

GRENZELOOS!?

Een verkennend onderzoek naar het
instrumentarium in relatie tot (veroordeelde) plegers
van transnationaal seksueel kindermisbruik

Samenvatting

Bureau Beke
Joey Wolsink
Hester de Boer
Anton van Wijk

Ecorys
Linette de Swart
Gabriëlle op 't Hoog



Beke // *reeks*

Samenvatting

Inleiding

Naar aanleiding van een artikel in De Telegraaf over de zaak van de Nederlander Hans V., worden in maart 2019 Kamervragen gesteld over de beschikbare maatregelen voor veroordeelde plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Ook worden twee moties ingediend waarin de regering verzocht wordt om te onderzoeken op welke wijze de reisbewegingen van plegers verder beperkt kunnen worden. In zijn reactie concludeert de minister voor Rechtsbescherming dat de huidige maatregelen beter benut kunnen worden. Daarnaast zegt hij de Tweede Kamer toe om het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum WODC een internationaal vergelijkend onderzoek te laten doen om meer te kunnen leren van ervaringen van andere landen.

De doelstelling in dit onderzoek is tweeledig: 1) meer inzicht krijgen in de profielen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik en 2) nagaan of er in het buitenland maatregelen bestaan gericht op het voorkomen van transnationaal seksueel kindermisbruik die ook in Nederland van toegevoegde waarde zouden kunnen zijn. Deze doelstelling vertaalt zich naar de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de profielen/types van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik jegens kinderen in de literatuur?
2. Is er een overlap tussen profielen/types van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik en die van plegers van seksueel kindermisbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en downloaders en verspreiders van beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen?
3. Welke juridische en praktische, nationale en internationale maatregelen, inclusief samenwerkingsverbanden, zijn er thans in Nederland om a) te voorkomen dat (veroordeelde) plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik opnieuw slachtoffers maken en om b) het risico op

- herhaald plegerschap en slachtofferschap zowel in binnen- als buitenland te verkleinen?
4. Welke juridische en praktische, nationale en internationale maatregelen, inclusief samenwerkingsverbanden, treffen de te onderzoeken landen om a) te voorkomen dat (veroordeelde) plegers van seksueel kindermisbruik opnieuw slachtoffers maken en om b) het risico op herhaald plegerschap en slachtofferschap, zowel in binnen- als buitenland te verkleinen? Worden er bijvoorbeeld zwarte lijsten bijgehouden, waarop plegers van seksueel misbruik worden geregistreerd, of stempels of aantekeningen in het paspoort gezet?
 5. Op welke wijze wordt in die landen een risicotaxatie gemaakt ter voorkoming van recidive en het opleggen van maatregelen?
 6. Hoe gebruiken andere landen (politie)informatie over (veroordelingen van) zedendelinquenten in het buitenland in hun nationale screeningssystematiek in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik?
 7. Worden er profielen/typen bijgehouden van in- en uitreizende plegers van seksueel kindermisbruik in Nederland en/of in de te onderzoeken landen?
 8. Wat is de beleidstheorie achter deze maatregelen, m.a.w. wat is het doel van de maatregelen, en op welke wijze zou dat doel bereikt dienen te worden en op welke profielen/typen plegers zijn deze toegesneden?
 9. Wat is, tevens als onderdeel van de beleidstheorie, het waarom van de maatregelen, op grond van welke maatschappelijke opvattingen en achtergronden in dat land zijn deze maatregelen ontwikkeld?
 10. Worden de maatregelen ook daadwerkelijk toegepast in de praktijk en wat wordt er gedaan om toepassing ervan te bevorderen?
 11. Wat kan worden gezegd over de werking van de maatregelen in de praktijk? Zijn ze succesvol, treden er knelpunten op, of zijn er neveneffecten?
 12. Zouden de gevonden maatregelen van toegevoegde waarde zijn in Nederland? Waarom wel, waarom niet?

Methoden van onderzoek

Het onderzoek heeft betrekking op zowel Nederland als vijf geselecteerde andere landen. Om de Nederlandse situatie in kaart te brengen, zijn diverse onderzoeksactiviteiten verricht. Ten eerste is een deskresearch uitgevoerd bestaande uit een literatuurstudie naar 1) de profielen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik en 2) de Nederlandse aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik. Vervolgens zijn dertien vertegenwoordigers van het ministerie van

Justitie en Veiligheid, een niet-gouvernementele organisatie (ngo), het Openbaar Ministerie en de politie individueel geïnterviewd om meer zicht te krijgen op de praktijk. Tot slot zijn de bevindingen uit de deskresearch en de interviews in drie afzonderlijke focusgroepen voorgelegd aan zestien experts (werkzaam in/bij de advocatuur, de hulpverlening, de Koninklijke Marechaussee, het ministerie van Justitie en Veiligheid, ngo's, het Openbaar Ministerie, de politie en de wetenschap), met als doel deze bevindingen aan te scherpen.

Om vijf andere landen te selecteren voor de internationale vergelijking is een *quick scan* uitgevoerd van elf geselecteerde landen¹ die betrokken zouden kunnen worden. Uiteindelijk zijn Zweden, Duitsland, Ierland, Australië en de Verenigde Staten gekozen, omdat deze landen verschillen in de mate van hun preventieve dan wel repressieve aanpak, waardoor de selectie inzicht biedt in een breed palet aan maatregelen en instrumenten. Voor elke landenstudie is een deskresearch uitgevoerd om inzicht te krijgen 1) in de problematiek van transnationaal seksueel kindermisbruik in het desbetreffende land, 2) in de wijze waarop (overheids) organisaties daarmee omgaan en 3) binnen welke mogelijkheden de aanpak uitwerking kan verkrijgen. Daarnaast zijn 25 interviews gehouden met experts in de vijf geselecteerde landen die werkzaam zijn bij de politie, ngo's, ministeries en in de wetenschap. Het doel van de interviews is om te achterhalen wat bekend is in het buitenland over plegerprofielen, welke maatregelen voorhanden zijn en hoe deze in de praktijk worden toegepast.

