a local level causing differences in the way consultation and exchange of information is organised. The constitution of the consultation may vary, depending on the region and the profile of the case at hand. Trust and mutual familiarity are the prerequisites for the success of these consultations. Especially so, as suspicions of sexual abuse do not permit any delay, concerted action is required.

In the institutional path, cooperation has already taken shape. Especially in the education sector, which applies reporting codes since 1999. In addition, the Mental Healthcare and Youth Services (*IGJ*) Inspectorate has created a link between social work and the criminal justice system through the section Investigation and Penalty (*Opsporing & Boete)*. The sports sector has only

recently started to develop a reporting methodology, which must be tailored to this sector's special character. The aim is to follow the existing reporting codes.

In short, for both paths (the private and the institutional one) cooperation emerges in Dutch practice, be it that there is reasonable cause for improvement. This is due to the complexity of the subject on the one hand, and recent developments related to the Act on the Social Support (*Wmo 2015*) on the other hand. Cooperation takes different appearances since one builds upon existing contacts and structures, having to deal with different perspectives and the need to create mutual familiarity and trust. The victim's interest forms the point of departure for the approach taken and the related exchange of information, but this does not exclude differences of opinion. Nevertheless, the common goal promotes a (potentially) fruitful cooperation. Such cooperation does not benefit from an extension of the duty to report to the police in article 160 *Sv* or an extension of its penalisation in article 136 *Sr*.

Support, however, is found for an extension of the possibility to hold organisations or representatives of organisations liable under criminal law, when they refuse to report sexual abuse in their own ranks. Such a provision provides the organisations with a tool to resist internal pressure; the organization is legally obliged to report the sexual abuse to the police. This is insufficient, however, as it would be better to convince these organisations and their legal representatives that it is wise to share their suspicions, so that the victim can get appropriate assistance and the victim's safety can be safeguarded.

Scenarios

Based on the results of the study, three scenarios were drafted. These scenarios are based upon the findings, presented in the report. They (schematically) reflect the contents and basic principles, as well as the opportunities and focus areas/risks attached. The scenarios are not 'closed'; in-between scenarios are possible, however these were not elaborated. A brief summary of the scenarios is presented below.

The scenarios apply to two subsequent situations:

- *Situation I*: the one in which an individual (civilian or professional) is under the duty to report to the police or the social services and,
- *Situation II*: the one in which (the legal representative of) the organisation is under the duty to report to the police. The organisations addressed do not fall within the reach of the report codes.

The three scenarios presented are subsequently

4) *Scenario I:* the situation where there is no extension of the duty to report a crime to the police in article 160 *Sv*, nor an amendment of the penalisation of the omission to report in article 136 *Sr*. There is an amendment of paragraph 2 of article 160 *Sv*, as a result of which the victim's duty to report a crime to the police is cancelled. Related an amendment is put forward concerning article 136 *Sr* containing a privilege for the victim in case of non-report of the victim's intended rape. The scenario does not contain an extension of the range of persons who are under a duty to report to the police or Safe-at-Home;
5) *Scenario II*: the situation where a legislative amendment is introduced, extending the duty to report to the police in article 160 *Sv* and the penalisation of the omission thereof in article 136 *Sr*;

6) *Scenario III*: the situation where a legislative amendment is introduced comprising:
   e) the deletion of the 'rape' element, both in article 160 *Sv* and in article 136 *Sr*, so that these cease to cover all serious sexual offences, together with
   f) an extension of the general, non-sanctioned duty to report a crime to the police in article 161 *Sv;*
   g) an extension of the range of persons who are under a duty to report to the authorities and
   h) the consideration to strengthen cooperation between various organisations.

A schematic overview of the scenario's applied to situation I and II goes as follows.

Situation I - Scenario I until to and including III, applied to the situation in which individual (civil servant or professional) is under the duty to report to the police or Safe-at-Home

Scenario I - Limited legal amendment, consolidation of the implementation of the report codes

Constitutive elements	*Opportunities*	*Points for attention/risks*
The relative meaning of the duty to report to the cjs authorities & the penalisation of art. 136 *Sr*	- focus on the preliminary phase - multidisciplinair approach - room for manoeuvre - subsidiarity & proportionality - lack of support for the duty to report to the cjs - exemption for the victim	- level of cooperation - filtering and subsequent non-report to the police - merging of two streams
Maturation of current developments	- the potential represented within current developments - room to foster confidence - room to respect the organisations' autonomy - national policy agreements	- level of cooperation - regional differences - hurdles in supra-regional cooperation - in-house settlement of sexual abuse by social services - risk concerning truth finding - social services must await action by the cjs
With a view to the variety of the cases	- taking into account the case's features - approachableness fosters cooperation - better chance to substantiate information - safety on the short term vs the long term	- risk concerning truth finding - risk for non-disclosure due to an imagery of a punitive cjs discourse - in-house settlement of sexual abuse by social services
With a view to the dilemmas	- dilemmas concerning knowlegde requirement - dilemmas concerning loyality - with regard to professionals: framing via protocol	- tendency to neglect (to look away) - risk concerning in-house settlement of sexual abuse by social services - shortcomings in expertise - lack of protocol & consultation for civilians
Standard confirmation	- expiration of the duty to report to the police for the victim pays tribute to the right to personal autonomy and victims' legal rights	- no standard confirmation - need for attention for multiple categories of (potential) victims - the need to further civil responsibility other than by the cjs

Scenario II - Legal amendment: extension of the duty to report to the police of article 160 Sv & the penalisation of article 136 Sr

Constitutive elements	*Opportunities*	*Points for attention/risks*
Standard confirmation	- provide for standard confirmation - in line with social opioni - extension: serious sexual crimes - expiration of the duty to report to the police for the victim	- clarification of knowlegde requirement - victim's duty to report to the police? - duty to report applied to minors?? - clarification of exclusions in conjunction with the secrecy obligation - risk: unjustified reports - exculpation clause in conjunction with art. 6:162 Dutch Civil Code
Uniform direction & Upgrading exchange of information informatie	- selection in the hand of the police & PPO - assessment of the punishability in hands of to the police & PPO - upgrading exchange of information - to correct undue eagerness displayed by cjs via informative consults & art. 167a DCPP - correct in house settlement of cases by social services - correct inability to act by social services	- undue formalisation - loss of opportunity to filter via informative consults - low expectations regarding a raise of the amount of reports filed - criminal justice investigation goes without a report - criticism towards selection of cases by the police via informative consults - tension between the primacy claim by the cjs vs professional standards and responsibilities of the social services - reverse effect? - the human tendency to look away from sexual abuse - scaling up in conjunction with the capacity gap of the vice squad - social services must await action by the cjs

Scenario III - Legal amendment: 1) expiration of article 160 Sv & article 136 Sr; 2) preservation of article 161 S; 3) extension of the range of persons who are under a duty to report to the authorities & 4) introducing liaisons

Constitutive elements	*Opportunities*	*Points for attention/risks*
Maturation of current developments	- the potential represented within the current developments - room to further confidence - room to respect the organisations' autonomy - national policy agreements	- level of cooperation - regional differences - hurdles in supra-regional cooperation - in-house settlement of sexual abuse by social services - risk concerning truth finding - risk of social services seated in the waiting room of the cjs
No undue formalisation	- room for manoeuvre - no duty to report for victim - preservation of (selection) via informative consults	- success depends on the quality of 'adequate cooperation' - dependency on the willingness and qualities of the professionals - risk concerning truth finding
Extension of the range of persons who have a duty to report	- extension of supervision - standard confirmation (towards civilians & professionals)	- which agency to report to? - scaling up
Liaisons	- further cooperation - exchange of expertise	

Situation II - Scenario I until and including III applied to the situation in which (the legal representative of) the organisation is under the duty to report to the police.

Scenario I - Limited legal amendment, consolidation of the implementation of the report codes (applied to the organisation)

Constitutive elements	*Opportunities*	*Points for attention/risks*
Standard confirmation		- no standard confirmation - no focus on any other institutional responsibility -
With a view to the dilemmas	- no undue formalisation - respect for the organisation's autonomy - take into account the subsidiarity of the settlement - with a view to the organisation's interest - appointing a liaison officer within the organisation	- enforceable? - risk of concealment of sexual abuse

Scenario II - Legal amendment: extension of the duty to report to the police of article 160 Sv & the penalisation of article 136 Sr (applied to the organisation)

Constitutive elements	*Opportunities*	*Points for attention/risks*
Standard confirmation	- focus on the social responsibility of the organisation - in line with the social opinion	
Direction in hands of the police & PPO	- direction in hands of the police & PPO - creating a firm grip on how to settle cases of sexual abuse - further exchange of information - avoid risk of in house settlement by social services	- enforceable? - effect?
Reverse effects & added value		- undue formalisation strengthens the tendency to 'look away' - in house settlement by the social services

Scenario III - Legal amendment: 1) expiration of article 160 Sv & article 136 Sr; 2) preservation of article 161 S; 3) extension of the range of persons who are under a duty tor report to the authorities & 4) introducing liaisons (applied to the organisation)

Constitutive elements	*Opportunities*	*Points for attention/risks*
Standard confirmation		- in decline
No undue formalisation	- prevent undue formalization - room for consultation - with a view to the organisation's interest - appointing a liaison officer within the organisation	- enforceable? - transition of the internal perspective? - tendency to let the organisation's interest prevail - neglect of sexual abuse
Extension of the range of persons under a duty to report	- lack of framework (vehicle) - need to tune to the nature of the organisation	- dispersed supervision

Conclusion

The study covers a complex issue: the prevention of and fight against the sexual abuse of socially vulnerable persons and the related need for exchange of information. Paramount in determining the approach, including the exchange of information, are the characteristics of the case. These determine how the case will be dealt with and which information will be exchanged and to whom. The problems experienced with regard to the disclosure of sexual abuse by civilians (the private path), are of a different nature than those featuring sexual abuse by professionals (the institutional path). A tailor-made approach is of importance. In all this, the victims' needs and wishes need to be taken into account.

As a result, no unambiguous solutions exist. The shared task to protect socially vulnerable persons from sexual abuse and to related need to exchange information provides a common

compass, but it does not exclude differences of opinion. Social work, whether institutional or not, and the criminal justice system will remain two different paths, however, cooperation will be required in the victim's interest. Mutual familiarity and trust are essential, and this requires time and effort. In the past years, the organisations involved have invested in establishing and consolidating this cooperation at the national, regional and local level. This has not resulted in a final state yet, if at all possible.

The study shows that an extension of the duty to report to the police in article 160 *Sv* and the related penalisation of the omission in article 136 *Sr* is not deemed to be of added value. Such a legal amendment would indeed further standard confirmation, but would also cause negative effects, especially undue formalisation. Settlement by a criminal court may be part of the approach chosen; however, professionals point out that punishment is not always the most appropriate reaction. There also is insufficient support for an extension of the range of persons under a duty to report.

There is, however, reasonable cause for action by the authorities since the exchange of information concerning sexual abuse is in need of improvement. Measures to be taken should involve the consolidation of the multidisciplinary approach towards sexual abuse, implying the need to further cooperation amongst the authorities involved, clarifying the differences in perspective. The imagery of the police and the Public Prosecutor's Office predominant focus on the pursuit of punishment needs to be corrected; the criminal justice authorities stress that a criminal justice intervention concerning sexual abuse may not be the best solution. The impression is that the expertise on sexual abuse is in the hands of relatively small group of professionals, which may hinder the detection, and thus the exchange of information concerning sexual abuse. Moreover, professionals point out that there is a need to broaden the focus towards other social vulnerable persons than minors. Notwithstanding there to be regional best practices and national policy agreements, there is reasonable cause to invest in multi-agency cooperation since this can further the exchange of information. The latter will not flourish from an extension of the duty to report to the police, nor from an extension of the range of persons under a duty to report.

There is, however substantial support for the idea to extent the criminal liability of organisations or their representatives that fail to cooperate in the transfer of information on sexual abuse. Such a legal amendment would contribute to the standard confirmation. Moreover, it would provide the management with a vehicle to counter the organization's interest to conceal the sexual abuse. The management is called upon by a higher authority, the law, to disclose information.

Literatuurlijst

Ainsworth & Hansen 2006
F. Ainsworth & P. Hansen, 'Five tumultuous years in Australian child protection: Little progress', *Child and Family Social Work* 2006, nr. 11, p. 33-41.

Amelung & Funcke-Auffermann 2004
D. Amelung, N. Funcke-Auffermann, 'Die erneute Reform des Sexualstrafrechts', *Strafverteidiger Forum* 2004, p. 114-122.

AMK 2013
Advies en Meldpunten Kindermishandeling (AMK), *Overzicht 2013*, beschikbaar op: https://www.jeugdzorgnederland.nl/contents/documents/jaarverslag-amk-2013.pdf.

Angman & Gustafsson 2011
I.angman & M. Gustafsson, *Combating child abuse and neglect in Sweden*, Regionförbundet Örebro 2011.

Ashworth 2017
A. Ashworth, 'Positive duties, regulation and the criminal sanction', *Legal Quarterly Review* 2017, nr. 133, p. 606-630.

Australian Institute of Family Studies 2017
Australian Institute of Family Studies, *Mandatory reporting of child abuse and neglect, CFCA Resource Sheet*, september 2017, beschikbaar op: via https://aifs.gov.au/cfca/publications/mandatory-reporting-child-abuse-and-neglect.

Baeten & Willems 2009
P. Baeten & J. Willems, *De maat van kindermishandeling. Meldcode en criteria van kindermishandeling*, Amsterdam: SWP 2009.

Baeten e.a. 2019
P. Baeten, M. van Beurden, I. Haxe, L. Janssen, E. Mourits en N.H.R. Lambers, *Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019*, Landelijk Netwerk Veilig Thuis 2019.

Barendrecht e.a. 2004
J. Barendrecht , J. Vranken, I. Giesen, M. Borgers, W. van der Burg, H. Thijsen, B. van Roermund en W. van Boom, 'Methoden van rechtswetenschap: komen we verder?', *NJB* 2004, p. 1419-1428.

Baseline Report 2017
Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), *Report submitted by Sweden pursuant to Article 68, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Baseline Report),* 2017 beschikbaar op: https://rm.coe.int/state-report-on-sweden/168073fff6.

Bergman 2015
J. Bergman, *Barns Behov i Centrum (BBIC). Uniformity: an unreachable goal?*, Lund: Lund University 2015.

Besselink 2009
L. Besselink, 'Aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid van de diosceane bisschop in het licht van de grondrechten', in: K. Martens, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de diosceane bisschop*, Werkgroep Nederlandstalige Canonisten, Leuven: uitgeverij Peeters 2009, p. 125-138.

Bijleveld 2013
C.C.J.H. Bijleveld, *Methoden en Technieken van Onderzoek in de Criminologie*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.

Blok & Besier 1925
A.J. Blok & L. Ch. Besier, *Het Nederlandsche Strafproces, Deel I*, Haarlem: Tjeenk Willink 1925.

Bonnet 2016
R. Bonnet, *De kleine gids kindermishandeling*, Deventer: Kluwer 2016.

Ten Boom & Zebregs 2017
A. Ten Boom & S. Zebregs, *Registratie kindermishandelingszaken in de justitieketen. Factsheet 2017-2*, Den Haag: WODC 2017.

Borgers 2003
M.J. Borgers, 'Wetshistorische interpretatie in de strafrechtspraak', in: M.S. Groenhuijsen & J.B.H.M. Simmelink (red.), *Glijdende schalen. Liber Amicorum J. de Hullu*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2003, p. 51-69.

Borres & Hägg 2007
M.P. Borres & A. Hägg, 'Child abuse study among Swedish physicians and medical students', *Pediatric International* 2007/49, nr. 2, p. 177-82.

De Bosch Kemper 1838
J. de Bosch Kemper, *Wetboek van Strafvordering, naar deszelfs beginselen ontwikkeld, en in verband gebracht met de algemeene rechtsgeleerdheid*, *Eerste Deel*, Amsterdam: Johannes Müller 1838.

Te Braake 1990
T. te Braake, 'Beter geen meldingsplicht ter zake van kindermishandeling', *NJB* 1990, nr. 42, p. 1639-1641.

Brants 2008
C.H. Brants, 'Strafrechtsvergelijking', *Delikt en Delinkwent* 2008, 16, p. 214-242.

Brants 2010
C.H. Brants, 'Legal Culture and Legal Transplants', in: J.H.M. van Erp, L.P.W. van Vliet (red.), *Netherlands Reports to the Eighteenth International Congress of Comparative Law*, Antwerpen: Intersentia 2010, p. 1-117.

Broeckx 2001
P. Broeckx, M. Dumarey, R. Fock, 'Schuldig verzuim en beroepsgeheim in de context van strafrechtelijke bescherming van minderjarigen', in G. Vermeulen (ed.), *Strafrechtelijke bescherming van minderjarigen*, Antwerpen: Maklu, 2001, p. 455.

Von Brucken Fock 1987
E.P. von Brucken Fock, 'De gerechtigden tot het indienen of intrekken van een klacht' in: *Naar eer en geweten (liber amicorum J. Remmelink)*, Arnhem: Gouda Quint 1987.

Buckely & Burns 2015
H. Buckely & K. Burns, Child welfare and protection in Ireland: déja vu all over again, in: A. Christie c.s., *Social work in Ireland: changes and continuities*, London: Palgrave Macmillan, 2015, p. 51-70.

Bullens 2007
R. Bullens, 'Het verschoningsrecht bij kinderen onder de 12 jaar', in: A. van Wijk c.s. (red.), *Facetten van zedencriminaliteit*, Den Haag: Elsevier 2007, p. 183-209.

Bunting e.a. 2010
L. Bunting, A. Lazenbatt & I. Wallace, In formations Sharing and Reporting Systems in the UK and Ireland: Professional Barriers to reporting Child Maltreatment Concerns, *Child Abuse Review*, vol. 19, 2010, p. 187-202.

Capelle 2011
L. Capelle, *Bijvoorbeeld: modelteksten en typevoorbeelden voor de dagelijkse juridische en fiscale praktijk van het ondernemingsleven*, Mechelen: Kluwer, 2011.

CBS 2015a
CBS, *Kindermishandeling 2011, voorlopige cijfers*, 17 december 2015, beschikbaar op: https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2015/51/kindermishandeling-2011-voorlopige-cijfers.

CBS 2015b
CBS, *Kindermishandeling 2012, voorlopige cijfers*, 17 december 2015, beschikbaar op: https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2015/51/kindermishandeling-2012-voorlopige-cijfers.

CBS 2015c
CBS, *Kindermishandeling 2013, voorlopige cijfers*, 17 december 2015, beschikbaar op: https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2015/51/kindermishandeling-2013-voorlopige-cijfers.

CBS 2015d
CBS, *Kindermishandeling 2014, voorlopige cijfers*, 17 december 2015, beschikbaar op: https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2015/51/kindermishandeling-2014-voorlopige-cijfers.

CBS 2015e
CBS, *Kindermishandeling en huiselijk geweld, eerste halfjaar 2015*, 2 december 2015, beschikbaar op: https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2015/49/kindermishandeling-en-huiselijk-geweld-eerste-halfjaar-2015.

CBS 2016a
CBS, *Kindermishandeling en huiselijk geweld 2e halfjaar 2015*, 29 april 2016, beschikbaar op: https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2016/17/kindermishandeling-en-huiselijk-geweld-2e-halfjaar-2015

CBS 2016b
Centraal Bureau voor de Statistiek, *Kindermishandeling en huiselijk geweld 2016*, beschikbaar op: https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/17/kindermishandeling-en-huiselijk-geweld-2016.

CBS 2017a
CBS, *Kindermishandeling en huiselijk geweld, 1e en 2e halfjaar van 2016*, 28 april 2017, beschikbaar op: https://www.cbs.nl/-/media/_excel/2017/17/kindermishandelinghuiselijkgeweld2016hj01nadervoorlopig2016hj02voorlopig.xlsx.

CBS 2017b
Centraal Bureau voor de Statistiek, *Veilig Thuis 1e halfjaar 2017: Nog geen vergelijkbare cijfers*, beschikbaar op: https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2017/46/veilig-thuis-1e-halfjaar-2017.

CBS 2017c
CBS, *Veiligheidsmonitor 2017*, 1 maart 2018, beschikbaar op: https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/09/veiligheidsmonitor-2017.

CBS 2018a
Veilig Thuis stand van zaken in 2017, Den Haag: CBS 2018, beschikbaar op: https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/25/beleidsinformatie-veilig-thuis-stand-van-zaken-in-2017.

CBS 2018b
Beleidsinformatie Veilig Thuis. Stand van zaken in het 1e halfjaar van 2018, Den Haag: CBS 2018, beschikbaar op: https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/44/beleidsinformatie-veilig-thuis-1e-halfjaar-2018.

CBS 2019a
Beleidsinformatie Veilig Thuis 2e halfjaar 2018, Den Haag: CBS 2019, beschikbaar op: https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2019/18/beleidsinformatie-veilig-thuis-2e-halfjaar-2018.

CBS 2019b
CBS, *Politie registreert meer zedenmisdrijven*, 8 februari 2019, beschikbaar op: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/06/politie-registreert-meer-zedenmisdrijven#id=undefined.

Claeys 2014
S. Claeys, *Ambtelijke aangifte,* Gent: Universiteit Gent 2014 (masterscriptie), beschikbaar op: https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/163/179/RUG01-002163179_2014_0001_AC.pdf.

Cleiren 2012
C.P.M. Cleiren, 'Functie en waarde van criteria voor strafbaarstelling in het huidige tijdsgewricht', in: C.P.M. Cleiren, *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek*, Den Haag: Boom 2012, p. 7-25.

Cocozza & Hort, 2011
M. Cocozza & S. Hort, 'The dark side of the Universal Welfare State? Child abuse and Protection in Sweden', in G. Gilbert, N. Parton, M. Skivenes (red.), *Child Protection Systems: International Trends and Orientations*, UK: Oxford University Press 2011.

Commission to Inquire into Child Abuse (Ryan Commission) 2014
Commission to Inquire into Child Abuse (CICA) 2014, beschikbaar op: http://www.childabusecommission.ie/rpt/pdfs/.

Corstens/Borgers & Kooijmans 2018
G.J.M. Corstens, M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Department of Children and Youth Affairs 2017
Department of Children and Youth Affairs, *Youth Children First. National Guidance for the Protection and Welfare of Children 2017*, Dublin, beschikbaar op: https://www.dcya.gov.ie/documents/publications/20171002ChildrenFirst2017.pdf.

Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) 2003
Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) van 12 februari 2003, beschikbaar op:
https://www.dijuf.de/tl_files/downloads/2010/andere_downloads/Hinweise_DIJuF_Febr.2003.pdf, geraadpleegd op 24 april 2019.

Dickinson 1990
E. Dickinson, 'Meldplichten en richtlijnen in de VS', in: H. Baartman, *Incest en hulpverlening*, Amersfoort: Acco 1990.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken 2017
Nader Rapport van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van 20 juni 2017, 1072686-159751-WJZ, *Stcrt.* 2017, 46221.

Doeven 2008
I. Doeven, *Meldcodes kindermishandeling. Beschikking, waardering, gebruik en scholing. Verslag van onderzoek naar de beschikking over, de waardering van en scholing in het gebruik van meldcodes kindermishandeling*, Veldkamp: Amsterdam 2008.

Doorenbos 2001
D.R. Doorenbos, 'Kroniek van het straf(proces)recht', *NJB* 2001, p. 1474-1480.

Van Doorn 2018
K. van Doorn, *Laat de kerk misbruik echt erkennen*, NRC 28 september 2018, beschikbaar op: https://www.nrc.nl/nieuws/2018/09/28/laat-de-kerk-misbruik-echt-erkennen-a1916607.

Dyson 2014
M. Dyson, *Unravelling Tort and Crime*, Cambridge: Cambridge University Press 2014.

Ebenau & Oostrom 2014
Ebenau, E. & L. Oostrom, *Gewelds- en zedendelicten, De prevalentie van huiselijk geweld en kindermishandeling in gemeenten, jeugdzorgregio's en Veilig Thuis regio's*, Den Haag: CBS 2014, beschikbaar op: https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2016/26/gewelds-en-zedendelicten-onder-kinderen-2014.

Edvardsson 1996
B. Edvardsson, *Child protection investigations in the Swedish social services – are they really children´s best interests? Is a "hunting the monster theory" influencing social work and decisions?* (conference paper Upsala University), Örebro: University of Örebro 1996, herzien in 2010.

Factsheet 2016
Government Offices of Sweden, *Factsheet: National strategy to prevent and combat men's violence against women*, 2016, beschikbaar op: https://www.government.se/4ac3ba/contentassets/4bbb1643e427432682464d4559c41027/fact-sheet_national-strategy-to-prevent-and-combat.pdf.

Failure to disclose offence fact sheet DHHS
Department of Health and Human Services, State Government of Victoria, Australia, *Failure to disclose offence: Fact sheet for department of human services staff and funded organisations*, beschikbaar op: https://providers.dhhs.vic.gov.au/failure-disclose-offence-fact-sheet-word).

Failure to disclose offence fact sheet DJCS
Department of Justice and Community Safety, Victoria, Australia, *Failure to disclose offence fact sheet DJCS*, beschikbaar op: https://www.justice.vic.gov.au/safer-communities/protecting-children-and-families/failure-to-disclose-offence.

Failure to protect offence fact sheet DHHS
Department of Health and Human Services, State Government of Victoria, Australia, *Failure to protect offence fact sheet DHHS,* beschikbaar op: https://providers.dhhs.vic.gov.au/failure-protect-offence-factsheet-word.

Failure to protect offence fact sheet DJCS
Department of Justice and Community Safety, Victoria, Australia*, Failure to protect offence fact sheet DJCS*, beschikbaar op: https://www.justice.vic.gov.au/safer-communities/protecting-children-and-families/failure-to-protect-a-new-criminal-offence-to.

Family and Community Development Committee 2013
Family and Community Development Committee, *Betrayal of Trust; inquiry into the handling of child abuse by religious and other non-government organisations,* Melbourne 2013.

Fielding 2012
N.G. Fielding, 'Triangulation and Mixed Methods Design: Data Integration With New Research Technologies', *Journal of Mixed Methods Research* 2012, nr. 2, p. 124-136.

Flaherty e.a. 2008
E.G. Flaherty, R.D. Sege & J. Griffith, 'From suspicion of physical child abuse to reporting: primary care clinician decision-making', *Pediatrics* 2008/122, nr. 3.

Flügge 2003
S. Flügge, 'Überlegungen zur geplanten Anzeigepflicht bei sexuellem Missbrauch Änderung der §§ 138 f. StGB (BT-Drs. 15/350 vom 28.1.03)', *Kofra* maart/april 2003, p. 6-14.

Fundamental Rights Agency 2015b
European Union Agency for Fundamental Rights, *Specific legal obligations for civilians to report cases of child abuse, neglect and violence,* 2015*,* beschikbaar op:
https://fra.europa.eu/en/publication/2015/mapping-child-protection-systems-eu/reporting2.

Galanou 2015
E. Galanou, *Swedish Child Protection under the CRC: Application of the UN Convention on the Rights of the Child in the Social Work Assessments*, Gothenburg: University of Gothenburg 2015.

