

Geen gronden voor een verruiming van de aangifteplicht voor seksueel misbruik²

DD 2021/68

Is de aanpak van seksueel misbruik gebaat bij een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en de strafbaarstelling van artikel 136 Sr? De gedachte is dat seksueel misbruik voor politie en justitie moet worden ontsloten voor een strafrechtelijke aanpak. Uit ons onderzoek blijkt dat Europese normen staten verplichten maatregelen te nemen om er voor te zorgen dat beroepskrachten en burgers hen bekend of vermoed seksueel misbruik melden aan bevoegde autoriteiten. Dat zijn niet noodzakelijkerwijs strafrechtelijke autoriteiten. Verder blijkt dat meldcodes de voorkeur genieten. Wij zien geen gronden voor verruiming van artikelen 160 Sv en 136 Sr, maar andere aanpassingen zijn wel nodig.

1 Inleiding

Na incidenten van seksueel misbruik sprak de Tweede Kamer in 2018 via de motie Groothuizen c.s. haar zorg uit over de ontsluiting van informatie over seksueel misbruik aan politie en justitie.³ De Tweede Kamer verzocht om onderzoek naar de mogelijkheden tot verruiming van de aangifteplicht neergelegd in artikel 160 Sv, en de mogelijkheid om het niet naleven van deze (verruimde) aangifteplicht strafbaar te stellen. Door de weigering van het bestuur van de gemeenschap van Jehova's Getuigen om medewerking te verlenen aan een strafrechtelijk onderzoek naar seksueel misbruik in het verleden, kwamen daar de moties Van Nispen c.s. en Kuiken bovenop.⁴ Daarin werd verzocht om onderzoek te doen naar seksueel misbruik binnen de gemeenschap van Jehova's Getuigen respectievelijk naar de mogelijkheden om instituties en organisaties waarbinnen seksueel misbruik plaatsvindt strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor het niet of onvoldoende aanpakken van dat seksueel misbruik. Minister Dekker voor Rechtsbescherming gaf uitvoering aan de moties en gelastte twee, afzonderlijk uit te voeren onderzoeken. Het onderzoek naar de verruiming van de aangifteplicht werd door ons uitgevoerd, samen met collega-onderzoekers.⁵ Het andere onderzoek zag op de wijze waarop seksueel misbruik binnen de gemeenschap van de Jehova's Getuigen wordt afgedaan.⁶ Na publicatie van beide onderzoeksrapporten volgde een integrale beleidsreactie.⁷

In deze bijdrage bouwen we voort op onze onderzoeksbevindingen en plaatsen deze in het licht van de Richtlijn 2011/93/EU ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele

1 Mr. R.S.B. Kool is universitair hoofddocent straf(proces)recht en prof. mr. F.G.H. Kristen is hoogleraar straf(proces)recht aan de Universiteit Utrecht. Zij zijn beiden verbonden aan het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (Ucall).

2 Citeerwijze: R.S.B. Kool & F.G.H. Kristen, 'Geen gronden voor een verruiming van de aangifteplicht voor een seksueel misdrijf', DD 2021/68.

3 Kamerstukken II 2017/18, 31015, nr. 142.

4 Kamerstukken II 2017/18, 31015, nr. 154 resp. Kamerstukken II 2017/18, 29270, 125.

5 R.S.B. Kool, F.G.H. Kristen, T. Beekhuis en W.S. de Zanger, *Verruiming van de aangifteplicht voor ernstige seksuele misdrijven?*, Den Haag: Boom juridisch 2020, ook te vinden via: <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2987-verruiming-van-de-aangifteplicht-voor-ernstige-seksuele-misdrijven.aspx>.

6 K. van den Bos e.a., *Seksueel misbruik en aangiftebereidheid binnen de gemeenschap van Jehova's getuigen*, <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3010-aangiftebereidheid-binnen-de-gemeenschap-van-jehovaes-getuigen.aspx>.

7 Kamerstukken II 2019/20, 29279/31015, nr. 553.

uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (hierna: Richtlijn 2011/93/EU), alsmede het Verdrag van Lanzarote (hierna: Lanzarote).⁸ Beide schrijven strafbaarstelling van seksueel misbruik voor, alsmede het bevorderen van de ontsluiting van informatie over seksueel misbruik.⁹ Dat laatste is van essentieel belang voor de strafrechtelijke handhaving, gelet op het verborgen karakter van seksueel misbruik. Daarnaast betrekken we de rechtspraak van het EHRM in ons betoog. Ook die schrijft strafrechtelijke handhaving voor, maar stelt zekere voorwaarden aan de statelijke aansprakelijkheid, onder andere via het kennisvereiste. We stellen ons de vraag hoe die rechtspraak, in het bijzonder het kennisvereiste, zich verhoudt tot de in artikel 16 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU en artikel 12 lid 2 Lanzarote geformuleerde opdracht om de ontsluiting van informatie over seksueel misbruik te bevorderen, met name door burgers (zie nader § 2).¹⁰

Vervolgens komt de vraag aan de orde of de in de artikelen 16 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU en 12 lid 2 Lanzarote gegeven aanwijzing aanleiding geeft tot door het Nederlands parlement opgeworpen gedachte van een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv. De achterliggende idee is dat de huidige regelgeving en daarop gebaseerde praktijken tekortschieten en dat een verruiming van de aangifteplicht de informatie-uitwisseling zou bevorderen (zie tevens § 2).