Bij het lezen van het onderzoek zijn enkele beperkingen en kanttekeningen van belang. In het algemeen geldt dat in onderhavig onderzoek door het gebrek aan wetenschappelijke literatuur over plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik mogelijk een incompleet beeld van de problematiek is geschetst in termen van omvang, achtergronden, werkwijze en organisatie. Daarnaast kon de 'werkzaamheid' van de maatregelen in Nederland niet getoetst worden, omdat deze in de praktijk nog weinig tot uitvoer zijn gebracht. Daarom is het te vroeg om te stellen of het instrumentarium zijn doel treft. In het onderzoek is regelmatig het spanningsveld gevoeld tussen de mogelijkheden 'op papier' en hoe daaraan in de praktijk uitvoering te geven. Tot slot geldt voor de studie van het buitenland dat het niet binnen de mogelijkheden van dit onderzoek paste om dit op dezelfde, extensieve wijze te onderzoeken als in Nederland. Hoewel we per land zoveel mogelijk schriftelijke informatie hebben verzameld en deskundigen hebben gesproken als mogelijk is, blijft het tentatief. Vanwege voornoemde kanttekeningen hebben we dit onderzoek betiteld als 'verkenkend'. Volledigheid was geen doel van dit onderzoek. Ook de lessen die we uit het verzamelde materiaal trekken, moeten met dat oog worden beschouwd.

De plegerprofielen

Transnationaal seksueel kindermisbruik is een wereldwijd probleem met naar schatting jaarlijks een tot twee miljoen minderjarige slachtoffers. Er is wereldwijd echter weinig wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar het fenomeen, waardoor sprake is van een kennislacune. Veel informatie over het fenomeen is gebaseerd op observaties van experts die werken in het veld. In de beperkte Nederlandse – maar ook internationale – wetenschappelijke literatuur over plegerprofielen, wordt een onderscheid gemaakt tussen **preferentiële plegers** die zich voorbereiden en actief minderjarigen opzoeken in het buitenland, en **situationele plegers** die misbruik plegen doordat de gelegenheid zich voordoet. Dit onderscheid blijkt in de praktijk meer fluïde. In de literatuur komen weinig terugkerende kenmerken van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik naar voren. Het lijken voornamelijk mannen te zijn. Uit de zeer schaarse literatuur komt naar voren dat plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik, in vergelijking met ‘algemene’ plegers van seksueel kindermisbruik, vaker zelf slachtoffer zijn geweest van seksueel misbruik en meer pedoseksuele gedragingen en meer antisociale gedragingen laten zien. Meer onderzoek om deze bevindingen te verifiëren, is echter nodig. De modus operandi van transnationaal seksueel kindermisbruik wordt beïnvloed door 1) de duur van verblijf (kort of langdurig), 2) de motivatie (situationeel of preferentieel) en 3) de locatie (hands-off – waaronder de online omgeving ook valt – of hands-on) van de pleger. Ook zijn zowel meisjes als jongens slachtoffer van transnationaal seksueel misbruik. Risicofactoren om een bestemmingsland te worden, kunnen onderverdeeld worden in de volgende categorieën: economische factoren, sociaal-culturele factoren, governance en politiek-juridische factoren. Het welvaartsniveau in een land lijkt de belangrijkste factor te zijn, waarbij landen waar grote armoede heerst kwetsbaarder zijn voor transnationaal seksueel kindermisbruik. Door experts wordt het beeld uit de literatuur deels herkend. Ook zij zien de twee plegergroepen terug, maar de dichotomie heeft volgens hen beperkingen en sommigen pleiten voor een mogelijke derde groep: de *cross-overs*. Volgens hen is het onderscheid tussen de twee plegergroepen meer fluïde van aard en zouden de groepen op een continuüm geplaatst moeten worden. Daarbij wordt gesteld dat situationele plegers op den duur een motivatie en modus operandi kunnen ontwikkelen en hanteren die meer preferentieel georiënteerd is. Dit pleit voor meer vroegtijdige, preventieve maatregelen. Daarnaast geven zij aan dat ze in de praktijk vaker oudere preferentiële plegers tegenkomen, waar situationele plegers veelal ook jonger zijn. Volgens experts in Nederland is er sprake van een overlap tussen ‘algemene’ plegers van zedendelicten en plegers van transnationaal seksu-

eel kindermisbruik. Het verschil tussen de twee groepen ligt volgens de experts in het niet hebben van een sociaal leven en het hebben of actief creëren van de gelegenheid. Met betrekking tot de modus operandi van de plegers benadrukken de experts de rol van facilitators en geven zij aan dat plegers meer georganiseerd zijn geworden: de plegers (b)lijken vaker in netwerken te opereren. In de praktijk komen experts vaker jongens dan meisjes tegen als slachtoffers. Ten slotte zien experts dat landen kwetsbaarder zijn voor transnationaal seksueel kindermisbruik wanneer het internet goed ontwikkeld is en wanneer de *age of consent* voor seksueel contact laag is.

Het instrumentarium om transnationaal seksueel kindermisbruik tegen te gaan

Deel 1: Het instrumentarium in Nederland

Voor het inventariseren van het instrumentarium in Nederland om transnationaal seksueel kindermisbruik tegen te gaan, is gekeken naar internationale verdragen en nationale wet- en regelgeving, instrumenten, (inter)nationale samenwerking en maatregelen met betrekking tot de online omgeving.