Garda Síochána Inspectorate 2012
Garda Síochána Inspectorate, *Responding to Child Sexual Abuse*, beschikbaar op:
http://www.justice.ie/en/JELR/Garda%20Inspectorate%20Report%20-%20Responding%20to%20child%20sexual%20abuse.pdf/Files/Garda%20Inspectorate%20Report%20-%20Responding%20to%20child%20sexual%20abuse.pdf

Garda Síochána Inspectorate 2017
Garda Síochána Inspectorate, *Responding to Child Sexual Abuse. A follow up Review form the Garda Inspectorate*, beschikbaar op: http://www.gsinsp.ie/en/GSINSP/Responding%20to%20Child%20Sexual%20Abuse%20-%20A%20follow%20up%20review%20-

%20Full%20Report.pdf/Files/Responding%20to%20Child%20Sexual%20Abuse%20-%20A%20follow%20up%20review%20-%20Full%20Report.pdf

Gilbert 1997
N. Gilbert, *Combatting Child Abuse: International Perspectives and Trends*, New York/Oxford: Oxford University Press 1997.

Groenhuijsen 2019
M.S. Groenhuijsen, 'Verruiming van de aangifteplicht voor zedendelicten. Is dat echt een goed idee?', *Delikt en Delinkwent* 2019, nr. 3, p. 347-355.

Gropp 1992
W. Gropp, *Deliktstypen mit Sonderbeteiligung*, Tübingen: Mohr 1992.

Guiné & Moreno Fuentes 2007
A.Guiné & F.J. Moreno Fuentes, 'Engendering Redistribution, Recognition, and Representation: The case of Female Genital Mutilation (FGM) in the United Kingdom and France', *Politics Society* 2007/35, nr. 3, p. 477-519.

Guldenmund 2012
R. Guldenmund, De vervolging van de Rooms-Katholieke kerk in Nederland, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2012, nr. 3, beschikbaar op: https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/religierechtenbeleid/2012/3/TvRRB_1879-7784_2012_003_003_005/fullscreen.

Ter Haar & Meijer 2018a
R. ter Haar & G.H. Meijer, *Elementair Formeel Strafrecht (Praktijkwijzer Strafrecht),* Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Ter Haar & Meijer e.a. 2018b
R. ter Haar, G.H. Meijer & A. Seuters (red.), *Leerstukken in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

De Haas e.a. 2009
S. de Haas, M. Cense, J. van Ditzhuijzen, W. van Berlo., *Seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen vrijwilligersorganisaties*, Utrecht: NISSO groep 2009.

Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019
Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019, beschikbaar op: https://veiligthuis.nl/wp-content/uploads/2018/12/Veiligthuis-interactief-protocol_v3.pdf.

Hartenbach 2003
A. Hartenbach, 'Anzeigepflicht bei Kindesmissbrauch, Pro & Contra', *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2003, p. 220.

Helming e.a. 2011
E. Helming, H. Kindler, A. Langmeyer, M. Mayer, P. Mosser, C. Entleitner, S. Schutter, M. Wolff, *Sexuelles Gewalt gegen Mädchen und Jungen in Institutionen. Rohdatenbericht Im Auftrag der Unabhängigen Beauftragten zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs, Dr. Christine Bergmann*, München: Deutsches Jugendinstitut e.v. 2011, beschikbaar op: https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/sgmj/Rohdatenberichttext_Endversion_Juni_2011.pdf.

Helsen 2004
P. Helsen, 'De strafbare deelneming van de notaris aan een misdrijf', *Notarieel Fiscaal Magazijn* 2004, nr. 2, p. 46-51.

Van Herten 1986
J.H.S. van Herten, 'Juridische aspecten van kindermishandeling, *NJB* 1986, p. 251-253.

Hessle & Vinnerljung 2004
S. Hessle & B. Vinnerljung, *Child welfare in Sweden – An overview,* Edsbruck: Akademitryck AB 2004.

HM Government 2006
HM Government, Department for Education and Skills, *Departemental Report 2006*, beschikbaar op: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/324573/DFE_Departmental_Report_2006.pdf.

HM Government 2018
HM Government, Reporting and Acting on Child Abuse and Neglect. Summary of consultation responses and Government action, 5 maart 2018, beschikbaar op: http://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2018-0224/Reporting_child_abuse_and_neglect_-_response_to_consultation.pdf.

Höjer & Sjöblom 2014
I. Höjer & Y. Sjöblom, 'What Makes a Difference? Turning Points for Young People in the Process of Leaving Placements in Public Care', *Social Work and Society* 2014, nr. 1, p. 1-13.

Hörnle 2017
T. Hörnle, 'Das Gesetz zur Verbesserung des Schutzes sexueller Selbstbestimmung', *NStZ* 2017, nr. 13.

Hokwerda e.a. 2017
Y.M. Hokwerda, T. Veldman, L. de Graaf & C. Rueb, *Minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik in het strafproces. Een toetsing aan het internationale kinderrechtenkader*, Diemen: Defence for Children 2015.

Hubeau e.a. 2013
B. Hubeau, J. Mertens, J. Put, R. Roose, K. Stas, F. van der Laenen, *Cahier Welzijnsgids, Omgaan met beroepsgeheim*, Mechelen: Kluwer 2013.

Huybrechts 2004
L. Huybrechts, 'Beroepsgeheim in de sfeer van de onderneming', *Tijdschrift voor Strafrecht* 2004, nr. 2, p. 86-112.

Huybrechts 2012a
L. Huybrechts, *Aangifte van misdrijven*, in: *Commentaren met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen: Kluwer, 2012, p. 5-45.

Huybrechts 2012b
L. Huybrechts, 'Notities betreffende het gerechtelijk beroepsgeheim', *Nullum Crimen* 2012, nr. 274, p. 271-285.

Inspectie van het Onderwijs 1999
Inspectie van het Onderwijs, *Voorlichtingsbrochure over de wettelijke richtlijnen voor bestrijding van seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs,* Utrecht: 1999.

Inspectie van het Onderwijs 2000
Inspectie van het Onderwijs, *Seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs: Meldplicht en aangifteplicht, Voorlichtingsbrochure over de wettelijke richtlijnen voor bestrijding van seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs (wetswijziging 28 juli 1999 - Staatsblad 313)*, 2000.

Inspectie van het Onderwijs 2017a
Inspectie van het Onderwijs, *Factsheet meldingen Vertrouwensinspecteurs Inspectie van het Onderwijs over het schooljaar 2015/2016*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2017, beschikbaar op:
https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2017/04/12/factsheet-vertrouwensinspecteur.

Inspectie van het Onderwijs 2017b
Inspectie van het Onderwijs, *Jaarbeeld 2017*, beschikbaar op:
https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/jaarverslagen/2018/05/23/jaarverslag-2017/Jaarverslag-Inspectie-van-het-Onderwijs-2017.pdf.

Inspectie van het Onderwijs 2018
Inspectie van het Onderwijs, *Factsheet meldingen vertrouwensinspecteurs over de sectoren PO, VO, SO, MBO en HBO over schooljaar 2016/2017*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2018, beschikbaar op:
https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/03/29/meldingen-vertrouwensinspecteurs-over-de-sectoren-po-vo-so-mbo-en-ho-schooljaar-2016-2017.

Inspectie van het Onderwijs 2019
Inspectie van het Onderwijs, *Factsheet meldingen Vertrouwensinspecteurs over de sectoren PO, VO, SO, MBO en HO over schooljaar 2017-2018*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2019, beschikbaar op:
https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2019/04/03/factsheet-meldingen-vertrouwensinspecteurs-po-vo-so-mbo-wo-2017-2018.

Inspectie voor de Gezondheidszorg 2013a
Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Invoering van meldcode(s) huiselijk geweld en kindermishandeling binnen een aantal sectoren van de volksgezondheid nog onvoldoende,* Utrecht: Inspectie voor de Gezondheidszorg: 2013.

Inspectie voor de Gezondheidszorg 2013b
Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Jaarbeeld 2013*, p. 13, beschikbaar op:
https://www.igj.nl/binaries/igj/documenten/jaarverslagen/2014/06/02/jaarbeeld-2013/Jaarbeeld+2013.pdf.

Inspectie voor de Gezondheidszorg 2014
Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Jaarbeeld 2014*, p. 37, beschikbaar op:
http://www.invoorzorg.nl/docs/ivz/informatiecentrum/IGZ_Jaarbeeld_2014_def_20150605.pdf.

Inspectie voor de Gezondheidszorg 2015
Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Jaarbeeld 2015*, p. 12, beschikbaar op:
https://www.igj.nl/documenten/jaarverslagen/2016/05/18/jaarbeeld-2015-igz.

Inspectie voor de Gezondheidszorg 2016a
Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Jaarbeeld 2016*, p. 52, beschikbaar op:
https://www.igj.nl/documenten/jaarverslagen/2017/04/24/igz-jaarbeeld-2016.

Inspectie voor de Gezondheidszorg 2016b
Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling: het bewustzijn groeit, maar nog niet overal* (factsheet), Utrecht: Inspectie voor de Gezondheidszorg: 2016.

Inspectie voor de Gezondheidszorg 2016c
Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Het mag niet, het mag nooit. Seksueel overschrijdend gedrag in de gezondheidszorg*, Utrecht: Inspectie voor de Volksgezondheid, 2016.

Inspectie voor de Gezondheidszorg 2017a
Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd, *IGJ Jaarbeeld 2017*, p. 14 en 64, beschikbaar op:
https://www.igj.nl/documenten/jaarverslagen/2018/05/22/jaarbeeld-2017.

Inspectie voor de Gezondheidszorg 2017b
Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling: het bewustzijn groet, maar nog niet overal*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2017.

Inspectie voor de Gezondheidszorg 2018
Inspectie voor de Gezondheidszorg 2018, *Cijfers over meldingen*, beschikbaar op: https://www.igj.nl/over-ons/igj-in-cijfers/cijfers-over-meldingen.

Jeugdzorg Nederland 2013
Jeugdzorg Nederland, *Advies en Meldpunten Kindermishandeling (AMK). Overzicht 2013*, beschikbaar op: https://www.jeugdzorgnederland.nl/contents/documents/jaarverslag-amk-2013.pdf.

Jeugdzorg Nederland 2018
Jeugdzorg Nederland, *Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen: Respect voor kind, ouder en professional, 2018-2021,* 2019.

Jones e.a. 2008
R. Jones e.a., 'Clinicians' description of factors influencing their reporting of suspected child abuse: report of the Child Abuse Reporting Experience Study Research Group', *Child Abuse Reporting Experience Study Research Group: Pediatrics* 2008*,* nr. 2, p. 259-66.

Jugé & Perez 2006
T.S. Jugé & M.P. Perez, 'The modern colonial politics of citizenship and whiteness in France', *Social Identities* 2006, nr. 3, p. 187-212.

Kalidien 2018
S. Kalidien, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2017*, Den Haag: WODC, CBS, Raad voor de Rechtspraak 2018, beschikbaar op: https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2980-cenr-2017.aspx, p. 48.

Kilkelly 2012
U. Kilkelly, Learning lessons from the past: Legal Issues Arising from Irelands' Child Abuse Reporst, *Irish Journal of Applied Social Studies*, 2012, vol. 12, p. 1-18.

Kloth 2003
H.M. Kloth, *Kindesmissbrauch: Anzeigepflicht für Mitwisser droht das Aus,* Spiegel Online 2003, beschikbaar op: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/kindesmissbrauch-anzeigepflicht-fuer-mitwisser-droht-das-aus-a-253206.html.

KNMG 2015
KNMG, *Kindermishandeling en huiselijk geweld. KNMG-meldcode*, 2015, beschikbaar op: https://www.knmg.nl/advies-richtlijnen/dossiers/kindermishandeling-en-huiselijk-geweld-5.htm.

Kool 1999
R.S.B. Kool, *De strafwaardigheid van seksueel misbruik* (diss. EUR), Deventer: Kluwer 1999.

Kool 2002
R.S.B. Kool, 'Vrijheid, blijheid? Over het dilemma van de strafbare seksualiteit', *Tijdschrift voor Criminologie* 2002, nr. 4, p. 338-354.

Kool 2004a
R.S.B. Kool, 'Veranderde zeden? Een overzicht van recente wetswijzigingen en jurisprudentie betreffende de zedelijkheidswetgeving', *Delikt en Delinkwent* 2004, nr. 9, p. 912-932.

Kool 2004b
R.S.B. Kool, **'**Vrijheid, blijheid? Over het dilemma van de strafbare seksualiteit', *Tijdschrift voor Criminologie* 2004, nr. 4, p. 338-354.

Kool 2011a
R.S.B. Kool, 'Schuivende panelen. Een achtergrondstudie naar wereldlijke en kerkelijke ontwikkelingen rond om seksueel misbruik van minderjarigen binnen de Rooms-Katholieke Kerkprovincie (1945-2010)', in: W. Deetman e.a., *Seksueel misbruik van minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk, Deel 2 De achtergrondstudies en essays*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2011, p. 87-148.

Kool 2011b
R.S.B. Kool, 'Het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van geweld tegen vrouwen: reden voor een feestje?', *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten (NTM/NJCM-bulletin)* 2011, nr. 6/7, p. 639-655.

Kool 2012
R.S.B. Kool, 'Afrekenen met kerkelijk seksueel misbruik', *Nederlands Juristenblad* 2012, nr. 6, p. 376-383.

Kool & Wahedi 2014
R.S.B. Kool & S. Wahedi, Criminal Enforcement in the area of female genital mutilation in France, England and the Netherlands: A Comparative Perspective, *International Law Research* 2014, nr. 3, p. 1-15.

Kool 2016
R.S.B. Kool, 'Aansprakelijkheid voor seksueel misbruik in het licht van de positieve verplichtingen: vervlechting van domeinen', *Ars Aequi* 2016, februari, p. 132-140.

Kool e.a. 2016a
R.S.B. Kool e.a., *Civiel schadeverhaal via het strafproces*, Den Haag: Boom 2016.

Kool 2018a
R.S.B. Kool, annotatie bij EHRM 1 februari 2018, nr. 54227/14, ECLI:CE:ECHR:2018:1216JUD002388306, (V.C. t. Italië), *ECHR* 2018, afl. 5, nr. 82, p. 255-260.

Kool 2018b
R.S.B. Kool, 'Aantekeningen op Titel XIV', in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen, *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Kool & Kuipers 2018c
R.S.B. Kool & M. Kuipers, 'Let's talk about seks, baby, Seks onder de 18: bescherming of gegunde autonomie', *Delikt en Delinkwent* 2018, nr. 5, p. 427-450.

Koopmans e.a. 2005
R. Koopmans, P. Statham, M. Giugni, & F. Passy, *Contested Citizenship: The Contentious Politics of Immigration and Ethnic Relations in Germany, Britain, France, the Netherlands and Switzerland*, Minneapolis: University of Minnesota Press 2005.

Kristen 2013
F.G.H. Kristen, 'Reflecties over strafrechtsvergelijking', in: C. Kelk, F.A.M.M. Koenraadt & D. Siegel (red.), *Veelzijdige gedachten. Liber amicorum prof.dr. Chrisje Brants,* Den Haag: Boom Lemma 2013, p. 429-441.

Kristen & De Vita 2014
F.G.H. Kristen & S. de Vita, 'Klikken, aansprakelijkheid en vrijwaring', in: I. Giesen, J.M. Emaus & L.F.H. Enneking (red.), *Verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en privatisering van publieke taken*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 123-163.

Kwakman 2017
E. Kwakman, *Handreiking Samenwerking bij strafbare kindermishandeling*, 2017, beschikbaar op: www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/11/09/handreiking-samenwerking-bij-strafbare-kindermishandeling.

Vander Laenen 2010
F. Vander Laenen, 'Focusgroepen', in: T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/Den Haag: Acco 2010, p. 234-260.

Lambert 2005
P. Lambert, *Secret professionnel*, Brussel: Bruylant, 2005.

Landelijk Netwerk zorg/straf 2018
Landelijk Netwerk zorg/straf, *Veiligheid Voorop!*, 2018, beschikbaar op: www.vng/nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/kindermishandeling-en-huiselijk-geweld/veiligheid-voorop-ontwikkelagenda-aanpak-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling

Lindenberg 2002
K. Lindenberg, *Van Ort tot ORO. Een verzameling van de werken die hebben geleid tot het Oorspronkelijk Regeringsontwerp van een nieuw Wetboek van Strafvordering (1914)*, Rijksuniversiteit Groningen 2002.

Lindenberg 2013
K. Lindenberg, 'Zedendelicten en positieve verplichtingen', in: J. Gerards & C. Sieburgh (red.), *De invloed van fundamentele rechten op het materiële recht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 501-530.

Lindenberg 2014
K. Lindenberg, annotatie bij EHRM 12 november 2013, appl.nr. 5786/08 (Söderman tegen Zweden), *EHRC* 2014, nr. 1.

Lindenberg 2016a
K. Lindenberg, De strafbaarheid van seksueel getint communiceren met minderjarigen in woord of geschrift: over sexting, poging tot grooming en andere toenaderingen, *Delikt en Delinkwent* 2016, nr. 1, p. 37-64.

Lindenberg 2016b
K. Lindenberg, *Annotatie* EHRM 24 mei 2016, appl.no. 36934/08 (I.C. t. Roemenië), EHRC 2016, 175, p. 406, met medeneming van EHRM 15 maart 2016, appl.nr. 61495/11 (M.G.C. t. Roemenië), p. 353.

Lindenberg & Van Dijk 2016
K. Lindenberg & A. van Dijk, *Herziening van de zedendelicten*, Groningen: Paris 2016.

Lintz & Verloop 2009
J.M. Lintz & P.C. Verloop, 'Het professioneel verschoningsrecht: soms zijn er grotere belangen dan de waarheidsvinding in strafzaken', *Delikt en Delinkwent* 2009, nr. 74, p. 1039-1066.

Ljungwald & Hollander 2009
C. Ljungwald & A. Hollander, 'Crime Victims in the Swedish Social Services Act', *The International Review of Victimology* 2009/15, nr. 3, p. 299-326.

Ljungwald 2011
C. LJungwald, *The emergence of the crime victim in the Swedish Social Services Act*, Stockholm: Stockholm University, Stockholm Studies in Social Work 28, 2011.

Lünnemann 1996
K.D. Lünnemann, *Vrouwenmishandeling strafrechtelijk afgedaan?*, Deventer: Wolters Kluwer 1996.

Lybaert 1997
D. Lybaert, 'Beroepsgeheim van de hulpverlener in relatie tot politiediensten', *Rechtskundig Weekblad* 1996-97, nr. 29, p. 969-974.

Maesschalck 2010
J. Maesschalck, 'Methodologische kwaliteit in het kwalitatief criminologisch onderzoek', in: T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/Den Haag: Acco 2010, p. 120-145.

Marquardt & Von Danwitz 2004
H. Marquardt, K-S von Danwitz, 'Die Zusammensetzung des Straftatenkatalogs der Nichtanzeige geplanter Straftaten in §138 Abs. 1 StGB – Einige kritische Anmerkungen zu Tendenzen einer Ausweitung in der jüngsten Reformdiskussion', in: in: K. Rogall, Klaus, I. Puppe, Ingeborg, U. Stein, J. Wolter (red.), *Festschrift für Prof. Dr. Hans-Joachim Rudolphi zum 70. Geburtstag*, Neuwied: Luchterhand/Wolters Kluwer 2004, p. 497-509.

Mathews & Bross 2008
B. Mathews & D. Bross, 'Mandated reporting is still a policy with reason: Empirical evidence and philosophical grounds', *Child Abuse & Neglect 2008*/32, nr. 5, p. 511-516.

Mathews & Kerry 2008
B. Mathews & M. Kerry, 'Mandatory Reporting Legislation in the United States, Canada, and Australia: A Cross-Jurisdictional Review of Key Features', *Child Maltreatment* 2008/13, nr. 1, p. 50-63.

Mathews e.a. 2009
B. Mathews, C. Goddard, B. Lonne, S. Short & F. Briggs, 'Developments in Australian laws requiring the reporting of suspected child sexual abuse, *Children Australia* 2009 Vol 34, nr. 3, p. 18-23.

Mathews 2012
B. Mathews, 'Exploring the contested role of mandatory reporting laws in the identification of severe child abuse and neglect', in: M. Freeman (ed.), *Current legal issues: Vol. 14 Law and childhood studies*, Oxford: Oxford University Press 2012.

Mathews 2014a
B. Mathews, *Mandatory reporting laws for child sexual abuse in Australia: a legislative history; Report for the Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse*, Sydney 2014.

Mathews 2014b
B. Mathews, 'Mandatory reporting Laws and Identification of Child Abuse and Neglect: Consideration of Differential Maltreatment Types and a Cross-Jurisdictional Analyses of Child Sexual Abuse', *Social Sciences* 2014, nr. 3, p. 460-482.

Mathews & Walsh 2014
B. Mathews & K. Walsh, 'Mandatory reporting laws', in: A. Hayes, D. Higgins (red.*), Families, policy and the law. Selected essays on contemporary issues for Australia*, Melbourne: Australian Institute of Family Studies 2014, p. 131-142.

Mathews & Bross 2015
B. Mathews & D.C. Bross (red.), *Mandatory reporting laws and the identification of severe child abuse and neglect*, Plaats: Springer 2015, series: Child Maltreatment.

Mathews 2019a
B. Mathews, *New International Frontiers in Child Sexual Abuse; Theory, Problems and progress*, Springer 2019.

Mathews 2019b
B. Mathews, 'A taxonomy of duties to report child sexual abuse: Legal developments offer new ways to facilitate disclosure', *Child Abuse & Neglect* 88 (2019), p. 337-347.

Matscheck & Berk Eklundh 2014
D. Matscheck & L. Berk Eklundh, 'Does BBIC make a difference? Structured assessment of child protection and support', *Nordic Social Work Research* 2015/5, nr. 3, doi.10.1080/2156875x.2014.98674.

Maus 2006
M. Maus, 'Het beroepsgeheim van de notaris en de fiscale controle in de inkomstenbelasting', in: in J. Christiaens, *Notariële boekhouding*, Mechelen: Kluwer 2006, p. 45.

McTavish e.a. 2017
J.R. McTavish, M. Kimber, K. Devries, M. Colombini, J.C.D. MacGregor, C.N. Wathen, A. Agarwal, H.L. MacMillan, 'Mandates reporters' experiences with reporting child maltreatment: a meta-synthesis of qualitative studies', *BMJ* Open 2017/7, nr. 10.

Mevis 2006
P.A.M. Mevis, 'De bescherming van het verschoningsrecht uit hoofde van beroep, stand of ambt bij de toepassing van dwangmiddelen', *Delikt en Delinkwent* 2006, nr. 12, p. 230-257.

Ministerie van OCW 2016
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Inspectie van het Onderwijs, *Factsheet Meldingen Vertrouwensinspecteurs over de sectoren PO, VO, SO, MBO en HO over schooljaar 2015-2016*, beschikbaar op:
https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/03/29/meldingen-vertrouwensinspecteurs-over-de-sectoren-po-vo-so-mbo-en-ho-schooljaar-2015-2016.

Ministerie van OCW 2017
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Inspectie van het Onderwijs, *Factsheet Meldingen Vertrouwensinspecteurs over de sectoren PO, VO, SO, MBO en HO over schooljaar 2016-2017* beschikbaar op:
https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/03/29/meldingen-vertrouwensinspecteurs-over-de-sectoren-po-vo-so-mbo-en-ho-schooljaar-2016-2017.

Ministerie van VWS 2016a
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Basismodel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling* (geactualiseerde versie), Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2016, via www.rijksoverheid.nl.

Ministerie van VWS 2016b
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Het afwegingskader in de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Basisdocument*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2016, via www.rijksoverheid.nl.

Ministerie van VWS 2018
Ministerie van VWS, *Geweld hoort nergens thuis. Aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling*, beschikbaar op:

file:///C:/Users/kool0104/AppData/Local/Google/Chrome/Downloads/geweld-hoort-nergens-thuis-aanpak-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling%20(4).pdf

Moerman 2018
E. Moerman, *De juridische positie van burgers in opsporing van strafbare feiten*, 2018, beschikbaar op**:** https://www.recht.nl/nieuws/strafrecht/153875/proefschrift-de-juridische-positie-van-burgers-in-opsporing-van-strafbare-feiten/

MO Groep 2010
MO Groep, *Advies en meldpunt kindermishandeling. Overzicht 2009*, Utrecht: MOgroep 2010.

Van Montfoort 1987
A.J. van Montfoort, 'Kindermishandeling en meldingsplicht ja of nee? *MGV* 1987, p. 191-194.

Van Montfoort 1990
A.J. van Montfoort, 'Meldingsplicht kindermishandeling is niet in orde', *NJB* 1990, nr. 42, p. 1637-1638.

Van Montfoort 1994
A.J. van Montfoort, *Het topje van de ijsberg. Kinderbescherming en de bestrijding van kindermishandeling in sociaal-juridisch perspectief*, Utrecht: SWP 1994.

Movisie 2015
Movisie, *Wmo 2015: wat is er veranderd?*, Utrecht: Movisie, beschikbaar op: https://www.movisie.nl/artikel/wmo-2015-wat-er-veranderd.

Mousseron 1998
P. Mousseron, 'Les lmmunités Familiales', *Review of Science Crime* 1998.

Müller 2011
L.M. Müller, *Sexueller Missbrauch von Kindern im institutionellen Kontext*, Hannover: Jahrbuch des Kriminalwissenschaftlichen Instituts der Leibniz Universität Hannover 2011, beschikbaar op: https://www.repo.uni-hannover.de/handle/123456789/3704, geraadpleegd op 24 april 2019.

Murphy e.a. 2005
J.F.D.Murphy, H. Buckley, L. Joyce, *The Ferns Report,* presented to the Minister for Health and Children, 2005, beschikbaar op: https://archive.org/details/243711-2-complete-ferns-report-so-ireland.

Nationaal Rapporteur 2014
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Op goede grond. De aanpak van seksueel geweld tegen kinderen*, Den Haag: NRMSK 2014.

Nationaal Rapporteur 2016
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016*, toegankelijk op https://www.nationaalrapporteur.nl/Publicaties/Slachtoffermonitorseksueelgeweldtegenkinderen/slachtoffermonitor-seksueel-geweld-tegen-kinderen-2016.aspx, p. 46.

Nationaal Rapporteur 2017
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksuele Kindermishandeling, *Effectief preventief. Het voorkomen van seksueel geweld door seksuele en relationele vorming in het onderwijs*, Den Haag: NRMSK 2017.

De Nauw 1991
A. de Nauw, 'De beoordelingsruimte van de politie in de opsporing en het strafprocesrecht', *Rechtskundig Weekblad* 1990-91, nr. 3, p. 65-104.

Nederlands centrum jeugdgezondheid 2016
Nederlands centrum jeugdgezondheid, *JGZ richtlijn Kindermishandeling 2016*, beschikbaar op: https://assets.ncj.nl/docs/c72e55a4-e045-4e25-a390-0dff5613751b.pdf.

Nederlands Jeugdinstituut, Veilig Thuis 2018
Nederlands Jeugdinstituut, Veilig Thuis, beschikbaar op: https://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Advies--en-Meldpunt-Kindermishandeling-(AMK).

Van Neste 1978
P. van Neste, 'Kan het beroepsgeheim absoluut genoemd worden?', *Rechtskundig Weekblad* 1977-78, nr. 20, p. 1281-1344.