Wij zullen aan de hand van onze onderzoekbevindingen betogen dat dit niet het geval is.¹¹ Daartoe beschrijven we in paragrafen 3 en 4 de Nederlandse wet- en regelgeving inzake aangifte (§ 3) en melding (§ 4) van seksueel misbruik.¹² Wij maken daarbij onderscheid tussen de positie van burgers en beroepskrachten; beiden kunnen als melder of aangever van seksueel misbruik optreden. Uit paragraaf 3 zal blijken dat voor burgers en beroepskrachten een beperkte aangifteplicht geldt (art. 160 Sv in combinatie met art. 136 Sr).

Om de potentiële effecten van een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv duidelijk te maken volgt eerst een beschrijving van (regionale) praktijken op hoofdlijnen (§ 5), waarna we onze bevindingen op schematische wijze samenbrengen in drie scenario's (§ 6). Wij kondigen alvast aan een voorkeur te hebben voor het scenario waarin geen plaats is voor een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en de nadruk ligt op de te respecteren autonomie van het slachtoffer (en in voorkomende gevallen diens naasten) en samenwerking. Uitgangspunt is dat strafrechtelijke handhaving belangrijk is, maar niet steeds de meest aangewezen route. Een conclusie rondt deze bijdrage af (§ 7).

8 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, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad, *Pb EU* 2011, L 335/1 resp. Council of Europe, *Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse*, Lanzarote 2007, CETS 201 <<https://rm.coe.int/1680084822>>, *Trb.* 2010/156. In aanvulling daarop verwijzen we naar de opvolger van het Verdrag van Lanzarote: het Verdrag van Istanbul, *Trb.* 2015/197. Het Verdrag van Lanzarote is specifiek gericht op het bestrijden van (seksueel) geweld tegen minderjarigen, het Verdrag van Istanbul ziet op de bredere kwestie van huiselijk en seksueel geweld tegen meerderjarigen en minderjarigen.

9 Art. 3 resp. art. 16 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU en art. 18 resp. art. 12 Lanzarote. Hierover: R.S.B. Kool, S. Keressies & T. Van der Rijst, "Mind the (knowledge)gap'. Towards a criminal duty to report child sexual abuse', *Utrecht Law Review* 2021, vol. 17, issue 1, p. 33-45.

10 We laten de rechtspraak van het EHRM als toetssteen buiten beschouwing. Het EHRM heeft zich immers niet expliciet uitgesproken over de vraag of, en zo ja, welk gewicht mag worden gehecht aan de inspanningen van de staten om de ontsluiting van informatie over seksueel misbruik door particulieren te bevorderen.

11 We geven ons er rekenschap van geen aanspraak te kunnen maken op representativiteit. Het betrof een verkennend onderzoek waarop op basis van literatuurstudie, kwalitatief en secundair kwantitatief onderzoek verkregen data via triangulatie op elkaar zijn betrokken. Voor een uitgebreide methodologische verantwoording, zie Kool e.a. 2020, hoofdstuk 2.

12 Daarbij richten we ons op de ontsluiting door individuen. De kwestie van de wenselijkheid van een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van besturen voor het niet aangeven van seksueel misbruik binnen hun organisatie blijft in dit artikel buiten bespreking.

2 Informatieoverdracht in het licht van verdragsrechtelijke verplichtingen

2.1 Wat volgt uit de Richtlijn 2011/93/EU en het Verdrag van Lanzarote?

De bestrijding van seksueel geweld (en huiselijk geweld)¹³ heeft de afgelopen decennia een hoge vlucht genomen en heeft geleid tot Europese en internationaalrechtelijke regelgeving.¹⁴ Daartoe behoren het Verdrag van Lanzarote en de Richtlijn 2011/93/EU. Zij verplichten de lidstaten tot een strafrechtelijke aanpak van seksueel misbruik.¹⁵ Duidelijk is dat de informatiepositie van de staat problematisch is wanneer het gaat om seksueel misbruik. Slachtoffers zijn veelal niet bij machte het seksueel misbruik te voorkomen en/of te stoppen, en aangifte blijft vaak uit of volgt pas veel later.¹⁶ Maar ook de informatieoverdracht door derden is gemankeerd. Het melden van vermoedens en/of wetenschap van seksueel misbruik roept morele dilemma's op voor zowel particulieren als beroepskrachten.¹⁷ Vaak betreft het lastig te concretiseren vermoedens en/of zijn de gevolgen van het melden of het doen van aangifte niet goed te overzien.¹⁸ Voor beroepskrachten komt daar bij dat zij zich dienen te houden aan geheimhoudingsverplichtingen die uit hun professie kunnen voortvloeien en/of de vertrouwensband met het (potentiële) slachtoffer niet willen beschamen. Volgens artikel 12 lid 1 Lanzarote en artikel 16 lid 1 Richtlijn dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat dergelijke geheimhoudingsverplichtingen niet in de weg staan aan het kunnen melden van seksueel misbruik. Voorts wordt belang gehecht aan de overdracht van vermoedens en/of kennis van seksueel misbruik door burgers aan bevoegde autoriteiten, zo volgt uit artikel 16 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU:¹⁹

13 In de regel wordt seksueel misbruik begrepen als een species van 'geweld tegen vrouwen en kinderen'. In het Nederlandse beleid valt het binnen het dossier 'huiselijk geweld en kindermishandeling'.