Internationale verdragen en nationale wet- en regelgeving

In Nederland is juridisch instrumentarium voorhanden om transnationaal seksueel kindermisbruik tegen te gaan die binnen de kaders van internationale verdragen en nationale wet- en regelgeving vallen. De internationale verdragen bieden minderjarigen bescherming tegen seksueel kindermisbruik. Daarnaast kunnen de nationale Wet Langdurig Toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (WLT) en de Paspoortwet een bijdrage leveren aan de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik. De WLT is sinds 2018 volledig in werking getreden en maakt het mogelijk om langdurig toezicht te houden op ‘recidivegevaarlijke’ plegers van seksueel (kinder)misbruik. De WLT en specifiek de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) is in 2018 en 2019 vijf keer opgelegd aan delinquenten die één of meer zedendelicten hebben gepleegd met slachtoffers onder 18 jaar. Om te voorkomen dat plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik recidiveren, kunnen rechters op basis van de Wet Langdurig Toezicht verschillende bijzondere voorwaarden opleggen zoals een meldplicht, locatieverbod, locatiegebod en reisverbod. Een meldplicht kan op zichzelf niet voorkomen dat veroordeelde plegers van seksueel misbruik uitreizen, waardoor de werking beperkt blijft. Naar de werking van het locatieverbod en locatiegebod is weinig onderzoek verricht. Het beperkte onderzoek dat er is,

richt zich niet specifiek op de toepassing voor transnationaal seksueel kindermisbruik, maar toont aan dat het houden van toezicht op het naleven van het locatieverbod en -gebod moeilijk is zonder aanvullende maatregelen en/of bijzondere voorwaarden. Hierbij wordt met name gesproken over het toepassen van elektronisch toezicht, zoals een enkelband. Het reisverbod wordt niet tot nauwelijks ingezet, zo blijkt uit een studie naar jurisprudentie. De Paspoortwet biedt mogelijkheden om een paspoort in te trekken of een aanvraag te weigeren, waardoor het uitreizen vanuit Nederland naar een niet-Schengenland wordt bemoeilijkt. Hiermee kan het een belangrijke drempel zijn voor plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Voor zover bekend wordt de wet (artikel 18 en artikel 24 onder a Ppw) niet tot nauwelijks ingezet. Een belangrijke reden hiervan is dat een kwalitatief goed afgenomen risicotaxatie hiervoor een cruciale voorwaarde is, maar hier schort het tot dusverre soms nog aan (zie verderop). Een andere oorzaak is dat een duidelijk beleidskader omtrent de Paspoortwet ontbreekt. Er is beleidsmatig nog geen overeenstemming over welke criteria moeten gelden en hoe die criteria vastgesteld moeten worden om tot een onderbouwd gegrond vermoeden van recidivegevaar te komen of dat de pleger zich aan zijn straf wil onttrekken. Een andere reden – en dat geldt feitelijk voor alle maatregelen die mogelijk zijn – is dat de problematiek van transnationaal seksueel kindermisbruik weliswaar al tijden bekend is, maar pas sinds kort duidelijk op het netvlies staat van de geëigende instanties en moet ‘strijden’ met andere prioriteiten zoals de aanpak van online kindermisbruik.

Concluderend lijken er in Nederland in theorie voldoende juridische mogelijkheden te zijn om plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik aan te pakken. Echter, in de praktijk hebben deze juridische mogelijkheden nog weinig uitvoering gekregen. Harde conclusies over de werking van de juridische mogelijkheden zijn in dit stadium niet mogelijk.

Instrumenten

Om zicht te krijgen op het recidiverisico van veroordeelde plegers van seksueel misbruik zijn diverse risicotaxatie-instrumenten ontwikkeld. De reclassering voert de risicotaxatie veelal uit, omdat zij ten behoeve van de strafoplegging hierom worden gevraagd door het OM. Daarmee neemt de reclassering enkel een risicotaxatie af indien er sprake is van een strafzaak in een justitieel traject. De reclassering maakt hiervoor vanaf 2018 gebruik van de vernieuwde RISC. Het is een risicotaxatie-instrument dat gebruikt kan worden voor alle typen verdachten. De RISC bevat verschillende risicotaxatie-instrumenten waarmee op een gestructureerde manier het recidiverisico en de beschermende factoren van de

verdachte in kaart kunnen worden gebracht. Op basis daarvan formuleert de reclassering een advies over het recidiverisico en de eventueel in te zetten bijzondere voorwaarde(n). De nieuwe RISC is zo vormgegeven dat bij een plegger van seksueel misbruik automatisch de SSA (Static-99R, Stable-2007 en Acute-2007) moet worden ingevuld. De Static-99R maakt gebruik van statische gegevens zoals leeftijd, geslacht en crimineel verleden, terwijl de Stable-2007 en Acute-2007 kijken naar dynamische risicofactoren waardoor het recidiverisico accurater bepaald wordt. De reclassering heeft volgens enkele experts niet altijd voldoende capaciteit voor het afnemen van een risicotaxatie voor dit doel. In enkele gevallen voert de politie daarom een risicotaxatie uit. De politie beschikt echter ook niet (of in mindere mate) over de benodigde capaciteit om een risicotaxatie goed uit te voeren. Daarnaast maakt de politie enkel gebruik van de Static-99R, omdat zij niet over de benodigde capaciteiten en informatie beschikt om de andere twee instrumenten te gebruiken.

Het gevolg is dat de risicotaxatie niet altijd wordt afgenomen of wordt afgenomen door organisaties c.q. personen die hier niet afdoende voor zijn toegerust. Daarnaast merken experts verder op dat de toepasbaarheid van de Static-99 op de doelgroep van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik beperkt is. De methode van de Static-99R leidt er namelijk toe dat oudere plegers (vaak de groep plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik) een lager recidiverisico krijgen dan zij in werkelijkheid hebben. Ook is de benodigde informatie (zoals veroordelingen in het buitenland) niet altijd beschikbaar of is de kwaliteit van de informatie onvoldoende om tot een juiste inschatting van het recidiverisico te komen. Dit bemoeilijkt het opleggen van rechterlijke maatregelen, aangezien deze enkel opgelegd kunnen worden indien er sprake is van een hoog recidiverisico.