NOC*NSF 2019
NOC*NSF, *Notitie Voortgang implementatie Plan van Aanpak SIM*, 27 maart 2019, beschikbaar op: https://www.google.com/search?q=notitie+voortgang+implementatie+Plan+van+aanpak+SIM&rlz=1C1GCEU_nlNL821NL822&oq=notitie+voortgang+implementatie+Plan+van+aanpak+SIM+&aqs=chrome..69i57j33l2.26110j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8

Nijboer e.a. 2010
J.F. Nijboer, N.M.D. Van der Aa & T.M.D. Buruma, *Strafrechtelijke opsporing en vervolging van vrouwelijke genitale verminking. De Franse praktijk*, Den Haag: Boom 2010.

NSW Law Reform Commission 1999
NSW Law Reform Commission, *Report 93*, december 1999, beschikbaar op: https://www.lawreform.justice.nsw.gov.au/Documents/Publications/Reports/Report-93.pdf.

NSW Government 2018a
NSW Government, *NSW Government response to the Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse,* juni 2018, beschikbaar op:

https://static.nsw.gov.au/nsw-gov-au/1529890786/NSW-Government-response-to-the-Royal-Commission-into-Institutional-Responses-to-Child-Sexual-Abuse-June-2018.pdf.

NSW Government 2018b
NSW Government, *New legislation to strengthen child sexual abuse laws – factsheet: details,* juni 2018, beschikbaar op:
https://www.justice.nsw.gov.au/Documents/Media%20Releases/2018/new-legislation-to-strengthen-child-abuse-laws-details.pdf.

NSW Government 2018c
NSW Government, *NSW Annual Report on Progress Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse,* December 2018, beschikbaar op:
https://static.nsw.gov.au/nsw-gov-au/1544575332/NSW-Annual-Report-on-Progress-Royal-Commisssion-Accessible.pdf.

Olsen 2004
W. Olsen, 'Triangulation in social research: qualitative and quantitative methods can really be mixed', in: M. Haralambos & M. Holborn (red.), *Developments in sociology*, Ormskirk: Causeway Press 2004, p. 103-118.

Openbaar Ministerie c.s. 2017
Openbaar Ministerie c.s., *Handreiking samenwerken bij strafbare kindermishandeling*, 2017, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/11/09/handreiking-samenwerken-bij-strafbare-kindermishandeling.

Ostner 2007
L. Ostner, 'Whose children?: Families and Children in Activating Welfare states', in: H. Wintersberger, L. Alanen, T. Olk, J. Qvortrup, (eds.), *Childhood, Generational order and the Welfare State: Exploring children's Social and Economic Welfare*, Odense: University Press of Southern Denmark 2007.

De Pinto 1886
A.A. de Pinto, *Het herziene Wetboek van Strafvordering met eene inleiding en aantekeningen ontleend aan en naar aanleiding van de herzieningsontwerpen, de daartoe betrekkelijke stukken en de daarover gevoerde beraadslagingen*. Eerste Deel. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1886.

Prasser 2003
G. Prasser, 'Anzeigepflicht bei Kindesmissbrauch – Contra' , *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2003, p. 220.

Ramrakha 2017
T. Ramrakha, 'Research Note on s 316 of the Crimes Act 1900', *Crimlaws.com.au* November 2017 (laatst geraadpleegd op 3 mei 2019)

Reformkommission zum Sexualstrafrecht 2017
Reformkommission zum Sexualstrafrecht dem Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz, *Abschlussbericht*, 19 juli 2017, beschikbaar op: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/StudienUntersuchungenFachbuecher/Abschlussbericht_Reformkommission_Sexualstrafrecht.html, geraadpleegd op 4 juli 2019.

Reporting and Acting on Child Abuse: Consultation Document, 2016.
Reporting and Acting on Child Abuse: Consultation Document, 2016, beschikbaar op: http://www.gov.uk/government/consultations/reporting_and_acting_on_child_abuse_and_neglect.

Rijksoverheid 2018
Rijksoverheid, *Rapportage van de Nederlandse overheid over de uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Verdrag van Istanbul)*, Den Haag: 2018, beschikbaar op: https://www.huiselijkgeweld.nl/beleid/landelijk/rapportage-over-de-uitvoering-van-het-verdrag-van-istanbul-

Royal Commission into the NSW Police Service 1997
The Hon Justice J Wood, *Royal Commission into the NSW Police Service Final Report* (Volumes 4 and 5: The Paedophile Inquiry), Government of the State of New South Wales, Sydney, 26 August 1997, beschikbaar op: http://www.pic.nsw.gov.au/OtherReportsAndPublications.aspx.

Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse 2017a
Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse, *Final Report,* 2017, beschikbaar op: https://www.childabuseroyalcommission.gov.au/final-report

Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse 2017b
Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse, *Final Report: Preface and executive summary,* 2017, beschikbaar op: https://www.childabuseroyalcommission.gov.au/sites/default/files/final_report_-_preface_and_executive_summary.pdf.

Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse 2017c
Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse, *A brief guide to the Final Report: Children and young people,* 2017, beschikbaar op: https://www.childabuseroyalcommission.gov.au/sites/default/files/a_brief_guide_to_the_final_report_-_children_and_young_people.pdf.

Samen Veilig Midden-Nederland 2018
Samen Veilig Midden-Nederland, *Protocol Basisonderwijs*, beschikbaar op: https://www.handelingsprotocol.nl/bo-utrecht.

De Savornin Lohman 1998
J. de Savornin Lohman e.a., *Het functioneren van het klachtvereiste in de zedelijkheidswetgeving*, Utrecht: Verwey Jonker Instituut 1998.

Smidt 1886
E.A. Smidt, *Wetboek van Strafvordering met de geschiedenis der wijzigingen daarin gebracht bij de invoering van het nieuwe wetboek van strafrecht*. Eerste Deel. Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1886.

Smidt & Smidt 1891
H.J. Smidt & J.W. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht. Tweede Deel*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1891.

Smith & Hogan 1992
J Smith and S Hogan, *Criminal Law*, Butterworths, London, 1992.

Smits 2015
J.M. Smits, What is legal doctrine? On the aims and methods of legal-dogmatic research, Maastricht European Private Law Institute Working Paper No. 2015/06, September 2015, beschikbaar op:
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2644088

Snippe e.a. 2016
J. Snippe, M. Boendermaker, R Mennes & B. Bieleman, *Voor schatten geschikt: Vooronderzoek databronnen en methoden omvangschatting huiselijk geweld en kindermishandeling*, Groningen/Rotterdam: Intraval 2016.

SoL
Socialtjänstlag (Social Services Act), Engelse versie beschikbaar op:
https://www.government.se/49b736/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act.

Sombroek-Van Doorn 2019
M.P. Sombroek-Van Doorn, *Medisch beroepgeheim en de zorgplicht van de arts bij kindermishandeling in de rechtsverhouding tussen arts, kind en ouders* (diss. Leiden), Leiden: Boom juridisch 2019.

Special Committee of Inquiry into Child Protection Services in New South Wales 2008
The Hon Justice J. Wood, Report of the Special Committee of Inquiry into Child Protection Services in New South Wales, 2008, Volume 1, beschikbaar op:
http://www.lawlink.nsw.gov.au/cpsinquiry.

Sprokkereef 2016
J.D. Sprokkereef, *Aanscherping en verbetering Meldcode en werkwijze Veilig Thuis*, 3 oktober 2016 beschikbaar op: ww.vng.nl/files/vng.

Sprokkereef 2017
J.D Sprokkereerf, *Eindrapportage Veilig Thuis: de basis op orde,* 27 juni 2017, beschikbaar op: www.vng.nl/files/vng.

Van der Straete & J. Put 2005
I. van der Straete & J. Put, *Beroepsgeheim en hulpverlening*, Brugge: Die Keure, 2005.

Stretch 2003
R. Stretch, 'The Duty to Report Child Abuse in France, Lessons for England', *Child & Family Law Quarterly* 2003/139, nr. 15, p. 139-154.

Svallfors 2004
S. Svallfors, Class, 'Attitudes and the Welfare State: Sweden in Comparative Perspective', *Social Policy & Administration* 2004/38, nr. 2, p. 119-138.

Talsma e.a. 2015
M. Talsma, K. Bengtsson Boström & Anna-Lena Östberg, 'Facing suspected child abuse –what keeps Swedish general practitioners from reporting to child protective services?', *Scandinavian Journal of Primary Health Care* 2015, nr. 33, p. 21–26.

Tusla z.d.
Tusla, *Children First Guidance and legislation,* z.d., beschikbaar op: https://www.tusla.ie/children-first/children-first-guidance-and-legislation/.

Tijdschrift voor Kindermishandeling 2011
Tijdschrift voor Kindermishandeling, Dossier Meldcode, 2011, nr. 1.

Veilig Thuis 2015
Veilig Thuis, *Triage Veilig Thuis*, 2015, beschikbaar op:
https://www.huiselijkgeweld.nl/interventies/aanpak/triage-instrument-veilig-thuis.

Veilig Thuis 2017
Veilig Thuis Amsterdam-Amstelland, *Jaarverslag 2017*, beschikbaar op:
https://www.020veiligthuis.nl/wp-content/uploads/2018/07/Jaarverslag-2017-Veilig-Thuis-Amsterdam.pdf.

Veilig Thuis 2019
Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019, beschikbaar op https://veiligthuis.nl/wp-content/uploads/2018/12/Veiligthuis-interactief-protocol_v3.pdf, p. 20-25.

Verhagen 2008
M. Verhagen, Het recht op geheimhouding, tot hoever?, *Maatwerk* 2008, nr. 5, p. 32-33.

Verhoeven 2013
D. Verhoeven, 'Aangifte van een misdrijf aan een gerechtelijke overheid en civielrechtelijke aansprakelijkheid', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2012-13, nr. 1, p. 27-33.

Vertommen & Schipper-van Veldhoven 2012
T. Vertommen & N. Schipper-van Veldhoven, *Preventie van seksuele grensoverschrijdend gedrag in de sport*, Researchgate, beschikbaar op**:**
https://www.researchgate.net/publication/305325535_Preventie_van_seksueel_grensoverschrijdend_gedrag_in_de_sport

Verwijs e.a. 2012
L.M. Verwijs, K.D. Lünnemann, B. Tierolf & W. Smit, *Evaluatie van de Rotterdamse meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2012.

Van Vianen e.a. 2010
R.T. van Vianen, R. de Boer, B.J. de Jong, P. van Amersfoort, *De inzet van het strafrecht bij kindermishandeling,* Den Haag: WODC 2010.

Vink e.a. 2015
R.M. Vink, H. van den Broek, L.V. van Harten, E. Lenting, P. Elzinga, *Huiselijk geweld gemeld en dan …?,* Leiden: TNO 2015.

VNG 2015
Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, *Model voor de samenwerkingsafspraken tussen Veilig Thuis, Politie en OM*, 2015, beschikbaar op:
https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/201509_model_voor_de_samenwerkingsafspraken.pdf.

VNG 2016a
Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, *Basisdocument. Het afwegingskader in de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling*, 2016a, beschikbaar op:
https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/kindermishandeling/Het-afwegingskader-in-de-Meldcode-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling.pdf

VNG 2016b
Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, *Handreiking Regie op aanpak kindermishandeling*, 2016a, beschikbaar op:
https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20161207tfe031-handreiking-digitaal-wt-161206-mvl.pdf

Van Unen 1997
A.A.W. van Unen, *Melden van kindermishandeling over de grens*, Utrecht: NIWZ 1997.

Ten Voorde 2017
J. ten Voorde, Schade in de virtuele wereld: de casus virtuele grooming, *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2017, nr. 2, p. 137-159.

De Vries 2017
K. de Vries, C. Ross-van Dorp, E. Myer, *Rapport van de Onderzoekscommissie seksuele intimidatie en misbruik in de sport* (Commissie-De Vries), Nieuwegein: Arko 2017, beschikbaar op: https://www.nocnsf.nl/grensoverschrijdendgedrag/onderzoekscommissie-seksuele-intimidatie-en-misbruik-in-de-sport.

Wahedi & Kool 2016a
S. Wahedi & R.S.B. Kool, 'De strafrechtelijke aanpak van meisjesbesnijdenis in een rechtsvergelijkende context', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2016/3, nr. 7, p. 36-54, doi: 10.5553/TvRRB/187977842016007003004.

Wahedi & Kool 2016b
S. Wahedi & R.S.B. Kool, European Models of Citizenship and the Fight against Female Genital Mutilation, in: S.N. Romaniuk & M. Marlin (eds.), *Development and the Politics of Human Rights*, Boca Raton: Francis & Taylor, 2016, p. 205-223.

Waltman 2011
M. Waltman, Sweden's prohibition of purchase of sex: The law's reasons, impact, and potential', *Women's Studies International Forum* 2011, nr. 34, p. 449–474.

Wallace & Bunting 2007
I.Wallace & L. Bunting, *An examination of local, national and international arrangements for the mandatory reporting of child abuse: the implications for Northern Ireland*, Ireland: NSPCC 2007, beschikbaar op: https://www.nspcc.org.uk/globalassets/documents/research-reports/mandatory-reporting-research-ni.pdf.

Werkgroep meldpunt kindermishandeling 1994
Werkgroep meldpunt kindermishandeling (Hermans), *Advies- en meldpunten kindermishandeling*, Zwolle 1994

Van de Wetering, Eckhardt & Bakker 2018
V.E. van de Wetering, S.A. Eckhardt & S.R. Bakker, De rol van het achterliggende rechtsgoed van strafbepalingen bij de beoordeling van de strafwaardigheid van gedrag, *Delikt en Delinkwent* 2018, nr. 2, p. 138-167.

WHO 2006
WHO/International Society for Prevention of Child Abuse/Neglect, *Preventing child maltreatement: a guide to take action and generating evidence*, Geneva: WHO, 2006.

Van Wijk & Nieuwenhuis 2011
A. van Wijk & A. Nieuwenhuis, *Lastige verhalen. Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar,* Arnhem: Bureau Beke 2011, p. 1-98.

Wiklund 2006
S. Wiklund, Signs of child maltreatment: the extent and nature of referrals to Swedish child welfare agencies, *European Journal of Social Work* 2006/9, nr. 1, p. 39-58.

Willems 1990
J.C.M. Willems, 'Ouderbescherming en kinderbescherming: wordt het geen tijd voor een meldingsplicht? *NJB* 1990, nr. 31, p. 1243-1248.

Witte e.a. 2016
S. Witte, L. Miehlbrandt, E. van Santen, Heinz Kindler, 'Briefing on the German Child Protection System', *Hestia* 2016, beschikbaar op:
https://welfarestatefutures.files.wordpress.com/2016/11/hestia-whitepaper-german-child-protection-system-aug2016.pdf, geraadpleegd op 4 juli 2019.

Wolff 2011
M. Wolff, 'Sexualisierte gewalt durch Professionelle in Institutionen. Kein neues, aber ein halbherzig verhandeltes Thema', *IzKK-Nachrichten* 2010, nr. 1, p. 4-7.

Working Together 2018
HM Government, Working Together to Safeguard Children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children, 2018, beschikbaar op:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/779401/Working_Together_to_Safeguard-Children.pdf.

De Zutter, Horselenberg & Van Koppen 2017
W.E.A. de Zutter, R. Horselenberg & P.J. van Koppen, Filing false vice reports: Distinguishing true from false allegations of rape*, European Journal of Psychology Applied to Legal Context,* 9, 2017, p. 1-14.

Zypries 2003
B. Zypries, 'Rede von Frau Bundesministerin der Justiz Brigitte Zypries in der Plenarsitzung des Bundestages am 30. Januar 2003', *Kofra* maart/april 2003, p. 4-6.

Regelgeving en parlementaire stukken

Europa

Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, *Pb EU* 2011, L 335/1.

Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van

slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, *Pb EU* 2012, L 315/57.

Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote), CETS 2007, nr. 201/*Trb.* 2010, 2010/56.

Nederland

Wet bestrijding seksueel misbruik en seksuele intimidatie, *Stb.* 1999, 313.

Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, *Stb.* 2013, 142.

Besluit van 16 juli 2013, houdende vaststelling van de minimumeisen voor de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling), *Stb.* 2013, 324, laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2017, 291.

Wet maatschappelijke Ondersteuning, *Stb.* 2014, 280.

Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg, *Stb.* 2015, 407.

Besluit van 11 december 2015, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg en het Uitvoeringsbesluit Wkkgz, *Stb.* 2015, 525

Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling (2016A003), *Stcrt.* 2016, 19416.

Aanwijzing zeden (2016A004), *Stcrt.* 2016, 19414.

Besluit van 23 juni 2017, houdende wijziging van het Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, *Stb.* 2017, 291.

Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 29 mei 2017, kenmerk 1124504-163297-WJZ houdende een wijziging van de Uitvoeringsregeling Wmo 2015 in verband de informatie-uitwisseling van AMHK's met het CIBG en het CBS (Informatieprotocol Beleidsinformatie AMHK/Veilig Thuis – versie 1.1)*, Stb.* 2017, 29340.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Nader Rapport, *Stcrt.* 2017, nr. 46221.

Besluit van 2 augustus 2017, houdende de vaststelling van beleidsregels inzake de meldplicht geweld tussen cliënten, *Stcrt.* 2017, nr. 46305.

Wet van 21 maart 2018 tot wijziging van diverse wetten op het terrein van de volksgezondheid in verband met de fusie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie jeugdzorg tot de Inspectie gezondheidszorg en jeugd, *Stb.* 2018, 94.

Kamerstukken II 1913/14, 286, 1.

Kamerstukken II 1917/18, 77, 1.

Kamerstukken II 1917/18, 77, 2.

Kamerstukken II 1990/91, 21938, 3.

Kamerstukken II 1992/93, 21980, 18.

Kamerstukken II 2000/01, 27745, 3.

Kamerstukken II 2001/02, 27745, 6.

Kamerstukken II 2004/05, 30131, 1-3.

Kamerstukken II 2007/08, 28345, 71.

Kamerstukken II 2008/09, 33062, 3.

Kamerstukken II 2010/11, 28345, 111.

Kamerstukken II 2010/11, 30234, 55.

Kamerstukken II 2010/11, 33062, 3.

Kamerstukken II 2011/12, 33062, 3.

Kamerstukken II 2016/17, 29279, 300 (Herziening zedenwetgeving).

Kamerstukken II 2016/17, 34746, 3.

Kamerstukken II 2017/18, 27270, 125 (motie Kuiken c.s).

Kamerstukken II 2017/18, 28345, 185 ('Geweld hoort nergens thuis'; Programma aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling 2018-2021).

Kamerstukken II 2017/18, 29270, 125 (Motie Kuiken en Van Nispen).

Kamerstukken II 2017/18, 29279, 427.

Kamerstukken II 2017/18, 31015, 142 (Motie Groothuizen c.s.).

Kamerstukken II 2017/18, 31015, 154 (Tweede nader gewijzigde motie Van Nispen c.s.).

Kamerstukken II 2017/18, 34000 VI, 83 (motie Van Toorenburg).

Kamerstukken II 2017/18, 34550 VI, 97 (motie Volp).

Kamerstukken II 2017/18, 34746, 6.

Kamerstukken II 2017/18*,* 34775 VI, 82 (Brief van de Minister voor Rechtsbescherming inzake afhandeling seksueel misbruik Jehova's Getuigen).

Kamerstukken II 2017/18, 34775 VI, 112.

Kamerstukken II 2017/18, 34843, 13 (Brief van de Minister voor Rechtsbescherming inzake Seksuele intimidatie en geweld).

Kamerstukken II 2017/18, 34843, 25 (Brief van de Minister voor Rechtsbescherming inzake Seksuele intimidatie en geweld).

Kamerstukken II 2017/18, 34843, 3 (Seksuele intimidatie en geweld).

Kamerstukken II 2017/18, 34843, 15 (Seksuele intimidatie en geweld; Rapport Commissie de Vries).

Kamerstukken II 2017/18, 34843, 16 (Seksuele intimidatie en geweld).

Kamerstukken II 2017/18, 34843, 28 (Seksuele intimidatie en geweld).

Kamerstukken II 2018/19, 28345, 206 (Eerste voortgangsrapportage Geweld hoort negens thuis)

Kamerstukken II 2018/19, 28684 en 29628, 540 (Veiligheidsagenda 2019-2022).

Kamerstukken II 2018/19, 29279, 483, 4823 (Rechtstaat en Rechtsorde).

Kamerstukken II 2018/19, 29279 en 34843, 518 (Rechtstaat en Rechtsorde).

Kamerstukken II 2018/19, 34843, 35 (Seksuele intimidatie en geweld)

Kamerstukken II 2018/19, 35080, 3 (Herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen).

Handelingen II 2017/18, 52, item 9.

Duitsland

Beschlussungsempfehlung und Bericht, 1 juli 2003, BT-Drs. 15/311, p. 23.

Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht 22. Sitzung, 30 januari 2003, Plenarprotokoll 15/22, p. 1722-1735.

Gesetz zur Änderung der Vorschriften über die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und zur Änderung anderer Vorschriften, 23 december 2003, *Bundesgesetzblatt* 2003, 67.

Engeland

Children Act 1989, beschikbaar op: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/section/47.

Children Act 2004, beschikbaar op: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/31.

Zweden

Children First Act 2015, beschikbaar op:
http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/36/enacted/en/pdf.

Lag om vård av unga (Care for Young Persons Act), beschikbaar op: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-199052-med-sarskilda-bestammelser-om-vard_sfs-1990-52.

Ierland
The Higher Education Ordinance 1993 incl. Amendment of the Higher Education Ordinance (2014:1096), beschikbaar op: https://www.uhr.se/en/start/laws-and-regulations/Laws-and-regulations/The-Higher-Education-Ordinance/#chapter10.

Australië

Explanatory memorandum Crimes Amendment (Protection of Children) Bill 2014 (Vic).

Jurisprudentie

Europese Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 26 maart 1985, nr. 8978/80, ECLI:NL:XX:1985:AC8813 (*X en Y t. Nederland*).

EHRM 10 mei 2001, nr. 29392/95, (*Z. e.a. t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 26 november 2002, nr. 33218/96, ECLI:NL:XX:2002:AP0714 (*E. e.a. t. United Kingdom*).

EHRM 31 mei 2007, nr. 7510/04, ECLI:CE:ECHR:2007:0531 (*Kontrova t. Slowakije*).

EHRM 2 december 2008, nr. 2872/02, ECLI:NL:XX:2008:BH4341 (*K.U. t. Finland*).

EHRM 9 september 2009, nr. 33401/02, ECLI:NL:XX:2009:BJ7514 (*Opuz t. Turkije*).

EHRM 27 september 2011, nr. 29032/4 (*M. & C. t. Roemenië*).

EHRM 15 mei 2012, nr. 53519/07 (*I.G. t. Moldavië*).

EHRM 12 november 2013, nr. 5786/2008, (*Söderman t. Zweden*).

EHRM 24 mei 2016, nr. 36934/08, (*I.C. t.. Roemenië*).

EHRM 24 juli 2012, nr. 42418/10 (*D.J. t. Kroatië*).

EHRM 13 november 2012, nr. 15966/04, (*I.G. e.a. t.. Slowakije*).

EHRM 15 maart 2016, nr. 61495/11, (*M.G.C. t. Romenië*).

EHRM 31 maart 2016, nr. 30808/11, (*A., B. & C. t. Letland*).

Nederland

HR 1 maart 1985, ECLI:NL:PHR:1985:AC9066, *NJ* 1986, 173.

HR 2 november 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC9479, *NJ* 1994, 197.

HR 11 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC8448, *NJ* 1994, 278.

HR 12 januari 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZD1402, *NJ* 1999, 290.

HR 21 september 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZD1522, *NJ* 1999, 824.

HR 20 februari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ0692, *NJ* 2007, 435.

HR 18 november 2008, ECLI:NL:HR:2008:BF0170, *NJB* 2009, 195.

HR 26 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BG5979, *NJ* 2009, 263.

HR 16 november 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM4308, *NJ* 2012, 437.

HR 10 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3258, *NJB* 2015, 2071.

HR 4 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2242, *NJ* 2019/297.

CAG 21 september 1999, ECLI:NL:PHR:1999:ZD1522, *NJ* 1999, 824.

Hof 's-Hertogenbosch 11 juli 2002, ECLI:NL:GHSHE:2002:AE7981, *NJ* 2002/443.

Australië

George v Rockett (1990) 170 CLR 104.

R v Hurley & Murray (1967) VR 526.

R v Lovegrove (1983) 33 SASR 332.

R v Taylor & Ors (1989) Vic CCA.

R v Wozniak (1989) 16 NSWLR 185.

Frankrijk

Cour de Cassation (Cass.), Chambre Criminelle 6 juli 1977, Bulletin criminel nr. 255.

België

Cour de Cassation (Cass.), 23 december 1998, AR A940001F, *Rechtskundig Weekblad* 1998-99/1310.

Cour de Cassation (Cass.), (2de k.), 25 april 1989, AR 3264, Arresten van Cassatie, 1988-98/993.

Cour de Cassation (Cass.), 6 juli 1999, AR P990833N, Arresten van Cassatie, 1999/995, nr. 412.

Cour de Cassation (Cass.), (1ste k.), 18 juni 2010, Arresten van Cassatie, 2010/1850.

Rechtbank van Koophandel (Kh) Brussel 28 okober 1966, Jur. Comm. Br. 1967, 36.

Kort Geding (KG) Gent 31 oktober 2001, *TMR* 2002/2, p. 197.

Rechtbank (Rb) Namen (1ste k.) 9 september 1991, *JLMB* 1992, 501.

Websites

Europa

https://fra.europa/en/publications/2015/mapping-child-protection-systems-eu.

Nederland

https://www.huiselijkgeweld.nl/dossiers/seksueel_kindermisbruik/feiten-en-cijfers.

https://www.nu.nl/binnenland/4022970/minder-seksueel-misbruik-en-discriminatie-in-onderwijs.html (2 april 2015), geraadpleegd op 17 april 2019.

https://www.trouw.nl/misbruik-jehova-s-getuigen~d5970d3821c0a7e6886725243, geraadpleegd op 18 september 2018.

https://www.nporadio1.nl/onderzoek/11828-wat-slachtoffers-van-seksueel-misbruik-tegen-de-dalai-lama-willen-zeggen, geraadpleegd op 18 september 2018.

https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/01/09/basismodel-meldcode-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling, geraadpleegd op 25 augustus 2019.

https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld/documenten/publicaties/2018/07/01/toolkit-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling.

https://www.augeo.nl/nl-nl/meldcode/wat-is-de-meldcode.

https://www.nji.nl/Werken-met-de-meldcode.

https://www.huiselijkgeweld.nl/doc/seksueel_misbruik/Seksueel_misbruik_seksuele_intimidatie_onderwijs_2001.pdf.
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018D55542&did=2018D55542.

https://www.telegraaf.nl/nieuws/3561465/paus-komt-met-meldplicht-seksueel-misbruik?utm_source=google&utm_medium=organic.

Australië

https://www.health.nsw.gov.au/parvan/sexualassault/Pages/royal-commission.aspx.

https://www.justice.nsw.gov.au/Pages/media-news/media-releases/2018/historic-new-laws-on-child-sex-abuse.aspx.

https://www.nsw.gov.au/news-and-events/news/tough-new-laws-for-concealing-child-abuse/.

https://www.police.vic.gov.au/royal-commission-institutional-response-child-abuse.

https://www.childabuseroyalcommission.gov.au/final-report.

https://providers.dhhs.vic.gov.au/mandatory-reporting.

https://providers.dhhs.vic.gov.au/failure-protect-offence-factsheet-word.

http://providers.dhhs.vic.gov.au/mandatory-reporting.

https://providers.dhhs.vic.gov.au/child-sexual-abuse-understanding-and-responding-booklet-word.

https://www.legislation.nsw.gov.au/bills/385964bb-9827-4928-8fa8-d8f28dd6010e.

https://www.police.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0018/531702/ChildAbuse_Brochure.pdf.

https://www.police.nsw.gov.au/crime/sex_crimes/child_abuse.