14 Pratt duidt de erkenning van seksueel misbruik als maatschappelijk probleem als 'a globalized commodity'; J. Pratt, 'Child sexual abuse: Purity and danger in an age of anxiety', *Crime, Law & Social Change* 2005/43, p. 278. Zie ook J.C.J. Boutellier, 'Seksueel misbruik van kinderen: van pijnlijk geheim tot spektakelstuk', *Justitiële Verkenningen*, 1986/9, p. 7-33.

15 Art. 18 en 27 lid 1 Lanzarote resp. art. 3 Richtlijn 2011/93/EU. Zie voorts: Mededeling van de Commissie, *EU strategie voor een doeltreffender bestrijding van seksueel misbruik van kinderen*, COM(2020)607 final.

16 Groenhuijsen wijst er op dat in 75% van alle strafzaken geen aangifte wordt gedaan, zie M.S. Groenhuijsen, 'Strafrecht als spiegel van beschaving', Afscheidsrede 10 september 2021, en dat geldt ook voor verkrachtingen, zie M.S. Groenhuijsen, 'Verruiming van de aangifteplicht voor zedendelicten: Is dat echt een goed idee?', *DD* 2019/25, p. 349. Vgl. ook de lage aangiftbereidheid van minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting, zie S.D.E. Leermakers e.a., 'Aangifte doe je niet', Coalitie tegen seksuele kinderuitleiding, Den Haag 2018, p. 89.

17 R. McElvaney, 'Disclosure of Child Sexual Abuse: Delays, Non-Disclosure and Partial Disclosure. What the Research Tells Us and Implications for Practice', *Child Abuse Review* 2015/24; R. Allagia, 'Many ways of telling: expanding conceptualizations of child sexual abuse disclosure' *Child Abuse & Neglect* 2002/11; K. London c.s., 'Disclosure of Sexual Child Abuse: What Does the Research Tell Us About the Ways That Children Tell?', *Psychology, Public Policy & Law* 2005/1; Margaret-Ellen Pipe c.s. (eds.), *Child sexual abuse. Disclosure, Delay and Denial*, Routledge 2007; C. Townsend, *Child sexual abuse disclosure. What practitioners need to know*, Charleston 2016 <www.D2L.org>. Zie ook Council of Europe, *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse*, Lanzarote 2007, ov. 89 <https://rm.coe.int/16800d3832>.

18 Hier speelt de behoefte aan het behoud van een rechtvaardige (van seksueel misbruik gespeende) wereld een rol. Zie A. Pemberton, 'Just-world victimology: revisiting Lerner in the study of victims', in: A. Pemberton, *The Cross Over*, Antwerpen: Maklu 2010, p. 203-225.

19 Zie voorts expliciet het Explanatory Report bij art. 27 Verdrag van Istanbul, ov. 145 <https://rm.coe.int/16800d383a>: '(...) to highlight the important role that individuals – friends, neighbours, family members, colleagues, teachers or other member of the community – can play in breaking the silence of that often closes in around violence.'

“Member States shall take the necessary measures to encourage any person, who knows about or suspects, in good faith that any of the offences referred to in Articles 3 to 7²⁰ have been committed to report this to the competent services.”

Deze bepaling is vrijwel gelijklopend aan artikel 12 lid 2 Lanzarote.²¹ Wij concentreren ons evenwel op Richtlijn 2011/93/EU vanwege de wijze waarop deze richtlijn doorwerkt in het Nederlandse recht.²² In overweging 28 van de preambule van Richtlijn 2011/93/EU wordt de weergegeven plicht om maatregelen te nemen om het aanmoedigen van burgers om seksueel misbruik te melden als volgt toegelicht:

“Member States should encourage any person who has knowledge or suspicion of the sexual abuse or sexual exploitation of a child to report to the competent services. It is the responsibility of each Member State to determine the competent authorities to which such suspicions may be reported. Those competent authorities should not be limited to child protection services or relevant social services. The requirement of suspicion ‘in good faith’ should be aimed at preventing the provision being invoked to authorise the denunciation of purely imaginary or untrue facts carried out with malicious intent.”²³