Een tweede instrument is het afgeven van een *Green Notice*. Het betreft een internationaal waarschuwingsbericht over een veroordeelde plegger bij wie een verhoogd recidiverisico bekend is. Deze zijn beschikbaar voor alle lidstaten van Interpol. Het voorkomt niet dat veroordeelde plegers van seksueel misbruik uitreizen, maar een lidstaat kan door een *Green Notice* middels Interpol een andere lidstaat op de hoogte stellen van de naderende komst en kan op grond van de eigen wet- en regelgeving maatregelen treffen. Bij een *Green Notice* worden niet standaard vonnissen van de strafrechter toegevoegd. Indien dit wel gebeurt, is dit volgens experts een meerwaarde omdat het meegenomen kan worden tijdens bijvoorbeeld de VOG-screening. In Nederland zijn er volgens experts sinds de invoering van de *Green Notices* een beperkt aantal *Green Notices* (minder dan tien) uitgevaardigd tegen Nederlandse plegers van transnationaal seksueel kindermis-

bruik. In de praktijk wordt weinig gebruikgemaakt van *Green Notices* vanwege de mogelijke inbreuk op de privacy, onvoldoende kennis bij operationele diensten in het buitenland over het gebruik van de waarschuwingsberichten en de mogelijke vrijheidsbeperkende gevolgen. Daarnaast moet middels een risicotaxatie een hoog recidiverisico naar voren komen. Al deze kanttekeningen maken dat er, volgens experts, maar een zeer beperkt aantal *Green Notices* is uitgevaardigd in relatie tot transnationaal seksueel kindermisbruik.

Het *European Criminal Record System* (ECRIS) is sinds 2012 het derde instrument dat in Nederland wordt gebruikt. In Nederland werden voor die tijd – bijvoorbeeld in het kader van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)-screening – alleen de nationale veroordelingen gebruikt. Alle veroordelingen in het buitenland bleven buiten beeld, waardoor in het buitenland veroordeelde plegers van seksueel (kinder)misbruik in Nederland alsnog met kinderen konden werken. Daarnaast was het gedrag uit het verleden geen bezwaar voor een visum of emigratie naar het buitenland, waardoor de VOG-screening niet kon voorkomen dat plegers van seksueel misbruik in het buitenland transnationaal seksueel kindermisbruik pleegden. Sinds 2012 is het verplicht dat justitiële gegevens worden uitgewisseld als hierom wordt verzocht door één van de centrale autoriteiten. In de praktijk betekent dit dat Europeanen die in Nederland bij de dienst Justis een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) aanvragen om te kunnen werken met kinderen, niet alleen worden gescreend op basis van eventuele justitiële documentatie uit Nederland, maar ook uit het land van nationaliteit. In 2016 concludeerde de Europese Commissie dat ECRIS efficiënt werkt met betrekking tot burgers uit EU-lidstaten, maar dat er geen zicht is op Europese veroordelingen met betrekking tot personen met een nationaliteit uit een derde land, personen met eerdere nationaliteiten of personen die stateloos zijn. Voor de aanpak van de problematiek van transnationaal seksueel kindermisbruik is dit cruciaal omdat het volgens de wetenschappelijke literatuur en experts meestal in niet-EU landen plaatsvindt, waardoor experts terughoudend zijn over de toepasbaarheid van ECRIS in het tegengaan van transnationaal seksueel kindermisbruik. Om hier verbetering in te brengen, is naar verwachting in 2022 de *European Criminal Record Information System Third Country Nationals* (ECRIS-TCN) operationeel. ECRIS-TCN bevat een lijst met de identificerende gegevens van derdelanders (niet zijnde EU-burgers) en EU-burgers met tevens de nationaliteit van een derde land (niet zijnde een EU-lidstaat).

(Inter)nationale samenwerking

Om te voorkomen dat potentiële en veroordeelde plegers van seksueel misbruik zich (nogmaals) schuldig maken aan transnationaal seksueel kindermisbruik en om opsporing en vervolging te verbeteren, zijn er initiatieven gestart om de informatiepositie van de politie, de Koninklijke Marechaussee en justitie te bevorderen.

Zo worden door de politie Liaison Officers (LO's) en Flexibel Inzetbare Liaison Officers (FILO's) ingezet in het buitenland. De LO's voeren in Azië en de Filipijnen de operationele regie op internationale samenwerking rond criminele fenomenen, zoals transnationaal seksueel kindermisbruik. Het doel is om samenwerking en bemiddeling bij de uitvoering van Nederlandse politionele en justitiële rechtshulpverzoeken in het buitenland te bevorderen. De aanwezigheid van LO's en FILO's leidt op jaarbasis tot enkele tientallen meldingen, waarvan een deel uitmondt in lokale opsporingsonderzoeken naar en vervolgingen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Daarnaast zorgen de LO's en FILO's tot een soepelere en meer voortvarende internationale informatie-uitwisseling, het beter initiëren van lokale onderzoeken en meer lokale aandacht en bewustwording voor de aanpak van seksueel kindermisbruik. Een kanttekening bij de rol van de LO's is dat de capaciteit voor de Nederlandse LO's gering is. De werkgebieden zijn te groot voor de beschikbare LO's, die ook overige taken vervullen naast de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik.