België

https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/163/179/RUG01-002163179_2014_0001_AC.pdf.

Duitsland

'Anzeigepflicht für Mitwisser droht das Aus', *Der Spiegel* 16 juni 2003, beschikbaar op: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/kindesmissbrauch-anzeigepflicht-fuer-mitwisser-droht-das-aus-a-253206.html, geraadpleegd op 24 april 2019.

https://www.aufarbeitungskommission.de/english-information/, geraadpleegd op 23 april 2019.

'Die Kirche muss mit den Behörden arbeiten', www.tagesschau.de, (22 februari 2010).

Geschichten die zählen, juni 2017, beschikbaar op:
https://www.aufarbeitungskommission.de/infothek/, geraadpleegd op 23 april 2019.

'Koalition kassiert Anzeigepflicht für Mitwisser', *Der Spiegel* 17 juni 2003, beschikbaar op: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/kindesmissbrauch-koalition-kassiert-anzeigepflicht-fuer-mitwisser-a-253408.html, geraadpleegd op 24 april 2019.

https://www.tagesschau.de/inland/missbrauch-gesellschaft-101.html, geraadpleegd op 23 april 2019.

https://www.welt.de/politik/article6528498/Kirche-stellt-Ministerin-Frist-fuer-Entschuldigung.html, geraadpleegd op 23 april 2019.

https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2015/_01/_07/Petition_56749.nc.html.

https://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Verdacht_Kindesmissbrauch_Einrichtung.pdf?__blob=publicationFile&v=12.

http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=VVND-224100-MK-20160601-SF&psml=bsvorisprod.psml&max=true.

Frankrijk

https://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/30/France/show.

Ierland

https://www.tusla.ie/children-first/mandated-persons/what-are-the-thresholds-for-making-a-mandated-report/.

Engeland & Wales

http://www.gov.uk/government/consultations/reporting_and_acting_on_child_abuse_and_neglect.

http://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2018-0224/Reporting_child_abuse_and_neglect_-_response_to_consultation.pdf.

https://consult.education.gov.uk/child-protection-safeguarding-and-family-law/working-together-to-safeguard-children-revisions-t/supporting_documents/Working%20Together%20to%20Safeguard%20Children.pdf.

https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/31.

https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/section/47.

Zweden

https://www.government.se/49b736/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act.

http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-199052-med-sarskilda-bestammelser-om-vard_sfs-1990-52.

https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/Daphne_report_Sweden.pdf.

Bijlage 1

Samenstelling van de begeleidingscommissie

Em. prof. mr. G.P.M.F. Mols (Universiteit Maastricht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid)

Dr. mr. A.K. Bosma MSc. (Universiteit van Tilburg, Tilburg Law School)

Dr. J. Diehle (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum)

Mr. W.S. Leenders (Ministerie van Justitie en Veiligheid, DG Straffen en Beschermen)

Dr. mr. S. Meijer (Vrije Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid)

Bijlage 2

Wetgeving betreffende de aangifteplicht

Wetboek van Strafvordering

Artikel 160 Sv

1. Ieder die kennis draagt van een der misdrijven omschreven in de artikelen 92-110 van het Wetboek van Strafrecht, in Titel VII van het Tweede Boek van dat Wetboek, voor zoover daardoor levensgevaar is veroorzaakt, of in de artikelen 287 tot en met 294 en 296 van dat wetboek, van menschenroof of van verkrachting, is verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen bij een opsporingsambtenaar. Gelijke verplichting geldt ten aanzien van een ieder die kennis draagt van een terroristisch misdrijf.
2. De bepaling van het eerste lid is niet van toepassing op hem die door de aangifte gevaar zou doen ontstaan voor eene vervolging van zichzelven of van iemand bij wiens vervolging hij zich van het afleggen van getuigenis zou kunnen verschoonen.
3. Evenzoo is ieder die kennis draagt dat iemand gevangen gehouden wordt op eene plaats die niet wettig daarvoor bestemd is, verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen bij een opsporingsambtenaar.

Artikel 161 Sv

Ieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit is bevoegd daarvan aangifte of klachte te doen.

Artikel 163 Sv

1. De aangifte van eenig strafbaar feit geschiedt mondeling of schriftelijk bij den bevoegden ambtenaar, hetzij door den aangever in persoon, hetzij door een ander, daartoe door hem van eene bijzondere schriftelijke volmacht voorzien.
2. De mondelinge aangifte wordt door den ambtenaar die haar ontvangt, in geschrifte gesteld en na voorlezing door hem met den aangever of diens gemachtigde onderteekend. Indien deze niet kan teekenen, wordt de reden van het beletsel vermeld.
3. Indien de aangever of diens gemachtigde de Nederlandse taal niet of onvoldoende begrijpt of spreekt, wordt hij in staat gesteld aangifte te doen in een taal die hij begrijpt of spreekt of ontvangt hij de nodige taalkundige bijstand.
4. De schriftelijke aangifte wordt door de aangever of diens gemachtigde ondertekend. De aangifte kan langs elektronische weg worden overgedragen met behulp van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen elektronische voorziening, voor de in die voorziening toegestane feiten.
5. De aangever ontvangt een kopie van de aangifte dan wel een kopie van het proces-verbaal van aangifte.
6. Indien het belang van het onderzoek dit vergt ontvangt de aangever een schriftelijke

bevestiging van zijn aangifte, in afwijking van het bepaalde in het vijfde lid.

7. De aangever ontvangt, indien hij de Nederlandse taal niet of onvoldoende begrijpt of spreekt, op zijn verzoek een vertaling van een schriftelijke bevestiging van de aangifte, in een taal die hij begrijpt.

8. De schriftelijke volmacht, of, zoo zij voor een notaris in minuut is verleden, een authentiek afschrift daarvan, wordt aan de akte gehecht.

9. Tot het ontvangen van de aangiften bedoeld in de artikelen 160 en 161, zijn de opsporingsambtenaren, en tot het ontvangen van de aangiften bedoeld in artikel 162, de daarbij genoemde ambtenaren verplicht.

10. Artikel 156 is van toepassing.

Wetboek van Strafrecht

Artikel 136 Sr

1. Hij die, kennis dragende van een voornemen tot het plegen van een der in de artikelen 92-110 omschreven misdrijven, tot desertie in tijd van oorlog, tot militair verraad, tot moord, mensenroof of verkrachting of tot een der in Titel VII van dit Boek omschreven misdrijven dan wel een terroristisch misdrijf voor zover daardoor levensgevaar wordt veroorzaakt, op een tijdstip waarop het plegen van deze misdrijven nog kan worden voorkomen, opzettelijk nalaat daarvan tijdig voldoende kennis te geven, hetzij aan de ambtenaren van de justitie of politie, hetzij aan de bedreigde, wordt, indien het misdrijf is gevolgd, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.
2. Dezelfde straf is toepasselijk op hem die, kennis dragende van enig in het eerste lid vermeld reeds gepleegd misdrijf waardoor levensgevaar is ontstaan, op een tijdstip waarop de gevolgen nog kunnen worden afgewend, opzettelijk nalaat daarvan gelijke kennisgeving te doen.

Artikel 137 Sr

De bepalingen van de artikelen 135 en 136 zijn niet van toepassing op hem die door de kennisgeving gevaar voor een strafvervolging zou doen ontstaan voor zichzelf, voor een van zijn bloedverwanten of aangehuwden in de rechte linie of in de tweede of derde graad van de zijlinie, voor zijn echtgenoot of gewezen echtgenoot, of voor een ander bij wiens vervolging hij zich, uit hoofde van zijn ambt of beroep, van het afleggen van getuigenis zou kunnen verschonen.

Bijlage 3

Overzicht misdrijven vallende onder artikel 160 Sv

Criterium	Art.	Inhoud	Strafmaat	Voorlopige hechtenis
Misdrijven tegen de veiligheid van de staat/ misdrijven tegen de koninklijke waardigheid (Titel I & 2, beperkt tot 92-110 Sr)	92	aanslag tegen de koning	levenslang / 30 jr	+
	93	aanslag tegen de staat	levenslang/ 30 jr	+
	94	aanslag tegen regeringsvorm	levenslang/ 30 jr	+
	95	aanslag tegen regeringsraad	levenslang/ 30 jr	+
	95a	geweld tegen ministerraad	levenslang/ 30 jr	+
	96	samenspanning/voorbereiding i.g.v. artt. 92-95a Sr	10 jr	+
	97	verstandhouding met vreemde mogendheid	levenslang/ 30 jr	+
	97 lid 2	voorbereiding van art. 97 lid 1 Sr	10 jr	+
	97a	steunen, bevorderen of teweegbrengen van omwenteling met persoon/lichaam in het buitenland	levenslang/ 30 jr	+
	97b	stoffelijke steun bij omwenteling	10 jr	+
	98	schending van staatsgeheimen	6 jr	+
	98a	staatsgeheimen doorspelen aan een vreemde staat	15 jr	+
	98a lid 2	overtreding 98a lid 1 in tijd van oorlog of gehandeld in dienst of opdracht van een buitenlandse mogendheid of van in een het buitenland gevestigd persoon of lichaam	levenslang/ 30 jr	+
	98a lid 3	voorbereiding van 98a lid 1 en 2	6 jr	+
	98b	schending van staatgeheim door schuld	1 jr	
	98c	het zich verschaffen van staatsgeheimen	6 jr	+
	99	landverraad bij opdracht van regeringswege	15 jr	+
	100	onzijdigheid/staatsveiligheid in gevaar brengen bij oorlog	10 jr	+
	101	vreemde krijgsdienst dienen	15 jr	+
	102	hulpverlening aan de vijand	levenslang/ 30 jr	+
	103	samenspanning van art. 102 Sr	10 jr	+
	104	hulpverlening aan verspieders en deserteurs	6 jr	+
	105	militaire leveringen	12 jr	+
	108	aanslag op leden van koninklijk huis	15 jr	+

Criterium	Art.	Inhoud	Strafmaat	Voorlopige hechtenis
	108 lid 2	overtreding 108 lid 1 heeft dood ten gevolge of is met voorbedachten rade ondernomen	levenslang/ 30 jr	+
	109	aanranding persoon van de koning	7 jr & 6 maanden	+
	110	aanranding leden Koninklijk Huis	6 jr	+
Misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen wordt in gevaar gebracht (Titel VII, Tweede Boek, Sr), **indien daardoor levensgevaar wordt veroorzaakt**[998]	157	veroorzaking van brand, ontploffing of overstroming		
		sub 2. indien levensgevaar voor een ander te duchten is	15 jr	+
		sub 3. levensgevaar voor een ander en iemands dood ten gevolge	levenslang/ 30 jr	+
	158	brand, ontploffing of overstroming door schuld		
		sub 2. indien levensgevaar voor een ander ontstaat	1 jr	
		sub 3. iemands dood ten gevolge	2 jr	
	161	vernieling dijken, gas- of waterleiding en riolering		
		sub 2. indien levensgevaar voor een ander te duchten is	9 jr	+
		sub 3. levensgevaar voor een ander en iemands dood ten gevolge	15 jr	+
	161bis	vernieling elektriciteitswerken		
		sub 3. indien levensgevaar voor een ander te duchten is	9 jr	+
		sub 4. levensgevaar voor een ander en iemands dood ten gevolge	15 jr	+
	161ter	vernieling van elektriciteitswerken door schuld		
		sub 2. indien levensgevaar voor een ander ontstaat	1 jr	
		sub 3. iemands dood ten gevolge	2 jr	
	161quater	blootstelling aan ioniserende stralen of radioactieve stoffen		
		sub 1. indien levensgevaar voor een ander te duchten is	15 jr	+
		sub 2. levensgevaar voor een ander en iemands dood ten gevolge	levenslang / 30 jr	+
	161 quinquies	blootstelling aan ioniserende stralen of radioactieve stoffen door schuld		
		sub 1. indien levensgevaar voor een ander te duchten is	1 jr	
		sub 2. levensgevaar voor een ander en iemands dood ten gevolge	2 jr	
		vernieling van geautomatiseerde werken of		

[998] In de tabel staan enkel die misdrijven waarvan de wetgever de strafverzwarende omstandigheid 'het veroorzaken van levensgevaar' heeft opgenomen. Bovendien is bij de weergave van de strafmaat geen rekening gehouden met de strafverzwarende omstandigheden, genoemd in art. 176a en 176b Sr.

Criterium	Art.	Inhoud	Strafmaat	Voorlopige hechtenis
	161sexies	werken voor telecommunicatie		
		sub 2. indien levensgevaar voor een ander te duchten is	9 jr	+
		sub 3. levensgevaar voor een ander en iemands dood ten gevolge	15 jr	+
	161 septies	vernieling van geautomatiseerde werken of werken voor telecommunicatie door schuld		
		sub 2. indien levensgevaar voor een ander ontstaat	1 jr	
		sub 3. iemands dood ten gevolge	2 jr	
	162	vernieling van (lucht)verkeerswerken		
		sub 2. gevaar voor de veiligheid van het verkeer en iemands dood ten gevolge	15 jr	+
	162a	vernieling luchtvaartuigen of verstoring luchthavendiensten		
		sub 2. gevaar voor de veiligheid van de luchtvaart of gemeen gevaar voor goederen, gebouwen of diensten op de luchthaven en iemand dood ten gevolge	15 jr	+
	163	vernieling van (lucht)- verkeerswerken door schuld		
		sub 2. iemands dood ten gevolge	2 jr	
	164 lid 2	veroorzaken gevaar voor spoorweg of luchtverkeer, iemands dood ten gevolge	levenslang / 30 jr	+
	165 lid 2	schuld aan veroorzaken gevaar voor spoorweg of luchtverkeer, iemands dood ten gevolge	2 jr	
	166	vernieling van veiligheidstekens voor scheepvaart of luchtvaart		
		sub 3. gevaar voor de veiligheid van de scheepvaart of luchtvaart, iemands dood ten gevolge	levenslang / 30 jr	+
	167	vernieling van veiligheidstekens voor scheepvaart of luchtvaart door schuld		
		sub 3. iemands dood ten gevolge	2 jr	
	168	doen verongelukken van (lucht)vaartuigen en voertuigen		
		sub 1. indien levensgevaar voor een ander te duchten is	15 jr	+
		sub 2. levensgevaar voor een ander en iemands dood ten gevolge	levenslang / 30 jr	+
	169	doen verongelukken van vaartuigen en voertuigen door schuld		
		sub 1. indien levensgevaar voor een ander te duchten is	1 jr	
		sub 2. iemands dood ten gevolge	2 jr	
		vernieling van gebouwen en publieke		

Criterium	Art.	Inhoud	Strafmaat	Voorlopige hechtenis
	170	installaties		
		sub 2. indien levensgevaar voor een ander te duchten is	15 jr	+
		sub 3. levensgevaar voor een ander en iemands dood ten gevolge	levenslang / 30 jr	+
	171	vernieling van gebouwen en publiek installaties door schuld		
		sub 2. indien levensgevaar voor een ander ontstaat	1 jr	
		sub 3. iemands dood ten gevolge	2 jr	
	172	vergiftigen of belemmeren drinkwatervoorziening		
		sub 1. indien gevaar voor een ander te duchten is	12 jr	+
		sub 2. levensgevaar voor een ander en iemands dood ten gevolge	15 jr	+
	173	vergiftigen of belemmeren drinkwatervoorziening door schuld		
		sub 1. indien levensgevaar voor een ander te duchten is	1 jr	
		sub 2 levensgevaar voor een ander en iemands dood ten gevolge	2 jr	
	173a	verontreiniging oppervlaktewater		
		sub 1. indien levensgevaar voor een ander te duchten is	12 jr	+
		sub 2. levensgevaar voor een ander en iemands dood ten gevolge	15 jr	+
	173b	verontreiniging oppervlaktewater door schuld		
		sub 1. indien levensgevaar voor een ander te duchten is	1 jr	
		sub 2. levensgevaar voor een ander en iemands dood ten gevolge	2 jr	
	174 lid 2	verkoop van voor gezondheid schadelijke waren, iemands dood ten gevolge	levenslang / 30 jr	+
	175 lid 2	verkoop van voor gezondheid schadelijke waren door schuld, iemands dood ten gevolge	2 jr	
	175a	overtreden beschermings-voorschriften in oorlogstijd		
		sub 2. indien levensgevaar voor een ander te duchten is	3 jr	
		sub 3. levensgevaar voor een ander en iemands dood ten gevolge	5 jr	+
	175b	overtreden beschermings-voorschriften in oorlogstijd door schuld		
		sub 2. indien levensgevaar voor een ander ontstaat	1 jr	
		sub 3. iemands dood ten gevolge	2 jr	

Criterium	Art.	Inhoud	Strafmaat	Voorlopige hechtenis
287 t/m 294, 296	287	doodslag	15 jr	+
	288	doodslag met strafverzwaring	levenslang/ 30 jr	+
	288a	doodslag met terroristisch oogmerk	levenslang /30 jr	+
	289	moord	levenslang /30 jr	+
	289a	samenspanning tot moord of doodslag met een terroristisch oogmerk	10 jr	+
	290	kinderdoodslag	6 jr	+
	291	kindermoord	9 jr	+
	293	levensberoving op verzoek	12 jr	+
	294	hulp bij zelfdoding	3 jr	+
	296	afbreking van zwangerschap	4 jr en 6 mnd	+
	296 lid 2	overtreding 296 lid 1 en dood vrouw ten gevolge	6 jr	+
	296 lid 3	overtreding 296 lid 1 zonder toestemming vrouw	12 jr	+
	296 lid 4	overtreding 296 lid 1 zonder toestemming vrouw en dood vrouw ten gevolge	15 jr	+
Mensenroof	278	mensenroof	12 jr	+
Verkrachting	242	verkrachting	12 jr	+

Bijlage 4

Respondenten ten behoeve van interviews naar organisatie

(Totaal 22 respondenten)

Openbaar Ministerie:
Landelijk officier van justitie Huiselijk Geweld, Kindermishandeling & Zeden (1)
Officier van justitie (1)

Nationale politie:
Operationeel specialist B Thematische Opsporing, Team Zeden (3)
Operationeel specialist C Thematische Opsporing, Team Zeden (1)

Veilig Thuis:
Orthopedagoge (3)
Gedragswetenschapper (1)
Vertrouwensarts (2)
GZ-psycholoog (1)

Centra voor Seksueel Geweld:
Landelijk coördinator CSG/psycholoog (1)

Inspectie Onderwijs:
Vertrouwensinspecteur (1)
Senior jurist (1)

Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd
Inspecteur Jeugdzorg (1)
Bureau Opsporing & Boete (1)

Advocatuur:
Advocaten met specialisatie rechtsbijstand slachtoffers ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (2)

Wetenschap:
Hoogleraar straf- en procesrecht & victimologie (1)
Senior onderzoeker (1)

Sport:
Coördinator NOC*NSF, Centrum Veilige Sport (1)
Casemanager NOC*NSF, Centrum Veilige Sport (1)

Bijlage 5A

Vragenlijst ten behoeve van interviews Veilig Thuis, Centra voor Seksueel Geweld, Inspectie Onderwijs & Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd

Introductie

Goedemorgen/middag/avond. Allereerst hartelijk dank voor uw medewerking aan ons onderzoek. Voordat we beginnen met het interview, zal ik eerst uitleggen wat het doel van het onderzoek is en wat het doel van dit interview is.

Doel van het onderzoek is te beoordelen of een verruiming van de aangifteplicht bij seksueel misbruik aangewezen is en welke mogelijkheden en onmogelijkheden er zijn voor verruiming van de aangifteplicht.

Daarnaast strekt het onderzoek ertoe de mogelijkheden te onderzoeken om organisaties strafrechtelijk aansprakelijk te stellen in het geval zich in hun kring seksueel misbruik heeft voorgedaan en deze organisaties niet hebben voldaan aan een (verruimde) aangifteplicht.

U bent een van de personen die worden geïnterviewd en wij willen dan ook uw opvatting(en) horen over de aangifteplicht bij seksueel misbruik en de mogelijkheden en/of onmogelijkheden tot verruiming daarvan. Voor zover uw expertise dat mogelijk maakt, horen we ook graag uw mening over de mogelijkheden om organisaties strafrechtelijk aansprakelijk te stellen in het geval zich in hun eigen kring seksueel misbruik heeft voorgedaan en deze organisaties niet hebben voldaan een aangifteplicht. Ook vragen wij u voor zover mogelijk aan te geven in hoeverre u denkt dat uw mening en ervaringen representatief zijn voor uw organisatie.

Om inzicht te krijgen in de opvattingen van de betrokkenen in het veld nemen we interviews af met leden van de politie, het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht, de advocatuur, en het beleid. Daarnaast organiseren wij expert meetings met betrokkenen met een zelfde achtergrond en een expert meeting waarop deelnemers uit verschillende invalshoeken bij elkaar worden gebracht.

Is dit helder voor u?

Graag wil ik ook nog enkele praktische zaken met u doornemen:

- Wat is uw naam en functie?;
- Datum en tijd van het interview;
- Heeft u er bezwaar tegen als we dit interview opnemen?

Over de werkwijze en het omgaan met de interviews maak ik graag de volgende opmerkingen:

- Van alle interviews en dus ook van uw interview worden verslagen gemaakt;
- Deze verslagen worden geanonimiseerd en daarom zullen de antwoorden die u straks geeft in het uiteindelijke rapport niet herleidbaar zijn tot u;

- De geanonimiseerde verslagen worden op dataopslagplaatsen van de Universiteit Utrecht bewaard;
- Verder heeft alleen het onderzoeksteam inzicht in de resultaten.

Deelname aan dit onderzoek is dus geheel anoniem, we willen alleen wel graag uw naam opnemen als geïnterviewde in het onderzoek. Heeft u daartegen bezwaar?

Is dit helder voor u, of heeft u wellicht nog vragen?
[Als alles duidelijk en akkoord is, kan worden gestart met het interview]

Vragen interview

Bekend met de aangifteplicht?

- Bent u bekend met de aangifteplicht neergelegd in artikel 160 Wetboek van Strafvordering (Sv) en de strafbaarstelling van het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting, neergelegd in artikel 136 Wetboek van Strafrecht (Sr)?
  - Zo ja, bent u bekend met enige beperking die is verbonden aan de aangifteplicht?
  - Zo neen, dan komt de aangifteplicht kort gezegd op het volgende:
    Een ieder, dus ook het slachtoffer zelf, die kennis draagt van een (voorgenomen) verkrachting is verplicht onverwijld aangifte te doen bij de politie. Uitgezonderd zijn degene die zich met het dien van aangifte zou belasten (de dader) of wanneer het een verschoningsrechtigde betreft (iemand die niet zou hoeven te getuigen; artikel 160 lid 2 Sv). Op het verzwijgen van het aangifte doen van een voorgenomen verkrachting staat een straf van maximum een jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie (€ 20.750).
- Waartoe strekt volgens u de aangifteplicht?

[Het interview spitst zich nu eerst even toe op de meldcode en de meldplicht in uw sector Onderwijs of Zorg, maar we zullen u zo enkele vragen stellen over de aangifteplicht en de mogelijke verruiming daarvan].

Bekend met de meldcode/meldplicht & Ervaringen?

- Bent u bekend met het bestaan van meldcodes en meldplichten en daaraan verbonden handelingsprotocollen betreffende seksueel misbruik die gelden binnen de sectoren Onderwijs en Zorg?
  - Zo ja, bent u bekend met enige beperking die is verbonden aan de meldcode/meldplicht?
  - Zo neen, dan komt dit regime kort gezegd op het volgende neer:
    De sector Onderwijs is gebonden aan een interne meldplicht; die melding wordt door het bestuur voorgelegd aan de Vertrouwensinspecteur. Indien deze aangeeft dat sprake is van een redelijk vermoeden van seksueel misbruik, is het bestuur verplicht aangifte te doen bij de politie. De meldcode geldt voor alle vormen van seksueel misbruik.
    De sector Zorg is gebonden aan een interne meldcode; melding gebeurt binnen de eigen organisatie na interne consultatie. Vanuit de organisatie wordt melding gedaan bij Veilig Thuis, Veilig Thuis doet een melding bij de politie. De meldcode geldt voor alle vormen van seksueel misbruik.
  - Zo neen, zou het gebruik van een meldcode/meldplicht in de door u begeleide zaken een meerwaarde hebben gehad?

- Zo neen, heeft u een idee waarom in de door u begeleide zaken geen gebruik is gemaakt van een meldcode of meldplicht?

- Indien u bekend bent met de meldcode/meldplicht, heeft de meldcode/meldplicht volgens u bijgedragen aan de ontsluiting van het seksueel misbruik voor de strafrechtspleging?
  - Zo ja, kunt u aangeven in hoeveel zaken die aan u en uw collega's bekend zijn geworden verhoudingsgewijs sprake is van gebruik van de meldcode/meldplicht?
  - Is er een verschil qua mate van ontsluiting tussen de meldcode en de meldplicht?
  - Is uw indruk dat de meldcode/meldplicht wordt nageleefd?
    - Zo ja, waarom?
    - Zo neen, waarom niet?
  - Wat is uw mening over de meldcode/meldplicht als instrument ter ontsluiting van seksueel misbruik? Kunt u iets zeggen over wat uw collega's vinden van de meldcode/meldplicht?
  - Zouden er volgens u en uw collega's aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de ontsluiting van het seksueel misbruik via de meldcode/meldplicht te verbeteren?
    - Zo ja, aan welke maatregelen denken u en uw collega's?
    - Zo neen, waarom niet?
- Zijn er best practices?
  - Zo ja, wat houden de best practices in?

Mening over de (meerwaarde van) invoering van verruiming van de aangifteplicht

- Bent u van mening dat de aangifteplicht voor seksueel misbruik moet worden verruimd?
  - Zo ja, kunt u aangeven waarom?
  - Zo neen, waarom niet?
- Indien u van mening bent dat de huidige aangifteplicht niet verruimd zou moeten worden:
  - Wat zijn uw bezwaren tegen een verruiming van de huidige aangifteplicht?
  - Kunt u iets zeggen wat de mening van uw collega's is over een verruiming van de aangifteplicht?
- Bent u van mening dat een verruiming van de aangifteplicht een meer adequate strafrechtelijke bestrijding van seksueel misbruik mogelijk zou maken?
  - Zo ja, kunt u aangeven waarom?
  - Zo neen, waarom niet?

Te maken onderscheid naar vorm en context van seksueel misbruik?

- Indien u van mening bent dat de aangifteplicht verruimd zou moeten worden: voor welke vorm(en) van seksueel misbruik zou dat dan moeten gebeuren?
  - Kunt u aangeven of, en zo ja welke strafbaarstellingen van seksueel misbruik u in gedachten heeft?
  - Zou de door u voorgestane verruiming hebben te gelden voor seksueel misbruik van minderjarige en meerderjarige slachtoffers?
    - Zo neen, voor welke categorie zou u voorstander zijn van een verruiming, en waarom niet voor de andere categorie?
  - Zou de door u voorgestane verruiming hebben te gelden voor verleden, actueel en voorgenomen seksueel misbruik?