Wanneer wij artikel 16 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU analyseren met gebruikmaking van de interpretatiemethoden van het Hof van Justitie,²⁴ volgt uit de tekst van de bepaling in combinatie met de geciteerde toelichting in de preambule duidelijk dat Richtlijn 2011/93/EU niet van de lidstaten verlangt een aangifteplicht voor seksueel misbruik in te voeren. Ten eerste ziet artikel 16 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU uitsluitend op het *aanmoedigen* (‘encourage’) van het melden van kennis of vermoedens van seksueel misbruik. Voorts spreken de bepaling en de preambule over het *melden* (‘report’)²⁵ van (vermeende) gevallen van seksueel misbruik. In de derde plaats dienen de *bevoegde diensten* (‘competent services’)²⁶ aan wie kan worden gemeld in elk geval maatschappelijke instellingen te zijn, zoals de Raad voor de Kinderbescherming. Hier worden niet de in het Europees strafrecht gebruikelijke ‘police and judicial authorities’ genoemd, oftewel politie en justitie. Die laatste autoriteiten komen in beeld als het zou gaan om een aangifte. Ten slotte bepalen artikel 15 lid 1 en overweging 26 van de preambule van Richtlijn 2011/93/EU dat het instellen van een strafrechtelijk onderzoek naar (vermeend) seksueel misbruik niet afhankelijk mag worden gesteld van

20 Deze bepalingen schrijven strafbaarstelling voor van verschillende vormen van seksueel misbruik en seksuele exploitatie.

21 Die bepaling luidt: ‘Each Party shall take the necessary legislative or other measures to encourage any person who knows about or suspects, in good faith, sexual exploitation or sexual abuse of children to report these facts to the competent services.’ De Commissie beoogde met Richtlijn 2011/93/EU aan te sluiten bij het Verdrag van Lanzarote, zie COM(2010)94 final, p. 5-6. Idem het standpunt van de regering, zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33580, nr. 3, p. 4.

22 Vanwege art. 288 VWEU en de rechterlijke plicht tot richtlijnconforme interpretatie. Zie ook de Commissie bij het voorstel voor Richtlijn 2011/93/EU: ‘From a formal point of view, incorporating provisions from the Convention into EU law will facilitate faster adoption of national measures compared to national procedures for ratification, and ensure better monitoring of implementation.’, COM(2010)94 final, p. 8.

23 Deze overweging is duidelijk geïnspireerd op het Explanatory Report bij art. 12 lid 2 Lanzarote, dat iets beknopter hetzelfde beschrijft.

24 Waarover o.m. F.G.H. Kristen, *Misbruik van voorwetenschap naar Europees recht* (diss. Tilburg), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2004, p. 10-21.

25 In de Engelse taal wordt voor het doen van aangifte van een strafbaar feit ook ‘report a crime’ gebruikt. Echter, de Nederlandse, Duitse en Franse taalversie van art. 16 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU maken duidelijk dat het gaat om ‘melden’, ‘zu melden’ resp. ‘signaler’, en niet aangifte doen.

26 Vgl. ook art. 27 Verdrag van Istanbul dat spreekt over ‘the competent organisations or authorities’ en het EHRM dat de term ‘authorities’ gebruikt.

een aangifte of klacht. Met andere woorden, ook bij een melding van (vermeend) seksueel misbruik moet een strafrechtelijk onderzoek kunnen volgen.²⁷

Voor deze interpretatie vinden wij bevestiging in de nadruk die de Commissie thans legt op het hanteren van een multistakeholder- en multidisciplinaire aanpak bij de bestrijding van seksueel misbruik²⁸ en de daarin gelegen noodzaak de ontsluiting van informatie door slachtoffers en derden te bevorderen:

“Gezinnen en verzorgers, beroepsbeoefenaren en de bredere samenleving moeten de ernst van deze misdrijven en het verwoestende effect ervan op kinderen inzien, en zij moeten de nodige steun krijgen om die feiten te melden en kindslachtoffers te ondersteunen. Hiervoor zijn gespecialiseerde informatie, mediacampagnes en opleidingen nodig. (...) Kinderen die te maken krijgen met misbruik, moeten zich veilig voelen en weten dat ze vrijuit kunnen spreken en reageren en het misbruik kunnen melden (...), zelfs wanneer de feiten zijn gepleegd in hun naaste omgeving (...), zoals vaak het geval is. Zij moeten ook toegang hebben tot veilige, toegankelijke en aan hun leeftijd aangepaste kanalen waar zij het misbruik zonder angst kunnen melden.”²⁹

Deze opmerkingen moeten worden gezien tegen de achtergrond van het algemene oordeel van de Commissie dat de implementatie van de Richtlijn 2011/93/EU tekortschiet.³⁰

Aan het voorgaande doet naar onze mening niet af dat het kopje bij artikel 16 Richtlijn 2011/93/EU luidt: ‘Aangifte van een vermoeden van seksueel misbruik of seksuele uitbuiting.’

De Nederlandse taalversie wijkt op dit punt af van de Engelse, Duitse en Franse. Daarin worden meer terughoudende termen gebruikt.³¹ Bovendien past het begrip ‘aangifte’ niet bij de hiervoor besproken inhoud van artikel 16 Richtlijn 2011/93/EU. En dat is weer relevant in het licht van het adagium *rubrica legis est non lex*, waaruit volgt dat het opschrift van een wettelijke bepaling niet de wet zelf is. Wij houden het genoemde kopje dan ook voor een onjuiste vertaling en kennen er geen betekenis aan toe.