Non-gouvernementele organisaties (ngo's) hebben in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik ook een belangrijke rol. Ngo's werken voor en met de lokale bevolking, waardoor zij kennis hebben van de lokale context en mogelijk informatie hebben over (potentiële) plegers van seksueel kindermisbruik. Zo voert een ngo (ECPAT) sinds 2018 de regie over het Meldpunt Kinderseksstoerisme (sinds 2020 is deze naam veranderd in Meldpunt *Don't Look Away*) waar burgers melding kunnen maken van vermoedelijke gevallen van transnationaal seksueel kindermisbruik. Het Meldpunt is aangesloten bij de Europese bewustwordingscampagne *Don't Look Away*; een samenwerking tussen Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland, de reisbranche en Interpol. Het doel van *Don't Look Away* is zoveel mogelijk bruikbare informatie te verzamelen over (potentiële) plegers en slachtoffers ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek. De informatie wordt overgedragen aan de Nederlandse politie die een opsporingsonderzoek kan starten indien de pleger in een ander land nog niet vervolgd wordt. Vanuit de politie en het OM is de kritiek dat de ngo's zich in bepaalde gevallen te veel met "opsporingsactiviteiten" bezighouden. Vanuit de ngo's is de kritiek dat ze weinig tot geen infor-

matie terugontvangen van politie en OM nadat ze signalen van (vermoedelijk) transnationaal seksueel kindermisbruik hebben doorgegeven. Politie en OM zijn gebonden aan wettelijke regels omtrent informatie-uitwisseling. Experts pleiten ervoor om duidelijkere afspraken te maken over de informatie-uitwisseling, zodat er geen verkeerde verwachtingen ontstaan.

Preventie

Specifiek voor (potentiële) plegers van kindermisbruik is er in Nederland – naast het zojuist beschreven Meldpunt *Don't Look Away* en de bewustwordingscampagne *Don't Look Away* – de hulplijn *Stop it Now!*. Dit betreft een anonieme, vertrouwelijke en gratis telefonische hulplijn en heeft als doel om kindermisbruik te voorkomen door te adviseren en naar gepaste hulpverlening door te verwijzen. Ook derden (ouders, familie, partner) kunnen van de hulplijn gebruikmaken voor vragen. De hulplijn is niet specifiek opgericht voor transnationaal seksueel kindermisbruik. Uit de bestudeerde informatie hieromtrent is niet op te maken hoeveel potentiële plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik van de hulplijn gebruik hebben gemaakt. Uit interviews blijkt dat wel voor te komen. Het is onduidelijk of deze preventieve hulplijn voorkomt dat Nederlanders naar het buitenland reizen om kinderen te misbruiken. De experts vinden de hulplijn wel een waardevol initiatief.

Reikwijdte van het instrumentarium

Tot dusverre worden de juridische mogelijkheden en instrumenten weinig ingezet om het uitreizen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik te voorkomen. Hierdoor is het ook niet mogelijk om uitspraken te doen over de werking van de juridische mogelijkheden en instrumenten. Wel is duidelijk dat ze in de praktijk enkel toegepast kunnen worden op plegers die thans veroordeeld en daardoor reeds in beeld zijn bij politie en justitie. Om transnationaal seksueel kindermisbruik door *first offenders* tegen te gaan, zijn preventieve maatregelen nodig. Toekomstige maatregelen zouden hiervoor een onderscheid kunnen maken tussen plegers die kort of lang in het buitenland verblijven, zodat de aanpak beter aansluit op de modus operandi van de pleger.

Deel twee: een internationale vergelijking

Landenstudie Zweden

De Zweedse aanpak van (transnationaal) seksueel kindermisbruik kenmerkt zich als een aanpak waarbij de zorg en behandeling van plegers voorop staat. De aan-

pak richt zich sterk op de preventie van transnationaal seksueel kindermisbruik. Er zijn weinig repressieve maatregelen aanwezig. In de Zweedse maatschappij en bij betrokken instanties bestaat de wens voor een uitbreiding en aanscherping van maatregelen. In de laatste jaren is hier gedeeltelijk aan tegemoet gekomen. Door een gebrek aan beschikbare informatie is het nagenoeg onmogelijk om een inschatting te maken van de omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik door Zweedse staatsburgers.

Vanuit het Zweedse strafrecht is het mogelijk om een boete of gevangenisstraf op te leggen aan een pleger. Het opleggen van andere maatregelen, zoals een paspoortmaatregel, is niet mogelijk. De waarde die de Zweedse samenleving hecht aan vrijheid van het individu en de strenge privacywetgeving zijn achterliggende redenen hiervoor.

In de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik staat zorg centraal. De geboden zorg is beschikbaar voor mensen die vrezen ongewenst seksueel gedrag te zullen vertonen en voor mensen die reeds ongewenst seksueel gedrag vertoond hebben. In de meeste gevallen is deze zorg vrijwillig. Het initiatief om deel te nemen ligt bij de persoon zelf en er zijn weinig pressiemiddelen beschikbaar om iemand verplicht deel te laten nemen aan een zorgprogramma. Hierdoor wordt enkel het deel van de populatie bereikt dat openstaat voor behandeling en gedragsverandering. Daarnaast zijn veel van de zorgprogramma's (nog) niet geëvalueerd. Dit betekent dat geen uitspraken gedaan kunnen worden over de werking van de programma's.

Binnen de opsporing en in het gevangeniswezen worden risicotaxatie-instrumenten toegepast. In de Zweedse gevangenis is het risicotaxatie-instrument zelf ontwikkeld, omdat de internationale risicotaxatie-instrumenten onvoldoende bruikbaar werden geacht. De recidivecijfers van plegers van zedendelicten in Zweden lijken laag, maar er bestaat discussie over de betrouwbaarheid van deze cijfers. Dit maakt het lastiger om de werking van de aanpak in te schatten. De Zweedse internationale samenwerking is voornamelijk gericht op preventie. Vanwege de Zweedse privacywetgeving zijn beperkte mogelijkheden om informatie over individuen uit te wisselen. Dit maakt ook dat Zweden niet aan een aantal internationale initiatieven deelneemt, zoals het uitvaardigen van een *Green Notice*. Zweden neemt wel deel aan het initiatief omtrent de *Nordic Liaison Officers*. Dit zijn LO'S die vanuit een samenwerkingsverband tussen Zweden, Denemarken, Noorwegen, Finland en IJsland in het buitenland worden ingezet om effectieve criminaliteitsbestrijding te bevorderen.