- Zou de door u voorgestane verruiming hebben te gelden voor een eenmalig geval van seksueel misbruik of voor structureel seksueel misbruik?
- Maakt het voor uw mening uit of het gaat om seksueel misbruik dat plaatsvindt in het 'particuliere spoor' (familie, kennissenkring) of het 'institutionele spoor' (binnen een instelling/sportclub)?

Verschoningsrecht & Mogelijke verruiming meldplicht

- Bent u bekend met het verschoningsrecht?
  - Zo ja, wat is uw mening over een uitzondering op de aangifteplicht voor verschoningsgerechtigden?
  - Zo neen: *de huidige aangifteplicht geldt niet voor degene die bij het doen van aangifte zichzelf zou belasten, of degene die zich als getuige kan beroepen op het verschoningsrecht (artikel 160 lid 2 Sv). Daarnaast hebben ook professioneel werkenden wettelijk recht zich te verschonen vanwege de vertrouwelijke aard van het contact met de cliënt.*
  - Geldt voor uw sector een regeling waarin is voorzien in een verschoningsrecht?
    - Zo ja, zou die moeten blijven bestaan naast een verruimde aangifteplicht?
    - Zo neen, vindt u dat zou moeten worden voorzien in zo'n sectorale regeling?
  - Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's denken over het verschoningsrecht en de aangifteplicht?

Elders, in Ierland en delen van Australië, geldt een meldplicht die van toepassing is op een brede kring van professionelen en vrijwillig werkenden die in aanraking komen met jeugdigen.

- Hoe denkt u over een eventuele verruiming van de kring van meldplichtigen?
  - Zo ja, waarom?
  - Zo nee, waarom niet?
- Indien u daar voorstander van bent: voor welke beroepsgroepen zou die dan moeten gaan gelden? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's hierover denken?

Eventuele gevolgen van een verruiming van de aangifteplicht?

Gesteld dat de aangifteplicht verruimd zou worden:

- Zou dat volgens u en uw collega's gevolg hebben voor de taakstelling en samenwerking van uw organisatie richting de strafrechtelijke autoriteiten?
  - Zo ja, welke gevolgen voorziet u?
  - Zo neen, waarom niet?

Samenwerking & Geografische kenmerken; best practices

- Is binnen uw regio sprake van bijzondere arrangementen tussen de politie/het Openbaar Ministerie en de organisaties uit het Onderwijs of de Zorg betreffende de melding van vermoedens van seksueel misbruik?
  - Zo ja, kunt u een korte beschrijving geven daarvan en een waardering daarvan?
  - Wat denkt u dat uw collega's vinden van de (wijze waarop) de samenwerking (verloopt)?
  - Is er volgens u en uw collega's sprake van een 'best practice' en zou die elders navolging verdienen, of berust de door u gewaardeerde praktijk overwegend op lokale kenmerken?

- Indien u van mening bent dat de samenwerking tussen de strafrechtelijke autoriteiten en andere professioneel betrokkenen wat betreft de ontsluiting van seksueel misbruik niet voldoet/verbetering behoeft: hoe zou daaraan uitwerking kunnen worden gegeven?
- Hoe verhouden die taken en verantwoordelijkheden betreffende de aanpak van seksueel misbruik van uw organisatie zich volgens u tot die van de politie en het Openbaar Ministerie? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's hierover denken?

(Verruimde) institutionele aansprakelijkheid?

- Wat is uw mening over (een verruiming van) mogelijkheden om organisaties strafrechtelijk aansprakelijk te stellen in het geval zich in hun eigen kring seksueel misbruik heeft voorgedaan en deze organisaties niet hebben voldaan een aangifteplicht? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's hierover denken?
- Indien u daar voorstander van bent, hoe zou die institutionele aansprakelijkheid volgens u vorm moeten krijgen? Denkt u dat uw ideeën hierover worden gedeeld door uw collega's?

Aanvullende opmerkingen?

- Heeft u aanvullende opmerkingen ten behoeve van het onderzoek?

Bijlage 5B

Vragenlijst ten behoeve van interviews Openbaar Ministerie, advocatuur & wetenschap

Introductie

Goedemorgen/middag/avond. Allereerst hartelijk dank voor uw medewerking aan ons onderzoek. Voordat we beginnen met het interview, zal ik eerst uitleggen wat het doel van het onderzoek is en wat het doel van dit interview is.

Doel van het onderzoek is te beoordelen of een verruiming van de aangifteplicht bij seksueel misbruik aangewezen is en welke mogelijkheden en onmogelijkheden er zijn voor verruiming van de aangifteplicht.

Daarnaast strekt het onderzoek ertoe de mogelijkheden te onderzoeken om organisaties strafrechtelijk aansprakelijk te stellen in het geval zich in hun kring seksueel misbruik heeft voorgedaan en deze organisaties niet hebben voldaan aan een (verruimde) aangifteplicht.

U bent een van de personen die worden geïnterviewd en wij willen dan ook uw opvatting(en) horen over de aangifteplicht bij seksueel misbruik en de mogelijkheden en/of onmogelijkheden tot verruiming daarvan. Voor zover uw expertise dat mogelijk maakt, horen we ook graag uw mening over de mogelijkheden om organisaties strafrechtelijk aansprakelijk te stellen in het geval zich in hun eigen kring seksueel misbruik heeft voorgedaan en deze organisaties niet hebben voldaan een aangifteplicht. Ook vragen wij u voor zover mogelijk aan te geven in hoeverre u denkt dat uw mening en ervaringen representatief zijn voor uw organisatie.

Om inzicht te krijgen in de opvattingen van de betrokkenen in het veld nemen we interviews af met leden van de politie, het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht, de advocatuur, en het beleid. Daarnaast organiseren wij expert meetings met betrokkenen met een zelfde achtergrond en een expert meeting waarop deelnemers uit verschillende invalshoeken bij elkaar worden gebracht.

Is dit helder voor u?

Graag wil ik ook nog enkele praktische zaken met u doornemen:

- Wat is uw naam en functie?;
- Datum en tijd van het interview;
- Heeft u er bezwaar tegen als we dit interview opnemen?

Over de werkwijze en het omgaan met de interviews maak ik graag de volgende opmerkingen:

- Van alle interviews en dus ook van uw interview worden verslagen gemaakt;
- Deze verslagen worden geanonimiseerd en daarom zullen de antwoorden die u straks geeft in het uiteindelijke rapport niet herleidbaar zijn tot u;

- De geanonimiseerde verslagen worden op dataopslagplaatsen van de Universiteit Utrecht bewaard;
- Verder heeft alleen het onderzoeksteam inzicht in de resultaten.

Deelname aan dit onderzoek is dus geheel anoniem, we willen alleen wel graag uw naam opnemen als geïnterviewde in het onderzoek. Heeft u daartegen bezwaar?

Is dit helder voor u, of heeft u wellicht nog vragen?
[Als alles duidelijk en akkoord is, kan worden gestart met het interview]

Vragen interview

Bekend met de aangifteplicht?

- Bent u bekend met de aangifteplicht neergelegd in artikel 160 Wetboek van Strafvordering (Sv) en de strafbaarstelling van het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting, neergelegd in artikel 136 Wetboek van Strafrecht (Sr)?
  - Zo ja, bent u bekend met enige beperking die is verbonden aan de aangifteplicht?
  - Zo neen, dan komt de aangifteplicht kort gezegd op het volgende:
    Een ieder, dus ook het slachtoffer zelf, die kennis draagt van een (voorgenomen) verkrachting is verplicht onverwijld aangifte te doen bij de politie. Uitgezonderd zijn degene die zich met het dien van aangifte zou belasten (de dader) of wanneer het een verschoningsrechtigde betreft (iemand die niet zou hoeven te getuigen; artikel 160 lid 2 Sv). Op het verzwijgen van het aangifte doen van een voorgenomen verkrachting staat een straf van maximum een jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie (€ 20.750).
- Waartoe strekt volgens u de aangifteplicht?

[Het interview spitst zich nu eerst even toe op de meldcode en de meldplicht in de sectoren Onderwijs of Zorg, maar we zullen u zo enkele vragen stellen over de aangifteplicht en de mogelijke verruiming daarvan].

Bekend met de meldcode/meldplicht & Ervaringen?

- Bent u bekend met het bestaan van meldcodes en meldplichten en daaraan verbonden handelingsprotocollen betreffende seksueel misbruik die gelden binnen de sectoren Onderwijs en Zorg?
  - Zo ja, bent u bekend met enige beperking die is verbonden aan de meldcode/meldplicht?
  - Zo neen, dan komt dit regime kort gezegd op het volgende neer:
    De sector Onderwijs is gebonden aan een interne meldplicht; die melding wordt door het bestuur voorgelegd aan de Vertrouwensinspecteur. Indien deze aangeeft dat sprake is van een redelijk vermoeden van seksueel misbruik, is het bestuur verplicht aangifte te doen bij de politie. De meldcode geldt voor alle vormen van seksueel misbruik.
    De sector Zorg is gebonden aan een interne meldcode; melding gebeurt binnen de eigen organisatie na interne consultatie. Vanuit de organisatie wordt melding gedaan bij Veilig Thuis, Veilig Thuis doet een melding bij de politie. De meldcode geldt voor alle vormen van seksueel misbruik.
  - Zo neen, zou het gebruik van een meldcode/meldplicht in de door u afgedane zaken een meerwaarde hebben gehad?

- Zo neen, heeft u een idee waarom in de door u afgedane zaken geen gebruik is gemaakt van een meldcode of meldplicht?

- Indien u bekend bent met de meldcode/meldplicht, heeft de meldcode/meldplicht volgens u bijgedragen aan de ontsluiting van het seksueel misbruik voor de strafrechtspleging?
  - Zo ja, kunt u aangeven in hoeveel zaken die u en uw collega's hebben afgedaan verhoudingsgewijs sprake is van gebruik van de meldcode/meldplicht?
  - Zo ja, kunt u aangeven of in die zaken aangifte is gedaan, en of die samenhing met het gebruik van de meldcode of meldplicht?
  - Is er een verschil qua mate van ontsluiting tussen de meldcode en de meldplicht?
  - Is uw indruk dat de in de sectoren Onderwijs en Zorg geldende meldcodes/meldplichten worden nageleefd?
    - Zo ja, waarom?
    - Zo neen, waarom niet?
  - Wat is uw mening over de meldcode/meldplicht als instrument ter ontsluiting van seksueel misbruik? Kunt u iets zeggen over wat uw collega's vinden van de meldcode/meldplicht?
  - Zouden er volgens u en uw collega's aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de ontsluiting van het seksueel misbruik via de meldcode/meldplicht te verbeteren?
    - Zo ja, aan welke maatregelen denken u en uw collega's?
    - Zo neen, waarom niet?
- Zijn er best practices?
  - Zo ja, wat houden de best practices in?

Bekend met Veilig Thuis & Mutaties

- Kent u het meldpunt Veilig Thuis?
  - Zo neen: *Veilig Thuis is het adviespunt en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Het betreft een regionaal, op gemeentelijk niveau opererend samenwerkingsverband/organisatie in de sector Zorg die valt onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (2015)*
  - Worden er naar aanleiding van vermoedens van seksueel misbruik door u en uw collega's mutaties opgesteld die worden gemeld aan Veilig Thuis?
  - Wat staat er in die mutaties?

Mening over de (meerwaarde van) invoering van verruiming van de aangifteplicht

- Bent u van mening dat de aangifteplicht voor seksueel misbruik moet worden verruimd?
  - Zo ja, kunt u aangeven waarom?
  - Zo neen, waarom niet?
  - Kunt u iets zeggen wat de mening van uw collega's is over een verruiming van de aangifteplicht?
- Indien u van mening bent dat de aangifteplicht niet verruimd zou moeten worden:
  - Wat zijn uw bezwaren tegen een verruiming van de aangifteplicht?
  - Langs welke weg zou seksueel misbruik volgens u voor de strafrechtspleging beter kunnen worden ontsloten dan via een (verruiming van de) aangifteplicht?
- Onderschrijft u de voor seksuele misdrijven geldende beperking van de aangifteplicht tot verkrachting?

- Zo ja, kunt u aangeven waarom?
- Zo neen, waarom niet?

- Bent u van mening dat een verruiming van de aangifteplicht een meer adequate strafrechtelijke bestrijding van seksueel misbruik mogelijk zou maken?
  - Zo ja, kunt u aangeven waarom?
  - Zo neen, waarom niet?

Te maken onderscheid naar vorm en context van seksueel misbruik?

- Indien u van mening bent dat de aangifteplicht verruimd zou moeten worden: voor welke vorm(en) van seksueel misbruik zou dat dan moeten gebeuren?
  - Kunt u aangeven of, en zo ja welke strafbaarstellingen van seksueel misbruik u in gedachten heeft?
  - Zou de door u voorgestane verruiming hebben te gelden voor seksueel misbruik van minderjarige en meerderjarige slachtoffers?
    - Zo neen, voor welke categorie zou u voorstander zijn van een verruiming, en waarom niet voor de andere categorie?
  - Zou de door u voorgestane verruiming hebben te gelden voor verleden, actueel en voorgenomen seksueel misbruik?
  - Zou de door u voorgestane verruiming hebben te gelden voor een eenmalig geval van seksueel misbruik of voor structureel seksueel misbruik?
  - Maakt het voor uw mening uit of het gaat om seksueel misbruik dat plaatsvindt in het 'particuliere spoor' (familie, kennissenkring) of het 'institutionele spoor' (binnen een instelling/sportclub)?

Verschoningsrecht & Mogelijke verruiming meldplicht

- Bent u bekend met het verschoningsrecht?
  - Zo ja, wat is uw mening over een uitzondering op de aangifteplicht voor verschoningsgerechtigden?
  - Zo neen: *de huidige aangifteplicht geldt niet voor degene die bij het doen van aangifte zichzelf zou belasten, of degene die zich als getuige kan beroepen op het verschoningsrecht (artikel 160 lid 2 Sv). Daarnaast hebben ook professioneel werkenden wettelijk recht zich te verschonen vanwege de vertrouwelijke aard van het contact met de cliënt.*
  - Wat is uw mening over de betekenis van het (professionele) verschoningsrecht, moet dat blijven gelden wanneer de aangifteplicht zou worden verruimd?
  - Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's denken over het verschoningsrecht en de aangifteplicht?

Elders, in Ierland en delen van Australië, geldt een meldplicht die van toepassing is op een brede kring van professionelen en vrijwillig werkenden die in aanraking komen met jeugdigen.

- Hoe denkt u over een eventuele verruiming van de kring van meldplichtigen?
  - Zo ja, waarom?
  - Zo nee, waarom niet?
- Indien u daar voorstander van bent: voor welke beroepsgroepen zou die dan moeten gaan gelden? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's hierover denken?

Uitoefening van rechten

- Gesteld dat de aangifteplicht verruimd zou worden:
  - Hoe verhoudt een verruiming van de aangifteplicht zich volgens u tot de rechten van de verdachte? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's hierover denken?
  - Hoe verhoudt een verruiming van de aangifteplicht zich volgens u tot de rechten van het slachtoffer? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's hierover denken?

Eventuele gevolgen van een verruiming van de aangifteplicht?

Gesteld dat de aangifteplicht verruimd zou worden:

- Zou dat volgens u en uw collega's gevolg hebben voor de taakstelling van uw organisatie/beroepsgroep?
  - Zo ja, welke gevolgen voorziet u?
  - Zo neen, waarom niet?

Samenwerking & Geografische kenmerken; best practices

- Is binnen uw regio sprake van bijzondere arrangementen tussen de politie/het Openbaar Ministerie en de organisaties uit het Onderwijs of de Zorg betreffende de melding van vermoedens van seksueel misbruik?
  - Zo ja, kunt u een korte beschrijving geven daarvan en een waardering daarvan?
  - Wat denkt u dat uw collega's vinden van de (wijze waarop) de samenwerking (verloopt)?
  - Is er volgens u en uw collega's sprake van een 'best practice' en zou die elders navolging verdienen, of berust de door u gewaardeerde praktijk overwegend op lokale kenmerken?
  - Indien u van mening bent dat de samenwerking tussen de strafrechtelijke autoriteiten en andere professioneel betrokkenen wat betreft de ontsluiting van seksueel misbruik niet voldoet/verbetering behoeft: hoe zou daaraan uitwerking kunnen worden gegeven?
  - Hoe verhouden die taken en verantwoordelijkheden betreffende de aanpak van seksueel misbruik van uw organisatie zich volgens u tot die van de politie en het hulpverleningsveld (Veilig Thuis) en/of de sectoren Onderwijs en Zorg? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's hierover denken?

(Verruimde) institutionele aansprakelijkheid?

- Wat is uw mening over (een verruiming van) mogelijkheden om organisaties strafrechtelijk aansprakelijk te stellen in het geval zich in hun eigen kring seksueel misbruik heeft voorgedaan en deze organisaties niet hebben voldaan een aangifteplicht? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's hierover denken?
- Indien u daar voorstander van bent, hoe zou die institutionele aansprakelijkheid volgens u vorm moeten krijgen? Denkt u dat uw ideeën hierover worden gedeeld door uw collega's?

Aanvullende opmerkingen?

- Heeft u aanvullende opmerkingen ten behoeve van het onderzoek?

Bijlage 5C

Vragenlijst ten behoeve van interviews Politie

Introductie

Goedemorgen/middag/avond. Allereerst hartelijk dank voor uw medewerking aan ons onderzoek. Voordat we beginnen met het interview, zal ik eerst uitleggen wat het doel van het onderzoek is en wat het doel van dit interview is.

Doel van het onderzoek is te beoordelen of een verruiming van de aangifteplicht bij seksueel misbruik aangewezen is en welke mogelijkheden en onmogelijkheden er zijn voor verruiming van de aangifteplicht.

Daarnaast strekt het onderzoek ertoe de mogelijkheden te onderzoeken om organisaties strafrechtelijk aansprakelijk te stellen in het geval zich in hun kring seksueel misbruik heeft voorgedaan en deze organisaties niet hebben voldaan aan een (verruimde) aangifteplicht.

U bent een van de personen die worden geïnterviewd en wij willen dan ook uw opvatting(en) horen over de aangifteplicht bij seksueel misbruik en de mogelijkheden en/of onmogelijkheden tot verruiming daarvan. Voor zover uw expertise dat mogelijk maakt, horen we ook graag uw mening over de mogelijkheden om organisaties strafrechtelijk aansprakelijk te stellen in het geval zich in hun eigen kring seksueel misbruik heeft voorgedaan en deze organisaties niet hebben voldaan een aangifteplicht. Ook vragen wij u voor zover mogelijk aan te geven in hoeverre u denkt dat uw mening en ervaringen representatief zijn voor uw organisatie.

Om inzicht te krijgen in de opvattingen van de betrokkenen in het veld nemen we interviews af met leden van de politie, het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht, de advocatuur, en het beleid. Daarnaast organiseren wij expert meetings met betrokkenen met een zelfde achtergrond en een expert meeting waarop deelnemers uit verschillende invalshoeken bij elkaar worden gebracht.

Is dit helder voor u?

Graag wil ik ook nog enkele praktische zaken met u doornemen:

- Wat is uw naam en functie?;
- Datum en tijd van het interview;
- Heeft u er bezwaar tegen als we dit interview opnemen?

Over de werkwijze en het omgaan met de interviews maak ik graag de volgende opmerkingen:

- Van alle interviews en dus ook van uw interview worden verslagen gemaakt;
- Deze verslagen worden geanonimiseerd en daarom zullen de antwoorden die u straks geeft in het uiteindelijke rapport niet herleidbaar zijn tot u;
- De geanonimiseerde verslagen worden op dataopslagplaatsen van de Universiteit Utrecht bewaard;

- Verder heeft alleen het onderzoeksteam inzicht in de resultaten.

Deelname aan dit onderzoek is dus geheel anoniem, we willen alleen wel graag uw naam opnemen als geïnterviewde in het onderzoek. Heeft u daartegen bezwaar?

Is dit helder voor u, of heeft u wellicht nog vragen?
[Als alles duidelijk en akkoord is, kan worden gestart met het interview]

Vragen interview

Bekend met de aangifteplicht?

- Bent u bekend met de aangifteplicht neergelegd in artikel 160 Wetboek van Strafvordering (Sv) en de strafbaarstelling van het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting, neergelegd in artikel 136 Wetboek van Strafrecht (Sr)?
  - Zo ja, bent u bekend met enige beperking die is verbonden aan de aangifteplicht?
  - Zo neen, dan komt de aangifteplicht kort gezegd op het volgende:
    Een ieder, dus ook het slachtoffer zelf, die kennis draagt van een (voorgenomen) verkrachting is verplicht onverwijld aangifte te doen bij de politie. Uitgezonderd zijn degene die zich met het dien van aangifte zou belasten (de dader) of wanneer het een verschoningsrechtigde betreft (iemand die niet zou hoeven te getuigen; artikel 160 lid 2 Sv). Op het verzwijgen van het aangifte doen van een voorgenomen verkrachting staat een straf van maximum een jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie (€ 20.750).
- Waartoe strekt volgens u de aangifteplicht?

[Het interview spitst zich nu eerst even toe op de meldcode en de meldplicht in de sectoren Onderwijs of Zorg, maar we zullen u zo enkele vragen stellen over de aangifteplicht en de mogelijke verruiming daarvan].

Bekend met de meldcode/meldplicht & Ervaringen?

- Bent u bekend met het bestaan van meldcodes en meldplichten en daaraan verbonden handelingsprotocollen betreffende seksueel misbruik die gelden binnen de sectoren Onderwijs en Zorg?
  - Zo ja, bent u bekend met enige beperking die is verbonden aan de meldcode/meldplicht?
  - Zo neen, dan komt dit regime kort gezegd op het volgende neer:
    De sector Onderwijs is gebonden aan een interne meldplicht; die melding wordt door het bestuur voorgelegd aan de Vertrouwensinspecteur. Indien deze aangeeft dat sprake is van een redelijk vermoeden van seksueel misbruik, is het bestuur verplicht aangifte te doen bij de politie. De meldcode geldt voor alle vormen van seksueel misbruik.
    De sector Zorg is gebonden aan een interne meldcode; melding gebeurt binnen de eigen organisatie na interne consultatie. Vanuit de organisatie wordt melding gedaan bij Veilig Thuis, Veilig Thuis doet een melding bij de politie. De meldcode geldt voor alle vormen van seksueel misbruik.
  - Zo neen, zou het gebruik van een meldcode/meldplicht in de zaken waar u bij de opsporing betrokken bent geweest een meerwaarde hebben gehad?
  - Zo neen, heeft u een idee waarom in de door u behandelde zaken geen gebruik is gemaakt van een meldcode of meldplicht?

- Indien u bekend bent met de meldcode/meldplicht, heeft u als politiemedewerker ervaring met zaken waarin de aanleiding tot een opsporingsonderzoek lag in een melding via de meldcode/meldplicht?
  - Zo ja, kunt u aangeven in hoeveel zaken in de zaken die u en uw collega's bekend zijn geworden verhoudingsgewijs sprake is van gebruik van de meldcode/meldplicht?
  - Zo ja, kunt u aangeven of in die zaken aangifte is gedaan, en of die samenhing met het gebruik van de meldcode of meldplicht?
  - Is er een verschil qua mate van ontsluiting tussen de meldcode en de meldplicht?
  - Is uw indruk dat de in de sectoren Onderwijs en Zorg geldende meldcodes/meldplichten worden nageleefd?
    - Zo ja, waarom?
    - Zo neen, waarom niet?
  - Wat is uw mening over de meldcode/meldplicht als instrument ter ontsluiting van seksueel misbruik? Kunt u iets zeggen over wat uw collega's vinden van de meldcode/meldplicht?
  - Zouden er volgens u en uw collega's aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de ontsluiting van het seksueel misbruik via de meldcode/meldplicht te verbeteren?
    - Zo ja, aan welke maatregelen denken u en uw collega's?
    - Zo neen, waarom niet?
- Zijn er best practices?
  - Zo ja, wat houden de best practices in?

Bekend met Veilig Thuis & Mutaties?

- Kent u het meldpunt Veilig Thuis?
  - Zo neen: *Veilig Thuis is het adviespunt en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Het betreft een regionaal, op gemeentelijk niveau opererend samenwerkingsverband/organisatie in de sector Zorg die valt onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (2015)*
  - Worden er naar aanleiding van vermoedens van seksueel misbruik door de politie mutaties opgesteld die worden gemeld aan Veilig Thuis?
  - Bent u bekend met de inhoud van deze mutaties?
  - Wat staat in de mutaties, en biedt die informatie voldoende houvast voor uw besluitvorming?

Mening over de (meerwaarde van) invoering van verruiming van de aangifteplicht

- Bent u van mening dat de aangifteplicht voor seksueel misbruik moet worden verruimd?
  - Zo ja, kunt u aangeven waarom?
  - Zo neen, waarom niet?
- Indien u van mening bent dat de aangifteplicht niet verruimd zou moeten worden:
  - Wat zijn uw bezwaren tegen een verruiming van de aangifteplicht?
  - Langs welke weg zou seksueel misbruik volgens u voor de strafrechtspleging beter kunnen worden ontsloten dan via een (verruiming van de) aangifteplicht?
- Onderschrijft u de voor seksuele misdrijven geldende beperking van de aangifteplicht tot verkrachting?
  - Zo ja, kunt u aangeven waarom?

- Zo neen, waarom niet?
- Bent u van mening dat een verruiming van de aangifteplicht een meer adequate strafrechtelijke bestrijding van seksueel misbruik mogelijk zou maken?
  - Zo ja, kunt u aangeven waarom?
  - Zo neen, waarom niet?

Te maken onderscheid naar vorm en context van seksueel misbruik?

- Indien u van mening bent dat de aangifteplicht verruimd zou moeten worden: voor welke vorm(en) van seksueel misbruik zou dat dan moeten gebeuren?
  - Kunt u aangeven of, en zo ja welke strafbaarstellingen van seksueel misbruik u in gedachten heeft?
  - Zou de door u voorgestane verruiming hebben te gelden voor seksueel misbruik van minderjarige en meerderjarige slachtoffers?
    - Zo neen, voor welke categorie zou u voorstander zijn van een verruiming, en waarom niet voor de andere categorie?
  - Zou de door u voorgestane verruiming hebben te gelden voor verleden, actueel en voorgenomen seksueel misbruik?
  - Zou de door u voorgestane verruiming hebben te gelden voor een eenmalig geval van seksueel misbruik of voor structureel seksueel misbruik?
  - Maakt het voor uw mening uit of het gaat om seksueel misbruik dat plaatsvindt in het 'particuliere spoor' (familie, kennissenkring) of het 'institutionele spoor' (binnen een instelling/sportclub)?

Verschoningsrecht & Mogelijke verruiming meldplicht

- Bent u bekend met het verschoningsrecht?
  - Zo ja, wat is uw mening over een uitzondering op de aangifteplicht voor verschoningsgerechtigden?
  - Zo neen: *de huidige aangifteplicht geldt niet voor degene die bij het doen van aangifte zichzelf zou belasten, of degene die zich als getuige kan beroepen op het verschoningsrecht (artikel 160 lid 2 Sv). Daarnaast hebben ook professioneel werkenden wettelijk recht zich te verschonen vanwege de vertrouwelijke aard van het contact met de cliënt.*
  - Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's denken over het verschoningsrecht en de aangifteplicht?