Kortom, uit de Richtlijn 2011/93/EU en Lanzarote volgt dat de lidstaten maatregelen moeten nemen die de informatieoverdracht in ‘good faith’ aan de bevoegde autoriteiten door beroepskrachten én door burgers bevorderen. Dat behelst echter geen wettelijke aangifteplicht. Uitwerking van deze maatregelen dient plaats te vinden met inachtneming van het nationale recht. Niet voorgeschreven wordt op welke wijze dat dient te gebeuren, en aan welke diensten moet kunnen worden gemeld naast maatschappelijke instellingen als de Raad voor de Kinderbescherming. Wel moet worden bedacht dat Richtlijn 2011/93/EU strekt tot minimumharmonisatie³² en dat de lidstaten derhalve strengere voorschriften

27 Opgemerkt kan worden dat ten tijde van het opstellen van Richtlijn 2011/93/EU alleen Oostenrijk bezwaar maakte tegen de voorgenomen verplichting om de ontsluiting van informatie over seksueel misbruik door derden te bevorderen; Austrian National Council, Standing Subcommittee on European Union Affairs, *Application for a Committee Statement*, by Mag. Heribert Donnerbauer and Dr. Jarolim, 9 June 2010 <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2010/0094/AT_NATIONALRAT_CONT1-COM\(2010\)0094_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2010/0094/AT_NATIONALRAT_CONT1-COM(2010)0094_EN.pdf)>. Dit bezwaar lijkt te berusten op een verkeerde lezing van art. 15 van het richtlijnvoorstel. Oostenrijk las daarin een verplichting tot het invoeren van een algemene aangifteplicht.

28 Mededeling van de Commissie, *EU strategie voor een doeltreffender bestrijding van seksueel misbruik van kinderen*, COM(2020)607 final, p. 8.

29 Ibidem, p. 13-14.

30 Ibidem, p. 3-4.

31 Te weten ‘reporting’, ‘meldung’ en ‘signalement’.

32 Dat volgt uit art. 1 (‘Deze richtlijn stelt minimumregels vast (...)’) en de rechtsgrondslagen van de richtlijn (art. 82 lid 2 en 83 lid 1 VWEU). Idem de Commissie in Mededeling van de Commissie, *EU strategie voor een doeltreffender bestrijding van seksueel misbruik van kinderen*, COM(2020)607 final, p. 3.

mogen vaststellen, in de zin van voorschriften die meer bescherming bieden aan slachtoffers van seksueel misbruik.

2.2 Wat volgt uit de rechtspraak van het EHRM?

Vooropgesteld moet worden dat het EVRM geen bepaling bevat uit hoofde waarvan de lidstaten gehouden zijn maatregelen te treffen die de ontsluiting van informatie over seksueel misbruik door beroepskrachten of burgers bevordert. Uit artikelen 3 en 8 EVRM mag op grond van de rechtspraak van het EHRM wel worden afgeleid dat de lidstaten gehouden zijn burgers te beschermen tegen seksueel misbruik. Die verplichting geldt voor seksueel misbruik gepleegd door staatsdienaren en burgers, want de verdragsrechten hebben horizontale werking.³³ Omdat het in de regel gaat om schending van artikel 3 en/of een opzettelijke, ernstige schending van artikel 8 EVRM is strafrechtelijke handhaving geïndiceerd.³⁴ Van de lidstaten wordt verwacht dat zij zich rekenschap geven van het bestaan van seksueel misbruik als significant maatschappelijk probleem en daarop actie ondernemen.³⁵ Tegelijkertijd heeft het EHRM oog voor de complexiteit van het probleem en de door staten te maken afwegingen betreffende de inzet van de publieke middelen. Zo overweegt het Hof in *Z en anderen*: ‘*The Court acknowledges the difficult and sensitive decisions facing social services and the important countervailing principle of respecting and preserving family life*’.³⁶ In dat licht ook moet risicoaansprakelijkheid voor de staat worden voorkomen, en kan een staat zich alleen schuldig maken aan schending van artikel 3 EVRM indien voldaan is aan het Osman-criterium:

*“(...) it must be established to its satisfaction that the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk.”*³⁷

Hieruit volgt dat wanneer de autoriteiten beschikken over kennis van (dreigend) seksueel misbruik of daarover hadden kunnen beschikken, zoals de identiteit van het (potentiële) slachtoffer en informatie over gedraging die het (dreigend) seksueel misbruik constitueerde, zij maatregelen moeten nemen om dat (dreigend) seksueel misbruik af te wenden. De autoriteiten hoeven daarbij niet alles te doen, maar wel datgene wat binnen hun bevoegdheden ligt en redelijkerwijs van hen kan worden verwacht.

33 EHRM 3 oktober 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:1003JUDO2302213, *ECHR* 2018/5, § 40-41 (D.M.D./Roemenië); EHRM 2 februari 2021, 22457/16, ECLI:CE:ECHR:2021:0202JUD002245716 (X. en anderen/Bulgarije), § 184; C. Loven, ‘Horizontale positieve verplichtingen in de rechtspraak van het EHRM’, *NJCM* 2020/4, p. 479-498, i.h.b. § 3.1; E. Gijsselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 67-68.