Omdat er onvoldoende informatie is over plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik en er ook geen plegerprofielen zijn, worden deze nauwelijks ingezet in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik.

De opsporing en vervolging kent in Zweden verschillende uitdagingen. Zo is de opsporingscapaciteit beperkt: teams binnen de politie geven aan meer dan voldoende zaken te hebben waardoor zij zich slechts met een beperkt deel van de zaken bezig kunnen houden. Daarnaast moeten zij zich naast *hands-on* zaken ook met *hands-off* zaken bezighouden, wat betekent dat keuzes gemaakt moeten worden.

Landenstudie Duitsland

De Duitse aanpak richt zich momenteel sterk op de aanpak van plegers van nationaal seksueel kindermisbruik. Aanleiding hiervoor is een aantal grote zaken van zowel *hands-on* als *hands-off* misbruik, die relatief recent aan het licht zijn gekomen. Als gevolg van de sterke focus op de aanpak van misbruik in Duitsland zelf, is er weinig aandacht voor de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik gepleegd door Duitse plegers. Daarnaast is op dit moment (augustus 2021) geen dossierhouder voor het onderwerp aanwezig.

De Duitse aanpak lijkt op die van Nederland. De aanpak kent zowel preventieve als repressieve maatregelen. De preventieve maatregelen richten zich op het bieden van hulp aan potentiële plegers. Onder repressieve maatregelen vallen registratie van veroordeelde plegers van seksueel misbruik in een register, weigeren uitgifte of innemen van het paspoort (de Duitse Paspoortwet), een meldplicht en tbs. Voor een deel kunnen de repressieve maatregelen expliciet worden ingezet voor plegers van seksueel misbruik (zoals de tbs-maatregel en registratie in een register), terwijl andere maatregelen meer indirect toepasbaar zijn. Met name bij de Paspoortwet leidt deze indirecte relatie tot problemen. Het toepassen van deze wet op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik is zeer lastig en komt nagenoeg niet voor. Ook voor de repressieve maatregelen is het niet goed mogelijk om aan te geven hoe effectief de maatregelen zijn.

Naast dat er weinig aandacht is voor de problematiek van de aanpak van transnationaal kindermisbruik is ook over de werking van de maatregelen weinig bekend. Er worden nagenoeg geen data verzameld en gepubliceerd over de toepassing van maatregelen. Ook worden maatregelen niet geëvalueerd. Aan de preventieve zijde bestaat een aantal initiatieven waarbij potentiële plegers van seksueel (kinder)misbruik hulp kunnen zoeken. Hoe effectief de programma's zijn, is lastig vast te stellen.

De Duitse internationale samenwerking komt overeen met die van Nederland: er zijn LO's geplaatst in diverse landen en Duitsland is aangesloten op het *Green Notices* systeem.

In Duitsland is beperkte informatie beschikbaar over de inzet van risicotaxatie, het gebruik van plegerprofielen en het zicht op Duitse plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik.

Landenstudie Ierland

De Ierse aanpak voor (transnationaal) seksueel kindermisbruik is voornamelijk repressief en richt zich op het zwaar straffen van plegers van seksueel kindermisbruik. Er kunnen hoge gevangenisstraffen worden opgelegd en ook na beëindiging van de straf kan de pleger onder toezicht blijven staan. Afhankelijk van de ernst van het misbruik kan dit voor bepaalde of onbepaalde tijd zijn. Ook worden veroordeelde plegers die minderjarigen seksueel misbruikt hebben doorgaans opgenomen in het register van veroordeelde plegers. Verder gelden diverse bijkomende maatregelen, zoals een meldplicht wanneer men op reis wil en een verplichting het verleden te vermelden wanneer men tijdens de uitvoering van werk met minderjarigen in aanraking komt. Dergelijke maatregelen kunnen aan alle plegers van seksueel misbruik opgelegd worden en zijn niet specifiek van toepassing op plegers van transnationaal seksueel misbruik. Het is echter lastig aan te geven wat de werking is van de verschillende maatregelen die opgelegd kunnen worden, aangezien er weinig tot geen cijfermateriaal wordt verzameld.

In Ierland is een aantal wetswijzigingen op komst. Deze zullen de bestaande maatregelen verder aanscherpen. Zo wordt de periode waarin men moet melden dat men op reis gaat verkort en worden strengere eisen gesteld aan het werken met minderjarigen. Naast een aanscherping van de maatregelen voorziet de wetswijziging ook een nieuwe maatregel. Veroordeelde plegers zouden eenvoudiger een uitreisverbod opgelegd moeten kunnen krijgen. In hoeverre de nieuw voorgestelde maatregel ook daadwerkelijk in de wet opgenomen zal worden, is op dit moment niet duidelijk.

Voor veroordeelde plegers van seksueel (kinder)misbruik bestaat een streng ondertoezichtprogramma: het *Sexual Offender Risk Management Program* (SORAM-monitoringsprogramma). Het belangrijkste moment waarop een risicotaxatie plaatsvindt in de Ierse aanpak is bij aanvang en tijdens de uitvoering van dit SORAM-programma.

Op dit moment ziet de Ierse internationale samenwerking vooral op het doen van meldingen. Er is behoefte om de samenwerking uit te breiden en te verster-

ken, waarbij is gekozen te beginnen met landen in de directe omgeving en dan als een olievlek uit te breiden.

In Ierland is weinig bekend over het profiel van plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik. Daarnaast hebben de Ierse autoriteiten weinig zicht op Ierse plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik.

Landenstudie Australië

Australië kenmerkt zich door de maatschappelijke en politieke aandacht voor en behoefte aan een stevige aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik. Dit heeft zich vertaald in een wettelijk instrumentarium en een breed scala aan maatregelen. De aanpak heeft een veelal repressief karakter en is gericht op het voorkomen van herhaald plegerschap. De omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik vanuit Australië is lastig te duiden, mede vanwege het beperkte zicht op de groep plegers die voor het eerst een delict begaat.