Elders, in Ierland en delen van Australië, geldt een meldplicht die van toepassing is op een brede kring van professionelen en vrijwillig werkenden die in aanraking komen met jeugdigen.

- Hoe denkt u over een eventuele verruiming van de kring van meldplichtigen?
  - Zo ja, waarom?
  - Zo nee, waarom niet?
- Indien u daar voorstander van bent: voor welke beroepsgroepen zou die dan moeten gaan gelden? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's hierover denken?

Uitoefening van rechten

- Gesteld dat de aangifteplicht verruimd zou worden:

- Hoe verhoudt een verruiming van de aangifteplicht zich volgens u tot de rechten van de verdachte? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's hierover denken?
- Hoe verhoudt een verruiming van de aangifteplicht zich volgens u tot de rechten van het slachtoffer? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's hierover denken?

Eventuele gevolgen van een verruiming van de aangifteplicht?
Gesteld dat de aangifteplicht verruimd zou worden:

- Zou een verruiming van de aangifteplicht volgens u en uw collega's leiden tot een taakverzwaring voor de politie?
  - Zo ja, in welke mate?
  - Zo neen, waarom niet?
- Zou dat volgens u en uw collega's gevolg hebben voor de taakstelling en samenwerking van uw organisatie richting het Openbaar Ministerie alsmede andere organisaties die uit eigen hoofde contact hebben met het slachtoffer (Onderwijs en Zorg)?
  - Zo ja, welke gevolgen voorziet u?
  - Zo neen, waarom niet?

Samenwerking & Geografische kenmerken; best practices

- Is binnen uw regio sprake van bijzondere arrangementen tussen de politie/het Openbaar Ministerie en de organisaties uit het Onderwijs en/of de Zorg betreffende de melding van vermoedens van seksueel misbruik?
  - Zo ja, kunt u een korte beschrijving geven daarvan en een waardering daarvan?
  - Wat denkt u dat uw collega's vinden van de (wijze waarop) de samenwerking (verloopt)?
  - Is er volgens u en uw collega's sprake van een 'best practice' en zou die elders navolging verdienen, of berust de door u gewaardeerde praktijk overwegend op lokale kenmerken?
  - Indien u van mening bent dat de samenwerking tussen de strafrechtelijke autoriteiten en andere professioneel betrokkenen wat betreft de ontsluiting van seksueel misbruik niet voldoet/verbetering behoeft: hoe zou daaraan uitwerking kunnen worden gegeven?
  - Hoe verhouden die taken en verantwoordelijkheden betreffende de aanpak van seksueel misbruik van de politie zich tot die van het Openbaar Ministerie en het hulpverleningsveld (Veilig Thuis) en/of de sectoren Onderwijs en Zorg? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's hierover denken?

(Verruimde) institutionele aansprakelijkheid?

- Wat is uw mening over (een verruiming van) mogelijkheden om organisaties strafrechtelijk aansprakelijk te stellen in het geval zich in hun eigen kring seksueel misbruik heeft voorgedaan en deze organisaties niet hebben voldaan een aangifteplicht? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's hierover denken?
- Indien u daar voorstander van bent, hoe zou die institutionele aansprakelijkheid volgens u vorm moeten krijgen? Denkt u dat uw ideeën hierover worden gedeeld door uw collega's?

Aanvullende opmerkingen?

- Heeft u aanvullende opmerkingen ten behoeve van het onderzoek?

Bijlage 6

Registraties betreffende seksueel misbruik

Aantal meldingen van seksueel misbruik aan Veilig Thuis in 2015[999] en 2016 (de met een * aangegeven regio's betroffen gezamenlijke aanlevering van datagegevens met een of meer andere VT-organisaties).

Bron: CBS 2015e, tabel 6, CBS 2016, tabel 6 en CBS 2017, tabellen 5 en 11

Veilig Thuis regio	**1e halfjaar van 2015**	**2e halfjaar van 2015**	**1e halfjaar van 2016**	**2e half jaar van 2016**
Amsterdam-Amstelland	15	40	60	65
Brabant-Noordoost	5*	10*	10	20
Drenthe	5	0	25	25
Flevoland	5	15	25	35
Friesland	10	15	25	60
Gelderland-Midden	5*	10*	25	25
Gelderland-Zuid	0*	5*	25	30
Gooi en Vechtstreek	5	15	15	10
Groningen	15	15	65	45
Haaglanden	0	5	15	5
Hollands-Midden	15	15	30	35
IJsselland	0	.	20	15
Kennemerland	10	20	15	35
Midden-Brabant	20	15	90	85
Noord- en Midden Limburg	5*	10*	0	10
Noord- en Oost Gelderland	0	0	30	35
Noord-Holland Noord	35	45	40	35
Overijssel regio Twente	5	20	40	15
Rotterdam-Rijnmond	10	60	70	95
Utrecht	30	50	65	70
West-Brabant	75	105	140	155
Zaanstreek-Waterland	0	0	5	20
Zeeland	5	5	20	15
Zuid-Holland Zuid	10	15	15	15
Zuid-Limburg	5*	10*	5	15
Zuidoost-Brabant	5*	5*	25	50

[999] In deze tabel zijn alleen meldingen kindermishandeling opgenomen waarvan de aard van het geweld bekend was; per melding van kindermishandeling zijn één of meer opties voor de aard van het geweld mogelijk.

Bijlage 6B

Aantal geregistreerde adviezen, meldingen en onderzoeken bij alle regionale Veilig Thuis-organisaties over 2017 en 2018.

Bron: CBS 2018, CBS 2018a, p. 13 en CBS 2018b.

2017:

	1e halfjaar**				2e halfjaar*			
		Meldingen				Meldingen		
	Adviezen	binnen-gekomen	afgerond	Onderzoeken	Adviezen	binnen-gekomen	afgerond	Onderzoeken
Veilig Thuis-regio								
Amsterdam-Amstelland	2 150	3 630	3 605	960	2 235	3 905	3 945	885
Brabant-Noordoost	1 120	1 300	1 465	550	1 165	1 715	1 645	300
Drenthe	1 370	1 080	995	275	985	955	855	240
Flevoland	1 415	2 385	2 330	385	1 595	2 105	2 205	355
Friesland	2 335	1 695	1 640	340	1 980	1 760	1 720	380
Gelderland-Midden	1 425	2 085	2 070	55	1 390	1 890	1 640	110
Gelderland-Zuid	1 570	555	605	300	1 740	625	585	235
Gooi en Vechtstreek	625	735	675	15	530	890	975	5
Groningen	950	2 350	1 885	190	1 115	1 585	1 435	190
Haaglanden	2 825	3 765	3 655	665	2 805	3 795	3 525	645
Hollands-Midden	1 660	2 070	1 975	360	1 460	2 135	2 155	380
IJsselland	880	925	945	360	905	755	775	270
Kennemerland	990	1 900	1 720	175	1 090	1 475	1 495	265
Midden-Brabant	1 270	2 275	2 310	255	1 200	2 045	2 040	170
Noord- en Midden Limburg	1 025	400	320	145	670	545	485	200
Noord- en Oost Gelderland	1 370	1 885	1 255	90	1 715	1 670	1 240	125
Noord-Holland Noord	1 305	1 110	1 105	315	1 360	1 630	1 285	285
Overijssel regio Twente	1 380	1 490	1 005	105	1 480	1 255	1 000	50
Rotterdam-Rijnmond	2 995	2 535	2 395	620	2 740	2 310	1 355	415
Utrecht	2 705	3 445	3 760	365	2 600	3 375	3 900	365
West-Brabant	1 430	3 070	2 945	185	1 380	3 700	2 955	135
Zaanstreek-Waterland	980	1 005	980	90	1 155	1 005	1 075	125
Zeeland	740	610	615	145	760	595	595	135
Zuid-Holland Zuid	1 420	1 075	1 115	200	1 300	1 285	1 100	165
Zuid-Limburg	1 225	510	470	260	1 135	2 855	2 270	190
Zuidoost-Brabant	1 820	2 285	2 350	340	2 045	2 205	2 210	360

Eerste helft 2018:

Veilig Thuis-organisatie	Adviezen	Meldingen binnengekomen	Meldingen afgesloten	Onderzoeken
Amsterdam-Amstelland	2 715	4 340	4 245	770
Brabant-Noordoost	1 010	1 710	1 755	315
Drenthe	1 275	1 220	1 115	280
Flevoland	1 535	2 145	2 000	320
Friesland	1 655	1 760	1 520	390
Gelderland-Midden	1 710	1 645	1 540	100
Gelderland-Zuid	1 875	630	660	265
Gooi en Vechtstreek	605	585	635	5
Groningen	1 540	1 705	1 425	175
Haaglanden	3 420	4 505	4 150	565
Hollands-Midden	1 680	2 455	2 390	280
IJsselland	975	855	885	275
Kennemerland	1 340	1 520	1 295	140
Midden-Brabant	1 360	2 080	2 050	125
Noord- en Midden Limburg	725	1 825	1 680	195
Noord- en Oost Gelderland	1 715	1 450	555	195
Noord-Holland Noord	1 735	1 685	1 600	340
Overijssel regio Twente	1 145	1 135	945	35
Rotterdam-Rijnmond	2 740	1 940	1 255	320
Utrecht	2 425	3 850	4 020	315
West-Brabant	1 440	2 980	2 025	100
Zaanstreek-Waterland	1 105	930	830	85
Zeeland	910	595	590	120
Zuid-Holland Zuid	1 155	1 385	1 335	160
Zuid-Limburg	1 570	2 135	1 850	350
Zuidoost-Brabant	2 180	2 465	2 400	340

Bron: CBS.

Tweede helft 2018:

Bron: CBS 2019, p. 8.

		Meldingen		
Veilig Thuis-regio	**Adviezen**	binnengekomen	afgesloten	**Onderzoeken**
Amsterdam-Amstelland	2 627	5 413	4 995	759
Brabant-Noordoost	1 098	1 661	1 328	213
Drenthe	982	969	855	207
Flevoland	1 872	2 020	1 953	295
Friesland	1 594	1 807	1 642	361
Gelderland-Midden	2 066	1 534	1 481	64
Gelderland-Zuid	2 173	706	615	281
Gooi en Vechtstreek	697	625	731	5
Groningen	1 708	1 505	1 395	136
Haaglanden	4 137	3 905	4 003	596
Hollands-Midden	1 691	2 809	2 775	313
IJsselland	881	991	845	314
Kennemerland	1 163	1 489	1 036	70
Midden-Brabant	1 364	2 017	1 823	105
Noord- en Midden Limburg	1 151	1 595	1 796	123
Noord- en Oost Gelderland	1 930	1 366	601	104
Noord-Holland Noord	1 853	1 585	1 563	350
Overijssel regio Twente	1 310	1 103	1 092	33
Rotterdam-Rijnmond	2 776	3 188	2 485	266
Utrecht	2 242		4 505	310
West-Brabant	1 614	3 056	2 819	94
Zaanstreek-Waterland	520	1 025	642	101
Zeeland	1 207	693	780	184
Zuid-Holland Zuid	1 240	1 341	1 307	160
Zuid-Limburg	1 638	2 095	1 635	317
Zuidoost-Brabant	1 836	2 574	2 163	154

Bijlage 6C

Adviezen Veilig Thuis 2017 en 2018, uitgesplitst naar aard van het (vermoede) geweld en/of de mishandeling

Bron: CBS 2018, CBS2018a en CBS 2019.

Eerste helft 2017[1000]**:**

	Amsterdam-Amstelland	Brabant-Noordoost	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland-Midden	Gelderland-Zuid	Gooi en Vechtstreek	Groningen	Haaglanden	Hollands-Midden
	aantal adviezen										
Totaal	2 150	1 120	1 370	1 415	2 335	1 425	1 570	625	950	2 825	1 660
Lichamelijke mishandeling	555	270	10	310	5	0	5	95	0	765	435
Lichamelijke verwaarlozing	145	75	0	75	0	0	0	25	0	175	210
Psychisch geweld	850	350	10	480	15	0	10	180	5	845	775
Affectieve verwaarlozing	155	135	5	130	5	0	5	35	0	220	520
Pedagogische verwaarlozing	760	240	5	415	15	0	5	120	0	1 390	810
Seksueel misbruik	175	40	0	80	5	0	0	30	5	105	95
Financiële uitbuiting	20	25	0	20	0	0	0	15	0	45	40
Getuige van geweld in gezin	325	105	5	170	5	0	0	55	0	565	245
Münchhausen-by-proxy	15	10	0	5	0	0	0	5	0	10	5
Vrouwelijke genitale verminking	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0
Anders (onveilig)	365	395	5	855	130	0	40	225	5	455	330
Anders (niet onveilig)	5	25	5	0	20	0	5	20	0	25	10
Onbekend	0	0	1 330	0	2 150	1 425	1 505	0	935	0	0

Bron: CBS.

Vervolg:

IJsselland	Kennemerland	Midden-Brabant	Noord- en Midden Limburg	Noord- en Oost Gelderland	Noord-Holland Noord	Overijssel regio Twente	Rotterdam-Rijnmond	Utrecht	West-Brabant	Zaanstreek-Waterland	Zeeland	Zuid-Holland Zuid	Zuid-Limburg	Zuidoost-Brabant
880	990	1 270	1 025	1 370	1 305	1 380	2 995	2 705	1 430	980	740	1 420	1 225	1 820
205	215	250	0	5	0	15	10	0	20	200	145	260	315	395
55	80	70	0	0	0	5	5	0	5	60	30	140	80	120
295	380	310	0	5	0	25	15	0	30	430	210	420	290	680
90	100	140	0	0	0	5	5	0	5	150	75	400	50	150
285	260	560	0	0	0	20	10	0	5	270	190	775	305	250
50	65	70	0	5	0	10	0	0	0	40	40	75	65	80
20	25	25	0	0	0	5	0	0	0	25	15	30	30	30
75	100	50	0	0	0	0	5	0	0	55	70	170	100	110
5	5	5	0	5	0	0	0	0	0	0	0	5	5	5
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0
310	185	395	1 025	0	0	15	5	0	25	220	240	470	285	680
5	80	5	0	0	0	5	5	0	5	25	0	0	5	110
5	0	0	0	1 355	1 305	1 305	2 955	2 700	1 350	0	65	5	0	0

[1000] Bij deze informatie wordt in het rapport van Veilig Thuis (CBS 2018) opgemerkt dat bij elk advies meer dan één optie voor de aard van het geweld kan worden geregistreerd. De som van de aantallen per aard van het geweld hoeft daardoor niet op te tellen tot het totaal aantal adviezen.

Tweede helft 2017:[1001]

	Amsterdam-Amstelland	Brabant-Noordoost	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland-Midden	Gelderland-Zuid	Gooi en Vechtstreek	Groningen	Haaglanden	Hollands-Midden
	aantal adviezen										
Totaal	2 235	1 165	985	1 595	1 980	1 390	1 740	530	1 115	2 805	1 460
Lichamelijke mishandeling	580	260	180	355	180	250	315	80	230	600	350
Lichamelijke verwaarlozing	155	75	60	80	50	60	80	15	85	105	100
Psychisch geweld	860	425	310	620	340	275	470	145	415	580	515
Affectieve verwaarlozing	150	190	90	125	70	105	260	20	110	215	315
Pedagogische verwaarlozing	785	250	250	410	340	270	425	70	295	940	585
Seksueel misbruik	120	55	60	60	60	60	65	25	85	95	80
Financiële uitbuiting	40	35	20	25	25	30	45	10	15	30	40
Getuige van geweld in gezin	315	120	50	205	135	85	160	65	90	365	185
Münchhausen-by-proxy	5	5	5	5	0	0	10	0	5	5	5
Vrouwelijke genitale verminking	0	0	5	0	5	0	5	0	0	0	0
Anders (onveilig)	325	250	190	835	675	360	685	125	105	1 125	190
Anders (niet onveilig)	190	210	160	50	600	320	195	140	170	55	135
Onbekend	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0

Bron: CBS.

Vervolg:

IJsselland	Kennemerland	Midden-Brabant	Noord- en Midden Limburg	Noord- en Oost Gelderland	Noord-Holland Noord	Overijssel regio Twente	Rotterdam-Rijnmond	Utrecht	West-Brabant	Zaanstreek-Waterland	Zeeland	Zuid-Holland Zuid	Zuid-Limburg	Zuidoost-Brabant
905	1 090	1 200	670	1 715	1 360	1 480	2 740	2 600	1 380	1 155	760	1 300	1 135	2 045
220	250	225	100	380	320	280	735	0	270	200	170	265	305	480
40	55	40	40	80	90	65	170	0	65	45	35	125	70	135
310	365	360	160	860	450	550	865	0	530	460	225	420	400	735
115	75	95	55	335	95	135	230	0	85	125	75	385	100	145
230	275	525	95	625	430	275	550	0	295	400	210	675	275	260
55	55	65	30	75	45	95	130	0	75	35	40	75	75	75
15	30	25	5	30	15	40	60	0	25	25	15	20	40	25
90	100	70	25	200	220	85	190	0	65	70	75	160	75	140
5	5	5	5	15	10	10	15	0	5	0	5	5	5	5
0	0	0	0	0	0	10	5	0	0	0	0	0	0	0
285	225	165	245	155	255	340	610	0	220	310	175	340	230	195
155	155	245	225	145	110	245	430	0	160	175	100	55	65	615
0	0	0	60	5	0	0	15	2 600	0	0	0	0	0	5

[1001] CBS 2018, p. 26-27.

Eerste helft 2018:

	Amsterdam-Amstelland	Brabant-Noordoost	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland-Midden	Gelderland-Zuid	Gooi en Vechtstreek	Groningen	Haaglanden
	Aantal adviezen									
Totaal	2 715	1 010	1 275	1 535	1 655	1 710	1 875	605	1 540	3 420
Lichamelijke mishandeling	665	225	230	355	195	310	380	105	335	895
Lichamelijke verwaarlozing	145	55	65	95	60	75	80	15	100	145
Psychisch geweld	1 095	340	430	635	280	370	615	180	555	800
Affectieve verwaarlozing	155	110	85	190	70	215	190	25	130	180
Pedagogische verwaarlozing	925	220	310	470	340	495	395	90	430	1 070
Seksueel misbruik	140	35	70	65	65	80	55	15	90	105
Financiële uitbuiting	30	15	25	15	15	40	45	5	30	45
Getuige van geweld in gezin	380	120	90	185	135	110	180	50	155	425
Münchhausen-by-proxy	5	0	5	5	5	0	5	5	0	5
Vrouwelijke genitale verminking	0	0	5	5	0	0	0	0	0	5
Anders (onveilig)	565	260	300	675	470	455	710	125	140	1 350
Anders (niet onveilig)	260	190	135	60	565	330	205	175	285	65
Onbekend	0	5	0	0	5	0	0	10	0	5

Bron: CBS.

Vervolg:

Hollands-Midden	IJsselland	Kennemerland	Midden-Brabant	Noord- en Midden Limburg	Noord- en Oost Gelderland	Noord-Holland Noord	Overijssel regio Twente	Rotterdam-Rijnmond	Utrecht	West-Brabant	Zaanstreek-Waterland	Zeeland	Zuid-Holland Zuid	Zuid-Limburg	Zuidoost-Brabant
1 680	975	1 340	1 360	725	1 715	1 735	1 145	2 740	2 425	1 440	1 105	910	1 155	1 570	2 180
355	230	325	250	155	405	425	215	765	160	290	250	190	225	365	535
145	40	60	40	45	85	100	55	170	25	65	35	30	90	70	95
665	325	475	320	185	885	640	460	900	335	570	435	215	420	605	785
460	145	100	80	70	315	105	90	290	30	80	75	80	340	155	140
760	230	325	440	110	690	500	210	600	255	310	460	245	555	410	280
105	50	55	55	55	90	60	70	150	45	60	30	45	55	110	90
30	20	35	20	15	45	25	20	65	15	25	15	20	20	35	25
210	100	95	65	40	225	255	45	185	105	105	65	55	160	150	220
15	0	5	0	5	15	5	5	10	0	5	5	0	5	0	0
0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
220	305	275	310	230	205	355	285	670	145	290	225	155	245	315	260
135	175	230	255	190	160	155	200	345	150	285	110	205	85	100	680
0	5	0	5	70	0	0	0	5	1 560	0	70	0	0	0	0

Tweede helft 2018:

	Amsterdam-Amstelland	Brabant-Noord-oost	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland-Midden	Gelderland-Zuid	Gooi en Vechtstreek	Groningen	Haaglanden
	Aantal adviezen									
Totaal	2 625	1 100	900	1 870	1 595	2 065	2 375	695	1 710	4 135
Lichamelijke mishandeling	645	225	165	415	165	585	585	540	540	1 165
Lichamelijke verwaarlozing	150	80	55	100	70	55	90	25	105	210
Psychisch geweld	1 000	520	285	845	295	420	775	235	720	1 475
Affectieve verwaarlozing	240	115	50	230	80	180	165	25	160	430
Pedagogische verwaarlozing	920	265	150	540	515	550	470	75	515	1 805
Seksueel misbruik	155	55	55	70	55	75	70	30	80	110
Financiële uitbuiting	60	25	25	30	20	25	40	15	25	90
Getuige van geweld in gezin	645	95	80	320	125	185	260	70	180	800
Münchhausen-by-proxy	5	5	0	5	0	5	5	5	5	10
Vrouwelijke genitale verminking	5	0	0	0	0	0	5	0	0	5
Anders (ernstig)	510	510	235	635	525	685	625	125	175	1 085
Anders (niet ernstig)	260	150	180	120	530	640	260	190	560	530
Onbekend	15	0	0	75	0	185	5	20	0	5

Bron: CBS.

Vervolg:

Hollands-Midden	IJsselland	Kennemerland	Midden-Brabant	Noord- en Midden Limburg	Noord- en Oost Gelderland	Noord-Holland Noord	Overijssel regio Twente	Rotterdam-Rijnmond	Utrecht	West-Brabant	Zaanstreek-Waterland	Zeeland	Zuid-Holland Zuid	Zuid-Limburg	Zuidoost-Brabant
1 690	880	1 165	1 565	1 150	1 900	1 855	1 510	2 775	2 240	1 615	520	1 205	1 240	1 640	1 835
385	185	285	260	155	515	395	510	695	570	385	95	225	235	445	465
130	35	55	55	20	135	145	60	160	65	165	20	45	85	75	75
755	210	555	595	210	1 060	755	545	910	925	545	250	215	420	655	625
515	100	55	100	65	470	160	90	550	90	80	50	75	585	155	185
765	165	275	510	100	865	695	285	655	610	235	225	255	625	405	285
80	80	50	60	35	100	90	65	165	100	50	20	85	50	80	75
30	30	30	25	10	30	35	25	60	35	40	10	20	20	35	25
255	65	95	70	40	295	285	85	235	275	75	55	80	150	170	170
10	0	5	0	0	10	10	0	10	5	5	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
530	295	240	280	240	250	580	550	625	450	350	125	200	195	590	295
170	200	175	250	205	200	150	155	570	260	305	55	215	90	90	520
0	0	65	0	500	0	0	0	0	55	0	0	185	15	0	0

Bijlage 7

Enquête

Onderzoek naar verruiming aangifteplicht zedenmisdrijven - zorg

Enquêteflow

Block: I FUNCTIE & ORGANISATIE (3 Vragen)
Standard: II ERVARINGEN (4 Vragen)
Standard: III INTERNE ORGANISATIE VAN DE ONTSLUITING VAN SEKSUEEL MISBRUIK (6 Vragen)
Standard: IV BEROEPSGEHEIM (2 Vragen)
Standard: V EXTERNE SAMENWERKING (6 Vragen)
Standard: VI AANGIFTEPLICHT BIJ SEKSUEEL MISBRUIK (4 Vragen)
Standard: VII MOGELIJKHEDEN TOT AANPASSING VAN DE AANGIFTEPLICHT VAN ARTIKEL 160 SV (10 Vragen)
Standard: VIII AANSPRAKELIJKHEID VAN DE ZORGAANBIEDER (2 Vragen)
Standard: IV EINDE (2 Vragen)

Pagina-einde

I FUNCTIE & ORGANISATIE

1. Bij welke organisatie bent u werkzaam?

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (1)
Anders, namelijk (3) _____

2. Welke functie bekleedt u binnen uw organisatie?

_____

_____

_____

_____

_____

II ERVARINGEN

Toelichting: Wanneer het in het onderstaande gaat om *signalen* moet worden gedacht aan een vermoeden van seksueel misbruik dat uiteraard kan zijn gebaseerd op concrete feiten, maar waarbij nog geen volledig en bevestigd beeld bestaat van aard en omvang van het seksueel misbruik. Bij *concrete kennis* moet worden gedacht aan kennis van specifieke feiten en gebeurtenissen die het seksueel misbruik vormen. Dit kan bijvoorbeeld zien op dader specifieke informatie, plaats en tijd van het misbruik, identiteit slachtoffer(s) etc.

Wanneer in het onderstaande wordt gesproken over *particulieren*, wordt gedoeld op de kring van ouders, familie, buren en overige derden. Met de term *professionals* wordt verwezen naar personen werkzaam binnen een organisatie of professioneel werkenden anderszins.

3. Heeft u in de uitoefening van uw functie ervaring met het doorgeven van signalen en/of concrete kennis van seksueel misbruik aan de politie?

- ☐ Ja, signalen via melding (1)
- ☐ Ja, concrete kennis via melding (2)
- ☐ Ja, signalen via aangifte (3)
- ☐ Ja, concrete kennis via aangifte (4)
- ☐ Ja, signalen anderszins (5) _____
- ☐ Ja, concrete kennis anderszins (6) _____
- ☐ Nee (7)

Deze vraag weergeven:

If 3. Heeft u in de uitoefening van uw functie ervaring met het doorgeven van signalen en/of concret... != Nee

3a. Betreffen uw ervaringen seksueel misbruik gepleegd door *particulieren, professionals of beiden*?

Seksueel misbruik door particulieren (1)
Seksueel misbruik door professionals (2)
Seksueel misbruik door particulieren en professionals (3)

Pagina-einde

III INTERNE ORGANISATIE VAN DE ONTSLUITING VAN SEKSUEEL MISBRUIK

4. Zijn met zorgaanbieders afspraken gemaakt over de wijze waarop de politie en/of het Openbaar Ministerie wordt geïnformeerd over door professionals gemeld seksueel misbruik?

- ☐ Ja, het betreft afspraken over de aanpak van seksueel misbruik dat bij zorgaanbieders heeft plaatsgevonden (1)
- ☐ Ja, het betreft afspraken over de aanpak van seksueel misbruik dat in particuliere sfeer heeft plaatsgevonden (5)
- ☐ Nee (9)
- ☐ Niet bekend (10)

Deze vraag weergeven:

If 4. Zijn met zorgaanbieders afspraken gemaakt over de wijze waarop de politie en/of het Openbaar M... = Ja, het betreft afspraken over de aanpak van seksueel misbruik dat bij zorgaanbieders heeft plaatsgevonden

4a. Kunt u kort aangeven wat die afspraken over de aanpak van seksueel misbruik dat bij zorgaanbieders heeft plaatsgevonden inhouden?

_____

_____

_____

_____

_____

Deze vraag weergeven:

If 4. Zijn met zorgaanbieders afspraken gemaakt over de wijze waarop de politie en/of het Openbaar M... = Ja, het betreft afspraken over de aanpak van seksueel misbruik dat bij zorgaanbieders heeft plaatsgevonden

4b. Worden de afspraken over de aanpak van seksueel misbruik bij zorgaanbieders nageleefd?