34 Bij minder ernstige schendingen van art. 8 EVRM kan een civielrechtelijke remedie volstaan, zie o.m. EHRM 31 maart 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0331JUD003080811, § 149, 151, 155 (A, B en C/Letland). Zie ook Gijsselaar 2021, p. 65-68, 98-103, 250, 255-257.

35 Daarbij hecht het EHRM betekenis aan (o.a.) art. 12 Verdrag van Lanzarote; o.a. EHRM 28 januari 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0128JUDO3581008JUDO, *ECHR* 2014/1, m.nt. Kool, § 147 (O’Keefe/Ierland); EHRM 2 februari 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0202JUD002245716 (X. en anderen/Bulgarije), onder B en § 195, waar het EHRM de eis herhaalt van een ‘heightened duty of protection’, met daaraan verbonden verplichting tot het zorg dragen voor ‘reporting mechanisms’, voor seksueel misbruik in institutionele setting.

36 EHRM 10 mei 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0510JUD002939295, § 74 (Z. en anderen/Verenigd Koninkrijk). Voorts: EHRM 9 juni 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0609JUD003340102, § 129 (Opuz/Turkije); EHRM 24 juli 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004152610, § 139 (Dordevic/Kroatië).

37 EHRM 28 oktober 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294, § 116 (Osman/Verenigd Koninkrijk), waarover o.m. E.C. Gijsselaar & E.R. de Jong, ‘Overheidsfalen en het EVRM bij ernstige bedreigingen voor de fysieke veiligheid’, *NTBR* 2016/6, p. 39-42; J.H. Gerards, *General principles of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2019, p. 108 e.v.; Loven 2020, p. 484; Gijsselaar 2021, p. 70-72, 109-110.

Voor seksueel misbruik gepleegd door particulieren liggen hier moeilijke, en zelfs conflicterende afwegingen. Gelet op de ernst van de rechtsschending is strafrechtelijk ingrijpen geboden, maar bij het vaststellen of daartoe gereede aanleiding bestaat, hebben de autoriteiten (onder andere) oog te houden voor het recht op de persoonlijke levenssfeer. De vraag is of de autoriteiten, gelet op deze afgeschermdde sfeer van het 'familieleven' en de daarin besloten inkapseling van het minderjarige slachtoffer,³⁸ voldoende nabij hebben kunnen komen om op de hoogte te geraken van het (dreigend) seksueel misbruik.³⁹

Maar juist die 'geslotenheid' en daaraan inherente kwetsbaarheid van slachtoffers leidt ertoe dat van de staten een proactieve houding wordt verwacht; ook met betrekking tot het oppikken van signalen.⁴⁰ Het beschermen van de integriteit van minderjarigen staat inmiddels hoog op de verdragsrechtelijke agenda, en dus ook op die van het EHRM.⁴¹ Het kennisvereiste uit het Osman-criterium wordt door het EHRM dan ook op dynamische wijze uitgelegd: de autoriteiten hebben niet alleen te reageren op 'gebrachte kennis', maar zijn ook gehouden om 'te halen'. Daartoe moeten op nationaal niveau voorzieningen worden getroffen om maatschappelijk kwetsbaren te beschermen.⁴² De uitvoerders daarvan, zoals een 'Youth Court and the social services', gelden als ogen en oren van de staat en hun tekortkomingen in te leveren 'zorg en bescherming' worden toegerekend aan de staat.⁴³ Het gaat hierbij om een inspanningsverbintenis: de vraag of het seksueel misbruik ook bij meer adequaat toezicht en communicatie door de autoriteiten onontdekt zou zijn gebleven, doet niet ter zake.⁴⁴

Tegen deze achtergrond, wetende dat het EHRM vaak ook Europese en internationaalrechtelijke regelgeving betreft in zijn afwegingen, dringt zich de vraag op of het bepaalde in artikel 12 lid 2 Lanzarote en artikel 16 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU van betekenis kan zijn voor de uitleg van artikelen 3 en 8 van het EVRM. Anders gezegd: gelden uit hoofde van het EVRM positieve verplichtingen voor de lidstaten om de ontsluiting van informatie over seksueel misbruik te bevorderen, en omvat dit ook door burgers te ontsluiten informatie? Over dat laatste heeft het EHRM zich nog niet uitgesproken, maar volgens ons ligt hier een

38 Voor een zaak waarin de drempel van het kennisvereiste niet werd gehaald: EHRM 10 oktober 2002/38719/97, ECLI:CE:ECHR:2002:1010JUD003871997 (D.P. en J.C./Verenigd Koninkrijk).

39 Xenos spreekt van 'corresponding conditions of proximity'; D. Xenos, *The positive obligations of the state under the European Convention of Human Rights*, London: Routledge 2012, p. 75-76. Voorts: L. Lavrijsen, 'The scope of rights and the scope of obligations?', in: E. Brems & J. Gerards, *The Role of the European Court of Human Rights in Determining the Scope of Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2014, p. 162-182, i.h.b. p. 169.

40 EHRM 2 december 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1202JUD000287202, § 43, 48-49 (KU/Finland). Zie ook EHRM 28 oktober 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294, § 116 (Osman/Verenigd Koninkrijk); overwogen wordt dat voor het aannemen van aansprakelijkheid van de staat geen sprake hoeft te zijn van '(...) gross negligence or wilfull disregard of the duty to protect life'.