Het Australisch wettelijk kader stelt de Australische regionale overheden in staat om paspoorten van veroordeelde plegers van seksueel misbruik in te nemen, te annuleren of te laten vervallen. Tevens kunnen veroordeelde plegers van seksueel misbruik verplicht worden hun reisbewegingen te melden. Deze maatregelen hebben tot doel om veroordeelde plegers van seksueel misbruik voor wie het risico op recidive aanzienlijk wordt geacht, te beperken in hun bewegingsvrijheid. Ook kunnen beperkingen op het werken met kinderen opgelegd worden. Het feit dat Australië een eiland is, vergemakkelijkt de handhaving van wetgeving en maatregelen op het gebied van reisbeperkingen door onvermijdelijke grenscontroles. Men is over het algemeen tevreden met het beschikbare wettelijk instrumentarium en de op te leggen maatregelen. De maatregelen worden ook daadwerkelijk toegepast, hun werking wordt echter amper geëvalueerd.

De beoordeling van het risico op recidive geschiedt door bevoegde autoriteiten in de deelstaten en territoria aan de hand van een combinatie van de Risk Matrix 2000 en een beoordeling van de delictgeschiedenis en het gedrag van de veroordeelde. Ook worden hierbij de bekende modus operandi van plegers in ogenschouw genomen.

Daarnaast kenmerkt Australië zich door nauwe samenwerking met bestemmingslanden in de regio. Dit gebeurt op zowel structurele als meer ad hoc basis. De LO's van de federale politie spelen hierin een cruciale rol.

De Australische aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik is vrijwel volledig gericht op veroordeelde plegers van seksueel misbruik. Plegers die nog niet veroordeeld zijn, blijven buiten schot. Tevens worden door academici vraagtekens geplaatst bij de proportionaliteit van de reisbeperkende maatregelen.

Landenstudie Verenigde Staten

Het Amerikaanse beleid is sterk repressief. Veroordeelde plegers van seksueel misbruik van zowel minder- als meerderjarigen, worden hard gestraft. Het beleid is gestoeld op de gedachte dat plegers van seksueel misbruik niet genezen kunnen worden. Zwaar straffen wordt dan ook als de juiste oplossing gezien. Het is onduidelijk hoeveel Amerikaanse burgers transnationaal seksueel kindermisbruik plegen.

Wetgeving in de Verenigde Staten ten aanzien van de aanpak van seksueel misbruik is doorgaans van federaal niveau en wordt door staten geïmplementeerd. Een voorname uitdaging in de Verenigde Staten is de samenwerking tussen het federale niveau en de staten. Gevolg is dat wetgeving en uitvoering niet altijd volledig op elkaar aansluiten. Bovendien verloopt informatiedeling tussen de verschillende onderdelen van de federale overheid suboptimaal. De wetgeving en het beleid in de Verenigde Staten voorziet in repressieve maatregelen. Zo bepaalt niet het risico op recidive, maar de aard van het gepleegde delict de strafmaat. Bovendien kunnen plegers van seksueel misbruik ook in de Verenigde Staten veroordeeld worden, wanneer zij reeds in het buitenland voor een feit zijn berecht. Ook kunnen plegers na het uitzitten van een celstraf nog jarenlang gemonitord worden. De *Megan's Law* bepaalt dat autoriteiten verplicht zijn informatie over veroordeelde plegers van seksueel misbruik openbaar te maken en te delen met de gemeenschap. Voor veroordeelde plegers betekent dit dat zij zich moeten registreren in een register. Daarnaast kunnen veroordeelde plegers verplicht worden hun reisbewegingen te melden en kunnen ze een unieke markering in het paspoort krijgen of wordt hun paspoort vervallen verklaard. Het is grotendeels onduidelijk in welke mate maatregelen worden opgelegd en in hoeverre zij effectief zijn. Hier wordt slechts beperkt onderzoek naar gedaan.

Risicotaxatie lijkt slechts beperkt te worden ingezet. Bovendien lopen de meningen ten aanzien van het recidiverisico van veroordeelde plegers van seksueel misbruik sterk uiteen. Er bestaat een discussie rondom het recidiverisico dat onderdeel vormt van een bredere discussie ten aanzien van veroordeelde plegers van seksueel misbruik. Hierbij worden vraagtekens geplaatst bij de proportionaliteit en werking van het beleid. Vanuit het perspectief van transnationaal seksueel kindermisbruik kan worden opgemerkt dat het Amerikaanse beleid louter ziet op reeds veroordeelde plegers van seksueel misbruik.

De internationale samenwerking door de Verenigde Staten wordt geprezen. Met name over de brede inzet van *Regional Security Officers* (RSO's) wordt met lof gesproken. Deze ambtenaren ondersteunen de lokale autoriteiten in het uit-

voeren van onderzoek en spelen ook een belangrijke rol in het identificeren van Amerikaanse en andere westerse plegers in het buitenland.

Het is onduidelijk hoe en of gebruik wordt gemaakt van plegerprofielen in het Amerikaanse beleid. Om zicht te krijgen op Amerikaanse plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik heeft de Verenigde Staten bilaterale overeenkomsten met verschillende landen ten aanzien van het delen van informatie en wordt door RSO's soms gebruikgemaakt van de Engelstalige pers in de desbetreffende landen.