Ja (1)

Nee, want (2) _____

Niet bekend (6)

Deze vraag weergeven:

If 4. Zijn met zorgaanbieders afspraken gemaakt over de wijze waarop de politie en/of het Openbaar M... = Ja, het betreft afspraken over de aanpak van seksueel misbruik dat in particuliere sfeer heeft plaatsgevonden

4c. Kunt u kort aangeven wat die afspraken over de aanpak van seksueel misbruik dat in particuliere sfeer heeft plaatsgevonden inhouden?

_____

_____

_____

_____

_____

Deze vraag weergeven:

If 4. Zijn met zorgaanbieders afspraken gemaakt over de wijze waarop de politie en/of het Openbaar M... = Ja, het betreft afspraken over de aanpak van seksueel misbruik dat in particuliere sfeer heeft plaatsgevonden

4d. Worden de afspraken over de aanpak van seksueel misbruik in particuliere sfeer nageleefd?

Ja (1)

Nee, want (2) _____

Niet bekend (4)

IV BEROEPSGEHEIM

5. Staat het beroepsgeheim van zorgaanbieders melding en/of aangifte van seksueel misbruik bij de politie en/of het Openbaar Ministerie in de weg?

Belemmerend, want (1) _____

Niet belemmerend, want (2) _____

Niet bekend (4)

V EXTERNE SAMENWERKING

6. Werkt u samen met andere organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van seksueel misbruik?

Ja, met (1) _____

Nee (2)

Deze vraag weergeven:

If 6. Werkt u samen met andere organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van seksueel misbruik? = Ja, met

6a. Hoe verloopt in het algemeen de samenwerking met de genoemde organisatie(s)?

Goed (1)

Kan beter (2)

Niet goed (3)

Geen mening (4)

Deze vraag weergeven:

If 6. Werkt u samen met andere organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van seksueel misbruik? = Ja, met

6b. Doen zich bij de samenwerking met (een) andere organisatie(s) aandachtspunten voor? Zo ja: welke organisatie(s) en welke aandachtspunten betreft het?

Geen (4)

Ja (5) _____

Deze vraag weergeven:

If 6b. Doen zich bij de samenwerking met (een) andere organisatie(s) aandachtspunten voor? Zo ja: we... = Geen

6c. Indien u geen aandachtspunten ervaart, heeft u daar een verklaring voor? Is er bijvoorbeeld sprake van een (of meer) *best practice(s)* of spelen andere factoren volgens u een rol?

_____

_____

_____

_____

_____

7. Vindt u dat uw inspectie meer aandacht moet besteden aan samenwerking met politie en/of Openbaar Ministerie?

Ja, en waarom? (1) _____

Nee, en waarom niet? (2) _____

Geen mening (3)

Pagina-einde

VI AANGIFTEPLICHT BIJ SEKSUEEL MISBRUIK

Artikel 160 Sv verplicht iedereen die kennis draagt van verkrachting meteen aangifte te doen. Deze verplichting geldt niet bij andere seksuele misdrijven.

8. Heeft u ervaringen met het doen van aangifte van seksueel misbruik op grond van de aangifteplicht van artikel 160 Sv?

Ja (1)

Nee (2)

Deze vraag weergeven:

If 8. Heeft u ervaringen met het doen van aangifte van seksueel misbruik op grond van de aangiftepli... = Ja

8a. Kunt u aangeven hoe vaak u in de afgelopen 5 jaar de politie en/of het Openbaar Ministerie via een aangifte hebt geïnformeerd over een geval van seksueel misbruik?

	nooit (1)	< 5 (2)	5-15 (6)	> 15 (7)	weet niet (8)
1 (1)					

Deze vraag weergeven:

If 8. Heeft u ervaringen met het doen van aangifte van seksueel misbruik op grond van de aangiftepli... = Ja

8b. Ervaart u beperkingen in de aangifteplicht voor seksueel misbruik?

Ja, namelijk (1) _____

Nee (2)

Geen mening (3)

Pagina-einde

VII MOGELIJKHEDEN TOT AANPASSING VAN DE AANGIFTEPLICHT VAN ARTIKEL 160 SV

Zoals eerder aangegeven verplicht artikel 160 Sv iedereen die kennis draagt van verkrachting meteen aangifte te doen.

9. Vindt u dat vanwege het belang van het slachtoffer moet kunnen worden afgezien van het doen van aangifte?

- Ja (1)
- Nee, want (4) _____
- Geen mening (5)

Deze vraag weergeven:

If 9. Vindt u dat vanwege het belang van het slachtoffer moet kunnen worden afgezien van het doen va... = Ja

9a. Hoe zou de wet op dit punt moeten worden aangepast?

- De aangifteplicht van artikel 160 Sv moet worden geschrapt, want (1) _____
- De aangifteplicht van artikel 160 Sv moet een uitzondering bevatten ten behoeve van het slachtoffer, want (2) _____
- De aangifteplicht van artikel 160 Sv moet worden aangepast tot een aangifterecht, want (5) _____
- Anders, namelijk (4) _____

Gesteld dat de wetgever zou besluiten tot een aanpassing van de aangifteplicht van artikel 160 Sv, wat zou dan uw antwoord zijn op de volgende vragen:

10. Dient de aangifteplicht alleen voor een specifieke groep slachtoffers te gelden?

Ja, slachtoffers t/m 12 jaar (1)

Ja, slachtoffers t/m 18 jaar (2)

Ja, voor andere kwetsbare groepen, namelijk (3) _____

Nee (4)

Geen mening (5)

11. Dient de aangifteplicht te gelden voor alle burgers, alleen op organisaties of op beiden?

Alleen voor burgers, want (1) _____

Alleen voor organisaties, want (2) _____

Voor alle burgers en organisaties, want (3) _____

Geen mening (4)

12. Dient de aangifteplicht te worden verruimd tot andere vormen van seksueel misbruik dan alleen verkrachting?

Ja (1)

Nee (2)

Geen mening (3)

Deze vraag weergeven:

If 12. Dient de aangifteplicht te worden verruimd tot andere vormen van seksueel misbruik dan alleen... = Ja

12a. Heeft u een ondergrens in gedachten: vanaf welke vorm van seksueel misbruik dient een aangifteplicht te gelden?

Ja, namelijk (1) _____

Nee (2)

Geen mening (3)

13. Zou het doorgeven van gevallen van seksueel misbruik aan politie en/of Openbaar Ministerie worden bevorderd of juist worden geremd door een verruiming van de aangifteplicht?

Bevordert, want (1) _____

Remt af, want (2) _____

Dat ligt eraan, want (4) _____

Geen mening (5)

14. Vanaf welk moment dient de aangifteplicht van toepassing te zijn?

Vanaf het moment dat u een signaal heeft van seksueel misbruik (1)

Vanaf het moment dat u een redelijk vermoeden heeft van seksueel misbruik (2)

Vanaf het moment dat u concrete kennis heeft van seksueel misbruik (3)

Geen mening (5)

Pagina-einde

VIII AANSPRAKELIJKHEID VAN DE ZORGAANBIEDER

15. Gesteld dat vast komt te staan dat de zorgaanbieder heeft nagelaten aangifte te doen volgens de aangifteplicht van artikel 160 Sv, dient dit strafrechtelijk te worden gesanctioneerd?

Ja, want (1) _____

Nee, want (4) _____

Geen mening (5)

Einde blok: VIII AANSPRAKELIJKHEID VAN DE ZORGAANBIEDER

Start van blok: IV EINDE

IV EINDE

16. Heeft u opmerkingen over dit onderzoek? Schrijft u ze alstublieft hieronder op.

Ja (4) _____

Nee (5)

Einde blok: IV EINDE

Bijlage 8

Deelnemers expertmeeting Veilig Thuis naar functie/Besproken casus

Deelnemers naar functie (3)
- Maatschappelijk werker (2)
- Vertrouwensarts (1)

Besproken casus

Casus 1 Wat te doen met 'buurt-opa Bas'?
U krijgt als medewerker van Veilig Thuis een melding binnen van het Algemeen Maatschappelijk Werk. Uit de melding blijkt dat het AMW gebeld is door een moeder die vertelde dat haar zesjarige zoontje Tom tegenover haar heeft verklaard dat een oudere buurtbewoner (in de buurt bekend als 'opa Bas') hem en enkele andere jonge buurtkinderen op de kinderboerderij over de kleren bij de schaamstreek heeft betast. Tom heeft dat toegelaten omdat: (1) Opa Bas een voor hem vertrouwde figuur is en (2) Opa Bas hem voor de medewerking heeft beloond met snoep. Het zou meerdere malen zijn gebeurd, achter het hok met de geiten. In de melding staat voorts dat moeder heeft doorgevraagd, en dat Tom na enig aandringen heeft toegegeven dat opa Bas hem zijn geslachtsdeel heeft getoond maar dat hij toen is weggelopen. Tom geeft aan dat hij van vriendjes heeft gehoord dat opa Bas hen op dezelfde wijze heeft benaderd.
De moeder van Tom heeft inmiddels navraag gedaan bij moeders van vriendjes van Tom. Uit die gesprekken is niet gebleken dat deze vriendjes seksueel benaderd zouden zijn door opa Bas, maar twee van hen zijn sinds kort wel bedplassers geworden en willen niet meer naar de kinderboerderij.

Vraag:
- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven, en zo ja welke?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterke kanten (kansen) zijn van de door u gekozen aanpak?
- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Variant 1 – Wat te doen met grootvader Jan?
Stel dat de vermoede dader de grootvader van Tom is, Jan, die in het huis naast het gezin woont. Geconfronteerd met de 'beschuldigingen' aan het adres van opa Jan hebben de ouders een 'helder' gesprek met opa, waarin hij bekent uit eenzaamheid (hij is onlangs weduwnaar geworden) inderdaad zijn kleinzoon en enkele vriendjes te hebben betast, maar alleen over de kleren heen. Volgens opa is er geen sprake geweest van verdergaand contact, en hij heeft zeker niet zijn geslachtsdeel aan de kinderen getoond. De ouders willen de zaak voor zover mogelijk 'in eigen beheer afdoen', opponeren sterk tegen een eventuele aangifte en opa Jan is bereid 'ergens te gaan praten'. Ook Tom geeft aan dat hij niet wil dat opa Jan 'naar de gevangenis moet'. De ouders van de vriendjes van Tom dringen echter wel aan op 'harde actie'.

Vraag:

- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven, en zo ja welke?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterke kanten (kansen) zijn van de door u gekozen aanpak?
- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Variant 2 – Wat te doen met vader Pieter?

In deze variant is het niet Tom, maar Maartje (11) die seksueel misbruik is, en wel door haar vader Pieter. Het misbruik heeft echter een meer ernstig karakter: Maartje geeft aan dat het 'full contact' betreft: haar vader zou naast andere seksuele handelingen, gemeenschap met haar hebben gehad. Vader heeft toegegeven vergaande seksuele handelingen te hebben gepleegd met Maartje, maar ontkent de geslachtsgemeenschap. Maartje geeft aan dat het seksueel misbruik al zeker een jaar speelt. Er zijn geen buurkinderen betrokken, maar er is wel een jonger broertje (8) een zusje (7) in huis waarover bij het AMW (ook) zorg bestaat. Moeder Marja heeft op de laptop van haar echtgenoot enkele kinder-pornografische afbeeldingen aangetroffen. Vader Pieter is directeur van een eigen bedrijf en moeder Marja is huisvrouw. De ouders geven aan dat er al enige tijd huwelijksproblemen spelen, en vader zegt onder invloed van stress en seksuele frustratie zich aan Maartje te hebben vergrepen. Het echtpaar is inmiddels in huwelijkstherapie gegaan en vader volgt een ambulante behandeling. Het gezin, inclusief Maartje, geeft aan de problemen in familiale kring te willen oplossen. De grootouders van beide kanten zijn op de hoogte gebracht en maken deel uit van het 'controle-netwerk'. Eén van de getroffen maatregelen is dat vader Pieter bij zijn ouders slaapt en niet alleen mag zijn met de kinderen.

Vraag:

- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven, en zo ja welke?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterke kanten (kansen) zijn van de door u gekozen aanpak?
- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Variant 3 – Wat te doen met onderwijsassistent Yorrick?

In deze variant speelt het seksueel misbruik op school (het institutionele spoor). Bij een 'ouderlijke controle' treft moeder Marja op de mobiel van Maartje (11) chatberichten aan tussen Yorrick, een jonge (22) en aantrekkelijk ogende onderwijsassistent op de school van Maartje en naar dochter. De berichten op de mobiel van Maartje bevatten expliciete seksuele toespelingen, en uit de chatgeschiedenis blijkt dat het chatten als een paar weken aan de gang is. Uit het laatste bericht blijkt dat Yorrick en Maartje die middag na schooltijd hebben afgesproken elkaar te ontmoeten in het park achter de school. Maartje heeft tegen haar moeder gezegd dat ze bij na school bij een vriendin gaat spelen.

Vraag:

- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven, en zo ja welke?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterke kanten (kansen) zijn van de door u gekozen aanpak?

- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Variant 4 – Wat te doen met fysiotherapeut Steven?

In deze variant speelt het seksueel misbruik in de gezondheidszorg. Maartje (15) heeft last van scoliose en is daarvoor wekelijks onder behandeling bij een aantrekkelijk ogende fysiotherapeut, Steven (35). Het betreft een reeks behandelingen en na een maand merkt haar alleenstaande moeder Marja dat Maartje zich thuis anders gaat gedragen: ze doet haar kamerdeur op slot, sluit de badkamer af en zondert zich af van de rest van het gezin. Per toeval vertelt een buurvrouw aan moeder Marja dat zij Maartje onlangs in de stad zag met een aantrekkelijke, maar voor Maartje toch wel wat 'te oude' man. Toen de buurvrouw groette, deed Maartje net alsof ze haar niet zag en liep snel door. Dat bevreemdde de buurvrouw, die het voorval daarom toch maar verteld aan Marja. Van het een komt het ander en na een indringend gesprek verteld Maartje dat zij en Steven hevig verliefd zijn, en dat Steven als zij klaar is met school met haar zal trouwen. Ze verteld ze dat ze tijdens de behandelsessies seks hebben met elkaar, met alles er op en eraan. Marja confronteert Steven met haar bevindingen en deze geeft toe tot over de oren verliefd te zijn op Maartje en in de nabije toekomst met haar verder te willen. Maartje, noch Steven zijn voornemens de relatie af te breken en Marja zit met de handen in het haar en meldt zich bij het AMW.

Vraag:

- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven, en zo ja welke?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterke kanten (kansen) zijn van de door u gekozen aanpak?
- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Bijlage 9

Deelnemers expertmeeting Veilig Thuis, Politie, Onderwijsinspectie, Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd naar functie/Besproken casus

Deelnemers naar functie (7)
- Inspectie Onderwijs, seniorjurist (1)
- Inspectie Onderwijs, vertrouwensinspecteur (2)
- Nationale politie, operationeel expert Zeden, lid Landelijk Programma zeden (1)
- Veilig Thuis, maatschappelijk werker (1)
- Veilig Thuis, vertrouwensarts (1)
- Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd, Bureau Opsporing & Boete (1)

Besproken casus

Casus – Wat te doen met 'opa Arie' (1)
Veilig Thuis krijgt via het Algemeen Maatschappelijk werk een melding binnen dat er in de speeltuin op de Karbauwstraat mogelijk een oudere man seksueel misbruik maakt van jonge kinderen. Het zou gaan om ene 'opa Arie', een oudere buurtbewoner die na het overlijden van zijn vrouw dreigt te vereenzamen en sindsdien regelmatig is te vinden op een bankje in de buurtspeeltuin. In de melding wordt aangegeven dat de man zijn geslachtsdeel zou tonen aan jonge buurtkinderen, in ruil voor snoepgoed. Bovendien zou hij enkele kinderen aan hun geslachtsdeel hebben betast, zo ook bij de tienjarige Bob. Navraag door de moeder van Bob bij andere moeders leert dat er geen andere kinderen zijn die melding maken van een soortgelijk seksueel contact, zij het dat er een aantal kinderen wel verteld dat 'opa Arie' vergeetachtig is, want de rits van zijn broek steeds vergeet dicht te doen.

Vraag:
- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterkte kanten (kansen) zin van de door u gekozen aanpak en welke dat zijn?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven en zo ja, welke?
- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Casus variant 1 – Wat te doen met 'opa Arie' (2)
Er wordt actie ondernomen op de melding en 'opa Arie' blijkt de grootvader van Bob te zijn. Hij woont in het huis naast het gezin van Bob. Geconfronteerd met de vermoedens van seksueel misbruik geeft opa Arie toe Bob te hebben betast en in het gezelschap van andere kinderen 'de rits open te hebben gezet', maar tot (verdere) daden is het niet gekomen. Opa Arie tilt niet zo zwaar aan de beschuldigingen: alleen Bob is betast en dat is familie, de andere kinderen hebben geen last gehad van zijn gedrag En wat betreft die 'open rits', dat is gewoonweg een kwestie van vergeten dicht te doen.

De ouders van Bob willen niet dat de vuile was buiten komt te hangen; ze hebben ook enig begrip voor het handelen van opa want het weduwnaarschap valt hem duidelijk zwaar. Ze willen dan ook geen aangifte doen en ook Bob geeft aan dat 'opa niet naar de gevangenis moet'.

Vraag:

- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterkte kanten (kansen) zin van de door u gekozen aanpak en welke dat zijn?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven en zo ja, welke?
- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Casus variant 2- Wat te doen met 'opa Arie' (3)?

Drie weken nadat de melding inzake het wangedrag van opa Arie meldt de moeder van Bob, Christa (42 jaar) zich aan de balie bij de politie. Zij wil aangifte doen tegen haar vader, opa Arie. Deze zou haar en haar zusje Dinie (39 jaar) in hun jeugd jarenlang seksueel hebben misbruikt. Moeder Christa heeft dat jarenlang weggestopt, maar het seksueel misbruik van Bob heeft 'haar verleden doen herleven' en ze heeft in samenspraak met haar psycholoog en advocate besloten alsnog aangifte te gaan doen. Ze geeft aan dat haar zusje Dinie niets met deze aangifte te maken wil hebben. Tussentijds is door de politie contact gezocht met de huisarts van de familie over het seksueel misbruik van Bob, maar die beroept zich op zijn beroepsgeheim en weigert informatie te geven. Ook een andere mogelijke bron van informatie, gezinsverzorgster Esther die in verband met psychische problemen van moeder Christa twee keer per week aan huis komt, wil niet praten. Ook zij beroept zich op de vertrouwelijke band met het gezin en daaruit voortvloeiende beroepsgeheim.

Vraag:

- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterkte kanten (kansen) zin van de door u gekozen aanpak en welke dat zijn?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven en zo ja, welke?
- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Casus 2 – Wat te doen met Friso? (1)

Via de front-office van de politie komt een melding over seksueel misbruik binnen bij de zedenrecherche. De melding is afkomstig van Veilig Thuis, die op haar beurt informatie doorspeelt die ze heeft ontvangen van de GGD, die weer is ingeseind door een huisarts. Deze huisarts heeft contact opgenomen met de GGD omdat hij ernstige zorgen heeft over een onder zijn medische zorg staand jongetje van tien jaar, Friso dat afwijkend gedrag toont bij het poepen en plassen. Friso vertoont duidelijk een gedragsstoornis, zit aan zijn anus en penis, smeert het huis onder de poep en plast ook in huis. De ouders weten niet wat ze met Friso aan moeten en zijn de wanhoop nabij. De moeder heeft in de broekzak van het jongetje een handgeschreven briefje gevonden, waarin (in nette bewoordingen) staat dat een buurman hem, Friso, binnen heeft gevraagd en vervolgens aan zijn plasser en anus heeft gezeten. Het briefje vermeld ook dat de buurman, Geurt geheten, zijn plasser heeft laten zien en dat er raar spul uitkwam. Het briefje is

duidelijk in een kinderhandschrift geschreven. Het gaat om een buurman die vier huizen verderop woont, ambtshalve niet bij de politie bekend is en volgens betrouwbare bronnen (wijkagent) getypeerd kan worden als een doorsnee nette burger. De man heeft zelf twee jonge zoontjes, waarvan er één (Hendrik) bij Friso in de klas zit. De ouders van Friso zijn door de GGD geïnformeerd over de melding aan de politie. Zij zijn in alle staten, hebben al indringende gesprekken gevoerd met Friso en vader staat klaar om 'af te gaan rekenen' met buurman Geurt. De moeder van Friso heeft bovendien haar hart uitgestort bij een en bevriende schoolmoeder en die heeft weer het een en ander doorverteld. De schoolleiding en de juf van Friso en Hendrik zijn inmiddels via deze 'ouderlijke tamtam' ook op de hoogte van de geruchten.

Vraag:

- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterkte kanten (kansen) zin van de door u gekozen aanpak en welke dat zijn?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven en zo ja, welke?
- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Variant 1 – Wat te doen met Friso? (2)

Stel dat de politie meent dat er nog onvoldoende aanleiding is voor een aanhouding van Geurt; er is nader onderzoek nodig. De politie heeft Geurt uitgenodigd op het bureau en een gesprek met hem gevoerd, maar dat heeft geen aanknopingspunten opgeleverd voor mogelijk seksueel misbruik door Geurt van Friso. Geurt is erg boos, maar de politie heeft hem uit kunnen leggen dat in het belang van het onderzoek een bezoek aan Friso en zijn ouders niet gewenst is.

Nader onderzoek leert dat het om een samengesteld gezin gaat: Friso heeft nog een oudere stiefzus (22) en een oudere stiefbroer, Ivor (17). De laatste is licht verstandelijk beperkt (LVB) en ziet op het speciaal voorgezet onderwijs. Hij is laatst aangehouden voor openbare schennis der eerbaarheid: hij liet in de kantine zijn geslachtsdeel zien aan meisjes op school en vertoont ook overigens sterk geseksualiseerd gedrag. Ivor komt om de twee weken bij zijn vader slapen en deelt dan de kamer met Friso. Ivor is destijds over het voorval op school verhoord, maar de zaak is geseponeerd: er zou sprake zijn geweest van een uit de hand gelopen weddenschap tussen jongeren. Uit dat verhoor is wel duidelijk geworden dat Ivor regelmatig stiekem naar pornofilms kijkt op zijn tablet, welke tablet hij altijd bij zich heeft ook als hij bij vader en zijn stiefmoeder logeert.

Een week na de melding belt de directeur van de basisschool van Friso de recherche. Hij geeft aan overleg dat de situatie in de klas van Friso en Hendrik onhoudbaar is geworden en geeft aan de Inspectie Onderwijs te willen consulteren. Friso vertoont ook op school sterk geseksualiseerd gedrag en Hendrik en Friso verdragen elkaars nabijheid niet, wat leidt tot vechtpartijtjes. De directeur maakt er ook melding van dat buurman Geurt en zijn vrouw, de ouders van Friso op het schoolplein meermalen 'ter verantwoording hebben geroepen', waarbij het nog net niet tot een handgemeen is gekomen.

Vraag:

- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterkte kanten (kansen) zin van de door u gekozen aanpak en welke dat zijn?

- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven en zo ja, welke?
- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Variant 2 – Wat te doen met Friso? (3)

Het wil niet zomeren bij het gezin van Friso, want ook stiefbroer Ivor (17 jaar, LVB) geeft (weer) kopzorgen. Eerder heeft hij zijn geslachtsdeel getoond aan verschillende meisjes op school, welke zaak is afgedaan met een sepot omdat het een uit de hand gelopen weddenschap zou betreffen. Een maand later komt bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd echter een melding binnen van een manueel therapeut. Deze heeft het vermoeden dat een collega seksueel misbruik maakt van een cliënt. De cliënt blijkt Ivor te zijn, die in verband met scolioseklachten twee keer per week wordt behandeld door manueel therapeut Jens. De meldende fysiotherapeut heeft collega Jens eerder aangesproken op door hem gesignaleerd grensoverschrijdend gedrag jegens jonge, mannelijke cliënten. Jens heeft toen aangegeven dat hij ene eigen behandelwijze heeft waarin intimiteit en vertrouwen centraal staan. In het geval van Ivor werkt dat juist vanwege diens LVB profiel juist goed, want het neemt psychische blokkades weg en daarmee de lichamelijke klachten. De behandeling van Ivor is volgens Jens geheel volgens de professionele standaard.

Vraag:

- ✓ Hoe handelt u in deze situatie en waarom?
- ✓ Kunt u aangeven wat volgens u de sterkte kanten (kansen) zin van de door u gekozen aanpak en welke dat zijn?
- ✓ Kunt u aangeven of aan de door u gekozen aanpak risico's kleven en zo ja, welke?
- ✓ Wat zou in deze casus de betekenis (kunnen) zijn van een (verruimde) aangifteplicht?

Bijlage 10

Respondenten ten behoeve van de landenrapportage

Duitsland
Dhr. M. Keßler (Ministerie van Justitie & Consumentenbescherming)
Dhr. E. Radziwill (Ministerie van Justitie & Consumentenbescherming)

Australië
Mw. Prof. K. Daley (Griffith University)
Mw. Prof. R. Shackel (University of Sidney)

Ierland
Mw. S. Leahy (University of Limmerick)
Mw. M. Fitzgerald- O'Reilly (University of Limmerick)

Bijlage 11

Wetteksten Australië (Victoria & New South Wales)

Crimes Act 1958 (Vic)

Section 49C – Failure by person in authority to protect child from sexual offence

(1) In this section—

person associated with an organisation includes but is not limited to a person who is an officer, office holder, employee, manager, owner, volunteer, contractor or agent of the organisation but does not include a person solely because the person receives services from the organisation;

relevant child means a child (whether identifiable or not) under the age of 16 years who is, or may come, under the care, supervision or authority of a relevant organisation;

relevant organisation means—

(a) an organisation that exercises care, supervision or authority over children, whether as part of its primary functions or otherwise, and includes but is not limited to—

(i) a church; and

(ii) a religious body; and

(iii) a school; and

(iv) an education and care service within the meaning of the Education and Care Services National Law (Victoria); and

(v) a children's service within the meaning of the Children's Services Act 1996; and

(vi) an out of home care service within the meaning of the Children, Youth and Families Act 2005; and

(vii) a hospital; and

(viii) a government department; and

(ix) a government agency; and

(x) a municipal council; and

(xi) a public sector body; and

(xii) a sporting group; and

(xiii) a youth organisation; and

(xiv) a charity or benevolent organisation; or

(b) an organisation that, in accordance with an agreement or arrangement with an organisation referred to in paragraph (a), is required or permitted to engage in activities associated with the care, supervision or authority over children exercised by the organisation referred to in paragraph (a);

sexual offence means—

(a) an offence under Subdivision (8A), (8B), (8C), (8D), (8E) or (8EAA) of Division 1 of Part I or under any corresponding previous enactment; or

(b) an attempt to commit an offence referred to in paragraph (a); or

(c) an assault with intent to commit an offence referred to in paragraph (a).

(2) A person who—

(a) by reason of the position he or she occupies within a relevant organisation, has the power or responsibility to reduce or remove a substantial risk that a relevant child will become the victim of a sexual offence committed by a person of or over the age of 18 years who is associated with the relevant organisation; and

(b) knows that there is a substantial risk that that person will commit a sexual offence against a relevant child—

must not negligently fail to reduce or remove that risk.