41 EHRM 3 oktober 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:1003JUD00230221, *EHRC* 2018/5, m.nt. Bruning en Olcer, § 41 (D.M.D./Roemenië); Gijsselaar 2021, p. 254.

42 Zoals in KU/Finland een bevoegdheid om informatie bij internet service providers op te halen om de identiteit vast te stellen van de man die een 12-jarige jongen via internet benaderde voor seksueel misbruik, EHRM 2 december 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1202JUD000287202.

43 EHRM 1 februari 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1216JUD02388306, *EHRC* 2018/5, m.nt. Kool, § 112 (V.C/Italië). Datzelfde geldt voor tekortkomingen door beroepskrachten die weliswaar niet in staatsdienst zijn, maar wel belast zijn met de uitvoering van aan particuliere organisaties overgedragen staatszorg: de zogenoemde inherente positieve verplichtingen. Zie EHRM 1 april 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0410JUD001998606, § 34-35 (İlbeyi Kemaloğlu en Meriye Kemaloğlu/Turkije) en EHRM 2 februari 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0202JUD002245716, § 195, 197-198 (X. en anderen/Bulgarije), we laten die categorie verder buiten beschouwing.

44 EHRM 26 november 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:1126JUD003321896 resp. § 99 (E. en anderen/Verenigd Koninkrijk). Zie ook § 91, waaruit blijkt dat niet is vereist dat het seksueel misbruik komt vast te staan in de vorm van een strafrechtelijke veroordeling.

aandachtspunt voor het Hof.⁴⁵ De artikelen 12 lid 2 Lanzarote en 16 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU behelzen een opdracht aan de staten om burgers aan te moedigen hun vermoedens en/of kennis van (dreigend) (vermeend) seksueel misbruik te ontsluiten aan de bevoegde diensten, al zijn de gevraagde inspanningen niet nader gespecificeerd naar vorm en inhoud (zie § 2.1). Maar dat laat onverlet dat aandacht wordt gevraagd van de lidstaten om de informatie-uitwisseling door derden te bevorderen en zich daartoe in te spannen. Dit moet worden gezien in het licht van de opdracht effectieve, strafrechtelijke bescherming te bieden wanneer het gaat om het tegengaan van ernstige schendingen van de integriteit van minderjarigen. Om die opdracht adequaat te kunnen vervullen zijn de strafrechtelijke autoriteiten (mede) aangewezen op informatie van derden en dient de ontsluiting daarvan te worden bevorderd. De artikelen 12 lid 2 Lanzarote en 16 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU zijn dan ook volgens ons relevant voor de vraag of ondergaan seksueel misbruik (mede) een gevolg is van tekortkomingen in de door de staat te betrachten zorgverplichtingen en een schending oplevert van artikel 3 en/of 8 EVRM.

3. De aangifte als middel ter ontsluiting van informatie over seksueel misbruik

In Nederland geldt het aangifteredt: eenieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit is gerechtigd daarvan aangifte te doen op grond van artikel 161 Sv. De wetgever heeft daarmee 'een sterk sprekende zedelijke verplichting' tot uitdrukking willen brengen.⁴⁶ De achterliggende gedachte is dat eenieder bij zou moeten dragen aan de 'instandhouding der openbare orde',⁴⁷ maar dat dit niet op straffe kan worden afgedwongen.⁴⁸

Een uitzondering is gemaakt voor enkele zware misdrijven, de *delicta communia*,⁴⁹ waaronder verkrachting (artikel 242 Sr).⁵⁰ Eenieder die kennis draagt van deze misdrijven is op grond van artikel 160 Sv verplicht aangifte te doen. Dat geldt dus ook voor het slachtoffer van seksueel misbruik.⁵¹ Het belang van deze aangifteplicht is erin gelegen dat dergelijke misdrijven zonder de aangifte door de burger mogelijk niet ter kennis komen van de politie en derhalve niet zouden kunnen worden voorkomen, opgespoord of vervolgd.⁵² Niet-naleving van de aangifteplicht van artikel 160 Sv is in beginsel straffeloos. Ook hier betreft het

45 Het EHRM heeft zich wel uitgesproken over de positieve verplichting om de ontsluiting van informatie voor seksueel misbruik in institutionele setting te bevorderen. Zie EHRM 2 februari 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0202JUD002245716 (X. en anderen/Bulgarije), § 180: '(...) the existence of useful detection and reporting mechanisms is fundamental to the effective implementation of the relevant criminal laws.' Zie ook § 213, waarin het EHRM overweegt dat 'arguable allegations' voldoende aanleiding vormen voor het instellen van een strafrechtelijk onderzoek.

46 H.J. Smidt & J.W. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht. Tweede Deel*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1891, p. 75 (MvT): 'Voor de aangifte en niet-aangifte van beraamde misdrijven geldt ook in het algemeen strafeloosheid (...)'. Zie ook *Kamerstukken II 1917/18*, 77, nr. 1, p. 42.