Lessen ter inspiratie

- In Nederland wordt de politiecapaciteit vooral ingezet op het tegengaan van online kindermisbruik en in mindere mate op de bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik. Gezien de ernst van het probleem van online kindermisbruik is dit begrijpelijk. Echter, de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik verdient eveneens een forse capaciteitsimpuls. Het is bekend dat dit tijdroverende opsporingsonderzoeken zijn. Desalniettemin zijn de schaal waarop misbruikers van kinderen in het buitenland kunnen opereren (aantallen slachtoffers) en de ernst van het delict (langdurig seksueel misbruik) voldoende aanleiding om hiervoor extra capaciteit vrij te maken.
- Er moeten werkbare en duidelijke criteria worden bepaald op basis waarop wettelijke mogelijkheden (denk aan de Paspoortwet) kunnen worden geëffectueerd om te voorkomen dat plegers van transnationaal misbruik kunnen uitreizen naar het buitenland. Deze mogelijkheden zijn er in theorie immers wel.
- In alle onderzochte landen is kritiek geuit op de risicotaxatie-instrumenten omdat veroordeelden met een werkelijk hoog recidiverisico in de praktijk een laag recidiverisico toebedeeld krijgen door de gehanteerde criteria. In verschillende landen heerst de gedachte dat de risicotaxatie-instrumenten in de huidige vorm überhaupt niet toepasbaar zijn op onder andere vrouwelijke en zeer jonge mannelijke plegers (o.a. Zweden en Australië). Het is dan ook van belang dat er meer wetenschappelijk onderzoek wordt gedaan naar plegerprofielen en modus operandi zodat kan worden bepaald of de criteria van de risicotaxatie-instrumenten voldoende toegerust zijn op (potentiële) plegers van

transnationaal seksueel kindermisbruik. Hierbij zou ook gekeken kunnen worden naar kenmerken van jongere en vrouwelijke plegers. Dit is ook van belang om een beeld te krijgen bij het gehele fenomeen en de inzet en eventuele ontwikkeling van instrumenten en maatregelen in de toekomst te versterken. De beschikbare maatregelen kunnen dan ook doeltreffender worden ingezet.

- In het onderzoek naar de aanpak in Zweden, Duitsland, Ierland, Australië en de Verenigde Staten zijn nauwelijks nieuwe maatregelen gevonden. Zo behoren het intrekken of weigeren van een paspoort (VS, Australië en Duitsland), de meldplicht (VS, Australië en Ierland) en zorgprogramma's (Duitsland en Zweden) in Nederland ook tot de mogelijkheden. Een maatregel die in Nederland nog niet wordt toegepast, is een registratieverplichting in een register zoals in Ierland. Hiermee kunnen veroordeelde plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik beter gemonitord worden. Plegers van seksueel (kinder)misbruik moeten zich na vrijlating zelf laten registreren en dus ligt de verantwoordelijkheid bij de veroordeelde. Daarnaast wordt in de Verenigde Staten een aantekening in het paspoort van veroordeelde plegers van seksueel misbruik geplaatst als reisbeperkende maatregel. In de praktijk lijkt dit in de VS geen meerwaarde te hebben, omdat plegers van seksueel misbruik over het algemeen al dusdanig zwaar worden bestraft dat uitreizen überhaupt niet meer mogelijk is. Ook zijn er bewegingen die een stempel als een te grote inbreuk ervaren op de rechten van een individu (die immers al is veroordeeld). Met betrekking tot deze maatregelen dient te worden benoemd dat disproportionaliteit op de loer ligt.
- Een goede informatiepositie is van cruciaal belang voor het tegengaan van transnationaal seksueel kindermisbruik. Op nationaal niveau blijkt het van belang dat bestaande confederale informatiesystemen op elkaar aansluiten. Met betrekking tot internationale informatie-uitwisseling blijkt het voor alle bestudeerde landen lastig te zijn om informatie uit risicolanden systematisch met elkaar te delen. Geen enkel land heeft hier tot dusverre dé oplossing voor gevonden. In Australië heeft de overheid daarom bilaterale verdragen gesloten met risicolanden om dergelijke informatie op ad hoc basis wel uit te kunnen wisselen. Hierdoor zijn de Australische autoriteiten beter in staat

om uitvoering te geven aan de beschikbare maatregelen om uitreizen te voorkomen. Hier kan Nederland van leren door ook meer in te zetten op het sluiten van bilaterale verdragen.

- Tot dusverre wordt in Nederland maar ook in de andere onderzochte landen met name een LO in het buitenland benoemd als essentieel middel voor informatie-uitwisseling. Voor geen van de onderzoekslanden is het mogelijk om in elk bestemmingsland een LO te stationeren. De gekozen oplossing door Zweden (een netwerk van LO's afkomstig uit gelijkgestemde landen) kan uitkomst bieden. Naast het gebruikmaken van LO's is een publiek-private samenwerking met ngo's een lijn die uitkomst kan bieden in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik. Dit verbetert immers ook de informatiepositie. Wel is het belangrijk dat er tussen de verschillende partijen duidelijke werkafspraken worden gemaakt, want tot dusverre bevinden deze afspraken zich soms in een grijs gebied.
- In onderhavig onderzoek zijn met name repressieve maatregelen voorbijgekomen en in mindere mate preventieve maatregelen. Een belangrijke les ten aanzien van de preventieve maatregelen is dat burgers meer meegenomen moeten worden in relevante signalen, waar zij hiervan melding kunnen maken en wat er vervolgens met de meldingen gebeurt. Hiermee kan de meldingsbereidheid worden vergroot. Daarnaast richten de preventieve maatregelen in Nederland zich tot dusverre vooral op de verantwoordelijkheid van burgers om uit te kijken naar verdachte situaties ten aanzien van transnationaal seksueel kindermisbruik. Daarom kan meer ingezet worden op zorgprogramma's waar potentiële plegers terecht kunnen en geholpen worden bij het weerstaan van hun seksuele verlangens voor minderjarigen. Hoewel deze zorgprogramma's al wel bestaan in Nederland, kunnen deze meer uitgewerkt worden.

Eindnoot

1. De elf geselecteerde landen zijn Australië, Canada, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zweden.



ECORYS 

Bureau **Beke**