Penalty: Level 6 imprisonment (5 years maximum).

(3) For the purposes of subsection (2), a person negligently fails to reduce or remove a risk if that failure involves a great falling short of the standard of care that a reasonable person would exercise in the circumstances.

(4) For the avoidance of doubt, in a prosecution for an offence against subsection (2), it is not necessary to prove that a sexual offence has been committed.

(5) It is immaterial that some or all of the circumstances constituting an offence against subsection (2) occurred outside Victoria, so long as the relevant child was in Victoria at the time at which the substantial risk referred to in subsection (2)(b) occurred.

(6) It is immaterial that both the accused and the child were outside Victoria at the time at which some or all of the circumstances constituting an offence against subsection (2) occurred, so long as the sexual offence was at risk of occurring in Victoria.

Section 326 – Concealing offences for benefit

(1) Where a person has committed a serious indictable offence, any other person who, knowing or believing that the offence, or some other serious indictable offence, has been committed and that he has information which might be of material assistance in securing the prosecution or conviction of an offender for it, accepts any benefit for not disclosing that information shall be guilty of a summary offence and liable to level 8 imprisonment (1 year maximum).

(2) Notwithstanding anything to the contrary in subsection (1), it is no offence against this section to fail to disclose the commission of any offence against—

(a) Division 2 of Part I; or

(b) subdivision (1), (2) or (3) of Division 3 of Part I—

if the only benefit accepted in return for failing to disclose the commission of the offence is the making good of any loss or injury caused by its commission or the making of reasonable compensation for any such loss or injury.

(3) For the purposes of this section a person shall be deemed to accept a benefit if he accepts or agrees to accept any benefit or advantage, or the promise of any benefit or advantage, either to himself or to another, whether or not the benefit or advantage is in money or money's worth.

(4) *repealed*

(5) The compounding of an offence other than treason shall not be an offence otherwise than under this section.

(6) In this section, serious indictable offence has the same meaning as it has in section 325.

Section 327 – Failure to disclose sexual offence committed against child under the age of 16 years

(1) In this section—

interests includes reputation, legal liability and financial status;

organisation includes a body corporate or an unincorporated body or association, whether the body or association—

(a) is based in or outside Australia; or

(b) is part of a larger organisation;

sexual offence means—

(a) an offence committed under Subdivision (8A), (8B), (8C), (8E), (8F) or (8FA) of Division 1 of Part I on or after 1 July 2017; or

(b) an offence committed under Subdivision (8D) of Division 1 of Part I on or after 1 July 2017 other than an offence that only relates to child abuse material of a kind described in paragraph (a)(i)(A) of the definition of child abuse material in section 51A(1), where the torture, cruelty or abuse is not sexual; or

Example An offence committed under Subdivision (8D) of Division 1 of Part I that relates to child abuse material that depicts or describes a child as a victim of sexual abuse.

(c) an offence committed before 1 July 2017 under Subdivision (8A), (8B), (8C), (8D), (8E) or (8EAA) as then in force; or

(d) an attempt to commit an offence referred to in paragraph (a), (b) or (c); or

(e) an assault with intent to commit an offence referred to in paragraph (a), (b) or (c).

(2) Subject to subsections (5) and (7), a person of or over the age of 18 years (whether in Victoria or elsewhere) who has information that leads the person to form a reasonable belief that a sexual offence has been committed in Victoria against a child under the age of 16 years by another person of or over the age of 18 years must disclose that information to a police officer as soon as it is practicable to do so, unless the person has a reasonable excuse for not doing so.

Penalty: 3 years imprisonment.

(3) For the purposes of subsection (2) and without limiting that subsection, a person has a reasonable excuse for failing to comply with that subsection if—

(a) the person fears on reasonable grounds for the safety of any person (other than the person reasonably believed to have committed, or to have been involved in, the sexual offence) were the person to disclose the information to police (irrespective of whether the fear arises because of the fact of disclosure or the information disclosed) and the failure to disclose the information to police is a reasonable response in the circumstances; or

(b) the person believes on reasonable grounds that the information has already been disclosed to police by another person and the firstmentioned person has no further information.

Example A person may believe on reasonable grounds that the information has already been disclosed to police by another person if the person has made a report disclosing all of the information in his or her possession in compliance with mandatory reporting obligations under the Children, Youth and Families Act 2005.

(4) For the purposes of subsection (2) and without limiting that subsection, a person does not have a reasonable excuse for failing to comply with that subsection only because the person is concerned for the perceived interests of—

(a) the person reasonably believed to have committed, or to have been involved in, the sexual offence; or

(b) any organisation.

(5) A person does not contravene subsection (2) if—

(a) the information forming the basis of the person's belief that a sexual offence has been committed came from the victim of the alleged offence, whether directly or indirectly; and

(b) the victim was of or over the age of 16 years at the time of providing that information to any person; and

(c) the victim requested that the information not be disclosed.

(6) Subsection (5) does not apply if—

(a) at the time of providing the information, the victim of the alleged sexual offence—

(i) has an intellectual disability (within the meaning of the Disability Act 2006); and

(ii) does not have the capacity to make an informed decision about whether or not the information should be disclosed; and

(b) the person to whom the information is provided is aware, or ought reasonably to have been aware, of those facts.

(7) A person does not contravene subsection (2) if—

(a) the person comes into possession of the information referred to in subsection (2) when a child; or

(b) the information referred to in subsection (2) would be privileged under Part 3.10 of Chapter 3 of the Evidence Act 2008; or

(c) the information referred to in subsection (2) is a confidential communication within the meaning of section 32B of the Evidence (Miscellaneous Provisions) Act 1958; or

(d) the person comes into possession of the information referred to in subsection (2) solely through the public domain or forms the belief referred to in subsection (2) solely from information in the public domain; or

(e) the person is a police officer acting in the course of his or her duty in respect of the victim of the alleged sexual offence; or

(f) the victim of the alleged sexual offence has attained the age of 16 years before the commencement of section 4 of the Crimes Amendment (Protection of Children) Act 2014.

(8) A prosecution for an offence under subsection (2) must not be commenced without the consent of the Director of Public Prosecutions.

(9) In determining whether to consent to a prosecution for an offence under subsection (2), the Director of Public Prosecutions must consider whether the alleged offender has been subjected to family violence (within the meaning of the Family Violence Protection Act 2008) that is relevant to the circumstances in which the offence is alleged to have been committed.

Crimes Act 1900 (NSW)

Section 43B – Failure to reduce or remove risk of child becoming victim of child abuse

(1) A person commits an offence if:

(a) the person is an adult who carries out work for an organisation, whether as an employee, contractor, volunteer or otherwise (a ***position holder***), and

(b) the organisation is the employer of an adult worker who engages in child-related work, and

(c) there is a serious risk that the adult worker will commit a child abuse offence against a child who is, or may come, under the care, supervision or authority of the organisation, and

(d) the position holder knows that the risk exists, and

(e) the position holder, by reason of the person's position, has the power or responsibility to reduce or remove that risk, and

(f) the position holder negligently fails to reduce or remove that risk.

Maximum penalty: Imprisonment for 2 years.

(2) In proceedings for an offence under this section, it is not necessary to prove that a child abuse offence has been committed.

(3) In this section:

adult means a person who is of or above the age of 18 years.

child means a person who is under the age of 18 years.

child abuse offence means:

(a) murder or manslaughter of a child (including under section 22A), or

(b) an offence under section 27, 29, 33, 35, 37, 38, 38A, 39, 41, 41A, 44, 45, 45A, 46, 59, 60E, 86 or 91J or Division 10, 10A, 10B or 15 of Part 3 where the alleged victim is a child, or

(c) an offence under section 42, 43, 43A, 91G or 91H, or

(d) an offence of attempting to commit an offence referred to in paragraphs (a)–(c).

child-related work (and ***engage*** in child-related work), ***employer*** and ***worker*** have the same meanings as in the *Child Protection (Working with Children) Act 2012*.

Section 316 – Concealing serious indictable offence

(1) An adult:

(a) who knows or believes that a serious indictable offence has been committed by another person, and

(b) who knows or believes that he or she has information that might be of material assistance in securing the apprehension of the offender or the prosecution or conviction of the offender for that offence, and

(c) who fails without reasonable excuse to bring that information to the attention of a member of the NSW Police Force or other appropriate authority,

is guilty of an offence.

Maximum penalty: Imprisonment for:

(a) 2 years—if the maximum penalty for the serious indictable offence is not more than 10 years imprisonment, or

(b) 3 years—if the maximum penalty for the serious indictable offence is more than 10 years imprisonment but not more than 20 years imprisonment, or

(c) 5 years—if the maximum penalty for the serious indictable offence is more than 20 years imprisonment.

(2) A person who solicits, accepts or agrees to accept any benefit for the person or any other person in consideration for doing anything that would be an offence under subsection (1) is guilty of an offence.

Maximum penalty: Imprisonment for:

(a) 5 years—if the maximum penalty for the serious indictable offence is not more than 10 years imprisonment, or

(b) 6 years—if the maximum penalty for the serious indictable offence is more than 10 years imprisonment but not more than 20 years imprisonment, or

(c) 7 years—if the maximum penalty for the serious indictable offence is more than 20 years imprisonment.

(3) It is not an offence against subsection (2) merely to solicit, accept or agree to accept the making good of loss or injury caused by an offence or the making of reasonable compensation for that loss or injury.

(4) A prosecution for an offence against subsection (1) is not to be commenced against a person without the approval of the Director of Public Prosecutions if the knowledge or belief that an offence has been committed was formed or the information referred to in the subsection was obtained by the person in the course of practising or following a profession, calling or vocation prescribed by the regulations for the purposes of this subsection.

(5) The regulations may prescribe a profession, calling or vocation as referred to in subsection (4).

(6) In this section:

serious indictable offence does not include a child abuse offence (within the meaning of section 316A).

Note: Concealing a child abuse offence is an offence under section 316A. A section 316A offence can only be committed by an adult.

Section 316A – Concealing child abuse offence

(1) An adult:

(a) who knows, believes or reasonably ought to know that a child abuse offence has been committed against another person, and

(b) who knows, believes or reasonably ought to know that he or she has information that might be of material assistance in securing the apprehension of the offender or the prosecution or conviction of the offender for that offence, and

(c) who fails without reasonable excuse to bring that information to the attention of a member of the NSW Police Force as soon as it is practicable to do so,

is guilty of an offence.

Maximum penalty: Imprisonment for:

(a) 2 years—if the maximum penalty for the child abuse offence is less than 5 years imprisonment, or

(b) 5 years—if the maximum penalty for the child abuse offence is 5 years imprisonment or more.

(2) For the purposes of subsection (1), a person has a reasonable excuse for failing to bring information to the attention of a member of the NSW Police Force if:

(a) the person believes on reasonable grounds that the information is already known to police, or

(b) the person has reported the information in accordance with the applicable requirements under Part 2 of Chapter 3 of the *Children and Young Persons (Care and Protection) Act 1998* or believes on reasonable grounds that another person has done so, or

(c) the person has reported the information to the Ombudsman under Part 3A of the *Ombudsman Act 1974* or believes on reasonable grounds that another person has done so, or

(d) the person has reasonable grounds to fear for the safety of the person or any other person (other than the offender) if the information were to be reported to police, or

(e) the information was obtained by the person when the person was under the age of 18 years, or

(f) the alleged victim was an adult at the time that the information was obtained by the person and the person believes on reasonable grounds that the alleged victim does not wish the information to be reported to police, or

(g) the information is about an offence under section 60E that did not result in any injury other than a minor injury (for example, minor bruising, cuts or grazing of the skin) and the alleged offender and the alleged victim are both school students who are under the age of 18 years, but only if the person is a member of staff of:

(i) a government school and the person has taken reasonable steps to ensure that the incident reporting unit (however described) of the Department of Education is made aware of the alleged offence, or

(ii) a non-government school and the person has taken reasonable steps to ensure that the principal or governing body of the school is made aware of the alleged offence.

(3) Subsection (2) does not limit the grounds on which it may be established that a person has a reasonable excuse for failing to bring information to the attention of a member of the NSW Police Force.

(4) A person who solicits, accepts or agrees to accept any benefit for the person or any other person in consideration for doing anything that would be an offence under subsection (1) is guilty of an offence.

Maximum penalty: Imprisonment for:

(a) 5 years—if the maximum penalty for the child abuse offence is less than 5 years imprisonment, or

(b) 7 years—if the maximum penalty for the child abuse offence is 5 years imprisonment or more.

(5) It is not an offence under subsection (4) merely to solicit, accept or agree to accept the making good of loss or injury caused by an offence or the making of reasonable compensation for that loss or injury.

(6) A prosecution for an offence under subsection (1) is not to be commenced against a person without the approval of the Director of Public Prosecutions in respect of information obtained by an adult in the course of practising or following a profession, calling or vocation prescribed by the regulations for the purposes of this subsection.

(7) The regulations may prescribe a profession, calling or vocation as referred to in subsection (6).

(8) The reporting of information by a person in good faith under this section:

(a) does not constitute unprofessional conduct or a breach of professional ethics on the part of the person, and

(b) does not make the person subject to any civil liability in respect of it (including liability for defamation).

(9) In this section:

child means a person who is under the age of 18 years.

child abuse offence means:

(a) murder or manslaughter of a child (including under section 22A), or

(b) an offence under section 27, 29, 33, 35, 37, 38, 38A, 39, 41, 41A, 44, 45, 45A, 46, 59, 60E, 86 or 91J or Division 10, 10A, 10B or 15 of Part 3 where the alleged victim is a child, or

(c) an offence under section 42, 43, 43A, 91G or 91H, or

(d) an offence under a provision of this Act set out in Column 1 of Schedule 1A where the alleged victim was a child, or

(e) an offence of attempting to commit an offence referred to in paragraphs (a)–(d), or

(f) an offence under a previous enactment that is substantially similar to an offence referred to in paragraphs (a)–(e).

government school and *non-government school* have the same meanings as in the *Education Act 1990*.

member of staff, *school* and *school student* have the same meanings as in Division 8B of Part 3.

obtain includes receive or become aware of.

Bijlage 12

Overzicht misdrijven vallende onder s 326 CA 1958 (*Vic*)

Criterium	Section	Inhoud	Strafmaat
Subdivision (8A) Rape, Sexual assault and associated sexual offences	38	Rape	25 jr
	39	Rape by compelling sexual penetration	25 jr
	40	Sexual assault	10 jr
	41	Sexual assault by compelling sexual touching	10 jr
	42	Assault with intent to commit a sexual offence	15 jr
	43	Threat to commit a sexual offence	5 jr
	44	Procuring sexual act by threat	10 jr
	45	Procuring sexual act by fraud	5 jr
	46	Administration of an intoxicating substance for a sexual purpose	10 jr
	47	Abduction or detention for a sexual purpose	10 jr
	48	Sexual activity directed at another person	5 jr
Subdivision (8B) Sexual offences against children	49A	Sexual penetration of a child under the age of 12	25 jr
	49B	Sexual penetration of a child under the age of 16	15 jr
	49C	Sexual penetration of a child aged 16 or 17 under care, supervision or authority	10 jr
	49D	Sexual assault of a child under the age of 16	10 jr
	49E	Sexual assault of a child aged 16 or 17 under care, supervision or authority	5 jr
	49F	Sexual activity in the presence of a child under the age of 16	10 jr
	49G	Sexual activity in the presence of a child aged 16 or 17 under care, supervision or authority	5 jr
	49H	Causing a child under the age of 16 to be present during sexual activity	10 jr
	49I	Causing a child aged 16 or 17 under care, supervision or authority to be present during sexual activity	5 jr
	49J	Persistent sexual abuse of a child under the age of 16	25 jr
	49K	Encouraging a child under the age of 16 to engage in, or be involved in, sexual activity	10 jr
	49L	Encouraging a child aged 16 or 17 under care, supervision or authority to engage in, or be involved in, sexual activity	5 jr
	49M	Grooming for sexual conduct with a child under the age of 16	10 jr
	49N	Loitering near schools etc. by sexual offender	5 jr
	49O	Failure by a person in authority to protect a child from a sexual offence	5 jr
	49P	Abduction or detention of a child under the age of 16 for a sexual purpose	10 jr
	49Q	Causing or allowing a sexual performance involving a child	10 jr
	49R	Inviting or offering a sexual performance involving a child	10 jr
	49S	Facilitating a sexual offence against a child	20 jr

Criterium	Section	Inhoud	Strafmaat
(8C) Incest	50C	Sexual penetration of a child or lineal descendant	25 jr
	50D	Sexual penetration of a step-child	25 jr
	50E	Sexual penetration of a parent, lineal ancestor or step-parent	5 jr
	50F	Sexual penetration of a sibling or half-sibling	5 jr
(8D) Child abuse material (other than an offence that only relates to child abuse material of a kind described in paragraph (a)(i)(A) of the definition of child abuse material in section 51A(1), where the torture, cruelty or abuse is not sexual)	51B	Involving a child in the production of child abuse material	10 jr
	51C	Producing child abuse material	10 jr
	51D	Distributing child abuse material	10 jr
	51E	Administering a website used to deal with child abuse material	10 jr
	51F	Encouraging use of a website to deal with child abuse material	10 jr
	51G	Possession of child abuse material	10 jr
	51H	Accessing child abuse material	10 jr
	51I	Assisting a person to avoid apprehension	10 jr
(8E) Sexual offences against persons with a cognitive impairment or mental illness	52B	Sexual penetration of a person with a cognitive impairment or mental illness	10 jr
	52C	Sexual assault of a person with a cognitive impairment or mental illness	5 jr
	52D	Sexual activity in the presence of a person with a cognitive impairment or mental illness	5 jr
	52E	Causing a person with a cognitive impairment or mental illness to be present during sexual activity	5 jr
(8F) Sexual servitude	53B	Using force, threat etc. to cause another person to provide commercial sexual services	15 jr
	53C	Causing another person to provide commercial sexual services in circumstances involving sexual servitude	15 jr
	53D	Conducting a business in circumstances involving sexual servitude	15 jr
	53E	Aggravated sexual servitude	20 jr
	53F	Deceptive recruiting for commercial sexual services	5 jr
	53G	Aggravated deceptive recruiting for commercial sexual services	10 jr
(8FA) Other sexual offences	54A	Bestiality	5 jr

Overzicht misdrijven vallende onder s 316A CA 1900 (*NSW*)

Criterium	Section	Inhoud	Strafmaat
murder or manslaughter of a child (incl. under s. 22A)	18 / 19A	murder	levenslang / 25 jr
	21	child murder by mother	10 jr
	22A	infanticide	25 jr
	18 / 24	manslaughter	25 jr
an offence under section 27, 29, 33, 35, 37, 38, 38A, 39, 41, 41A, 44, 45, 45A, 46, 59, 60E, 86 or 91J or Division 10, 10A, 10B or 15 of Part 3 where the alleged victim is a child	27	Acts done to the person with intent to murder	25 jr
	29	Certain other attempts to murder	25 jr
	33	Wounding or grievous bodily harm with intent	25 jr
	33(2)	intent to resist arrest	25 jr
	35(1)	Reckless grievous bodily harm - in company	14 jr
	35(2)	Reckless grievous bodily harm	10 jr
	35(3)	Reckless wounding - in company	10 jr
	35(4)	Reckless wounding	7 jr
	37(1A)	Choking, suffocation and strangulation	5 jr
	37(1)	37(1A) + is reckless as to rendering the other person unconscious, insensible or incapable of resistance.	10 jr
	37(2)	37(1) + does so with the intention of enabling himself or herself to commit, or assisting any other person to commit, another indictable offence.	25 jr
	38	Using intoxicating substance to commit an indictable offence	25 jr
	38A	Spiking drink or food	2 jr
	39	Using poison etc to endanger life or inflict grievous bodily harm	10 jr
	41	Using poison etc to injure or to cause distress or pain	5 jr
	41A	Poisoning etc of water supply	5 jr
	44	Failure of persons to provide necessities of life	5 jr
	45	Prohibition of female genital mutilation	21 jr
	45A	Removing person from State for female genital mutilation	21 jr
	46	Causing bodily injury by gunpowder etc	25 jr
	59(1)	Assault occasioning actual bodily harm	5 jr
	59(2)	59(1) + in the company of another person or persons	7 jr
	60E(1)	Assaults etc at schools - no actual bodily harm	5 jr
	60E(2)	60E(1) + by the assault occasions actual bodily harm	7 jr
	60E(3)	60E(1) + wounds or causes grievous bodily harm and is reckless as to causing actual bodily harm	12 jr
	60E(4)	To enter school premises with intent to commit an offence under another provision of this section	5 jr
	61I	Sexual assault	14 jr
	61J	Aggravated Sexual assault	20 jr
	61JA	Aggravated sexual assault in company	levenslang
	61K	Assault with intent to have sexual intercourse	20 jr
	61KC	Sexual touching	5 jr
	61KD	Aggravated sexual touching	7 jr

Criterium	Section	Inhoud	Strafmaat
	61KE	Sexual act	18 mnd
	61KF	Aggravated sexual act	3 jr
	66A	Sexual intercourse—child under 10	levenslang
	66B	Attempting, or assaulting with intent, to have sexual intercourse with child under 10	25 jr
	66C(1)	Sexual intercourse—child between 10 and 14	16 jr
	66C(2)	Sexual intercourse, child between 10 and 14 aggravated offence	20 jr
	66C(3)	Sexual intercourse—child between 14 and 16	10 jr
	66C(4)	Sexual intercourse, child between 10 and 16 aggravated offence	12 jr
	66DA	Sexual touching—child under 10	16 jr
	66DB	Sexual touching—child between 10 and 16	10 jr
	66DC	Sexual act—child under 10	7 jr
	66DD	Sexual act—child between 10 and 16	2 jr
	66DE	Aggravated sexual act—child between 10 and 16	5 jr
	66DF	Sexual act for production of child abuse material—child under 16	10 jr
	66EA	Persistent sexual abuse of a child	levenslang
	66EB(2)(a)	Procuring children - child under the age of 14 years	15 jr
	66EB(2)(b)	Procuring children - in any other case	12 jr
	66EB(2A)(a)	Meeting child following grooming - child under the age of 14 years	15 jr
	66EB(2A)(b)	Meeting child following grooming - in any other case	12 jr
	66EB(3)(a)	grooming children - child under the age of 14 years	12 jr
	66EB(3)(b)	grooming children - in any other case	10 jr
	66EC(2)(a)	Grooming a person for unlawful sexual activity with a child under the person's authority - child under the age of 14 years	6 jr
	66EC(2)(b)	Grooming a person for unlawful sexual activity with a child under the person's authority - in any other case	5 jr
	66F(2)	Sexual intercourse: person responsible for care	10 jr
	66F(3)	Sexual intercourse: taking advantage of impairment	8 jr
	73(1)	Sexual intercourse—young person between 16 and 17 under special care	8 jr
	73(2)	Sexual intercourse—young person between 17 and 18 under special care	4 jr
	73A(1)(a)	Sexual touching—young person between 16 and 17 under special care	4 jr
	73A(1)(b)	Sexual touching—young person between 17 and 18 under special care	2 jr
	78A	Incest	8 jr
	78B	Incest attempts	2 jr
	79	Bestiality	14 jr
	80	Attempt to commit bestiality	5 jr
	80A(2)	Sexual assault by forced self-manipulation	14 jr

Criterium	Section	Inhoud	Strafmaat
	80A(2A)	Sexual assault by forced self-manipulation + aggravation	20 jr
	80D(1)	Causing sexual servitude	15 jr
	80D(2)	80D(1) + in circumstances of aggravation	20 jr
	80E(1)	Conduct of business involving sexual servitude	15 jr
	80E(2)	80E(1) + in circumstances of aggravation	19 jr
	86(1)	Kidnapping	14 jr
	86(2)	86(1) + Aggravated offence	20 jr
	86(3)	86(1) + Specially aggravated offence	25 jr
	91D(1)	Promoting or engaging in acts of child prostitution	10 jr
	91D(1)	Promoting or engaging in acts of child prostitution - child under the age of 14 years	14 jr
	91E(1)	Obtaining benefit from child prostitution	10 jr
	91E(1)	Obtaining benefit from child prostitution - child under the age of 14 years	14 jr
	91F	Premises not to be used for child prostitution	7 jr
	91J(1)	Voyeurism	2 jr
	91J(2)	91J(1) + Aggravated offence	5 jr
an offence under section 42, 43, 43A, 91G or 91H	42	Injuries to child at time of birth	14 jr
	43	Abandoning or exposing a child under 7 years	5 jr
	43A	Failure of persons with parental responsibility to care for child	5 jr
	91G(1)	Children not to be used for production of child abuse material - child under the age of 14	14 jr
	91G(2)	Children not to be used for production of child abuse material - child is or above age of 14	10 jr
	91H	Production, dissemination or possession of child abuse material	10 jr

Schedule 1A Former sexual offences

(Sections 66EA, 80AF and 316A)

Column 1	Column 2
Provision of this Act	**Description of offence (for guidance only as the description of the offence may have changed overtime)**
Section 61B	Maliciously inflicting grievous bodily harm with intent to have sexual intercourse
Section 61C	Maliciously inflicting actual bodily harm with intent to have sexual intercourse
Section 61D	Sexual intercourse without consent
Section 61E	Indecent assault and act of indecency
Section 61F	Attempted offence under section 61B, 61C, 61D or 61E
Section 61L	Indecent assault
Section 61M	Aggravated indecent assault
Section 61N	Act of indecency
Section 61O	Aggravated act of indecency
Section 61P	Attempt to commit an offence under sections 61I–61O
Section 63	Rape
Section 65	Attempted rape
Section 65A	Sexual intercourse procured by non-violent threats
Section 66	Carnal knowledge by fraud
Section 67	Carnal knowledge of a girl under 10
Section 68	Attempted carnal knowledge of a girl under 10
Section 71	Carnal knowledge of a girl between 10 and 14/Carnal knowledge of a girl between 10 and 16
Section 72	Attempted carnal knowledge of a girl between 10 and 14/Attempted carnal knowledge of a girl between 10 and 16
Section 72A	Carnal knowledge of an idiot or imbecile
Section 74	Attempted carnal knowledge of a girl between 10 and 16 by teacher etc/Attempted carnal knowledge of a girl between 10 and 17 by teacheretc
Section 76	Indecent assault of female
Section 76A	Act of indecency with or toward girl under 16 years
Section 77	Indecentassault on girl under 14
Section 78	Indecent assault on female above the age of14
Section 78H	Homosexual intercourse with male under 10
Section 78I	Attempt, or assault with intent, to have homosexual intercourse with male under 10
Section 78K	Homosexual intercourse with male between 10 and 18
Section 78L	Attempt, or assault with intent, to have homosexual intercourse with male between 10 and 18
Section 78M	Homosexual intercourse with idiot or imbecile
Section 78N	Homosexual intercourse by teacher etc
Section 78O	Attempt, or assault with intent, to have homosexual intercourse with pupil etc
Section 78Q	Act of grossindecency
Section 79 (but only in relation to an offence of buggery)	Buggery and bestiality
Section 80	Attempt etc to commit buggery
Section 81	Indecent assault on a male
Section 81A	Procuring or attempting to procure the commission of an act of indecency by a male person with another male person
Section 81B	Soliciting or inciting an offence under section 79, 81 or 81A in a public place

Bijlage 13

Mogelijke informatiestromen binnen het particuliere spoor

Het particuliere spoor