47 A.J. Blok & L. Ch. Besier, *Het Nederlandsche Strafproces, Deel I*, Haarlem: Tjeenk Willink 1925, p. 468.

48 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, p. 12: 'De wetgever heeft vergevingsgezindheid en medelijden niet willen uitsluiten, en de verpligting der burgers tot aangifte alleen tot eenige zware misdrijven beperkt (...)'.
49 Smidt & Smidt 1891, p. 75.

50 Behalve verkrachting vermeldt artikel 160 Sv: misdrijven tegen de veiligheid van de staat, voor zover daardoor levensgevaar is veroorzaakt, levensdelicten, terroristische misdrijven en mensenroof.

51 Idem Groenhuijsen, *DD 2019/25*, p. 349.

52 De Bosch Kemper 1838, p. 353. Zie ook de opvatting van Ort, in: 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, p. 69.

een ‘zedelijken plicht van elken staatsburger om tot de bestraffing van bepaalde ernstige misdrijven mede te werken (...)’.⁵³

Artikel 136 Sr bevat echter een uitzondering op deze straffeloosheid. Een burger is strafbaar wanneer deze zijn kennis over een voorgenomen verkrachting niet tijdig heeft gedeeld met de politie, justitie of het slachtoffer en de verkrachting vervolgens plaatsvindt.⁵⁴ Het gaat derhalve om een verzwijging van een voorgenomen verkrachting, waarbij het verzwijgen als gedraging in artikel 136 Sr is omschreven als een opzettelijk nalaten van het tijdig voldoende kennis geven. Om buiten de werkingssfeer van artikel 136 Sr te blijven, kan aan het vereiste kennisgeven invulling worden gegeven door aangifte te doen. Hier ligt het verband tussen enerzijds de aangifteplicht van artikel 160 Sv en de strafbaarstelling van het opzettelijk verzwijgen van een voorgenomen verkrachting van artikel 136 Sr. Wanneer die verkrachting heeft plaatsgevonden, dan is iedereen, dus ook het slachtoffer, die kennis van dit misdrijf draagt de facto aangifteplichtig. Immers, wendt men zich dan niet tot de politie voor het doen van aangifte, dan kan men strafbaar zijn op grond van artikel 136 Sr als men voorafgaande aan die verkrachting reeds kennis droeg van het voornemen van die verkrachting en vervolgens met die kennis niets heeft gedaan.

Van belang is bij welke kennis het doen van aangifte of kennisgeving verplicht zou zijn volgens de wet. Zowel de artikelen 160 en 161 Sv, als artikel 136 Sr bevatten een kennisvereiste.

De meningen over welk kennisniveau wordt gevraagd lopen uiteen.⁵⁵ Het Verdrag van Lanzarote en de Richtlijn 2011/93/EU bieden geen uitkomst.⁵⁶ Ook de wetsgeschiedenis van de Wet Versterking strafrechtelijke aanpak van terrorisme,⁵⁷ waarbij de aangifteplicht van artikel 160 Sv is verruimd, biedt geen duidelijkheid over het gevraagde kennisniveau. In eerste instantie zegt de minister van Justitie en Veiligheid in het debat over de verruiming van artikel 160 lid 1 Sv dat ‘het hebben van een *redelijk vermoeden* dat een van de genoemde misdrijven is gepleegd’ (onze curs., RK & FK) volstaat.⁵⁸ In een volgende overweging komt hij hierop terug wanneer hij opmerkt: ‘De aangifteplicht ziet enkel op die situatie waarin een persoon *echt kennis draagt* van een terroristisch misdrijf’⁵⁹ (onze curs., RK & FK). Het doel van de verruiming van de aangifteplicht is volgens de minister namelijk ‘het aansporen van mensen die *concrete kennis hebben*’⁶⁰ (onze curs., RK & FK). Concrete kennis is meer dan een redelijk vermoeden. Dit betekent dat de gevallen waarin de aangifteplicht van artikel 160

53 *Kamerstukken II* 1917/18, 77, nr. 1, p. 42. Zie ook Blok & Besier 1925, p. 468.

54 Het hoeft geen voltooid misdrijf te betreffen, ook bij de voorbereiding daarvan kan artikel 136 Sr van toepassing zijn mits de voorbereidingshandelingen van artikel 46 Sr in de tijd voldoende ver van het grondfeit verkrachting afliggen om te kunnen spreken van een voorgenomen verkrachting. Hier vallen de aangifteplicht van artikel 160 lid 1 Sv en de strafbaarstelling van artikel 136 lid 1 Sr samen. Voor poging ligt dat anders, want dat vraagt om een begin van uitvoering.

55 Zo gaat Van Hoorn uit van ‘in de redelijke veronderstelling verkeren’, zie Van Hoorn, Aantekening 2.b. op art. 160 Sv, in: C.P.M. Cleiren e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer 2021. Duijst spreekt over een redelijk vermoeden, zie W.L.J.M. Duijst, aant. 3 op art. 160 Sv (2004), in: Melai/Groenhuijsen e.a., *Het wetboek van strafvordering*, Deventer: Kluwer (losbladig). Het Hof Den Bosch lijkt uit te gaan van het hebben van zekerheid, zie Hof 's-Hertogenbosch 11 juli 2002, ECLI:NL:GHSHE:2002:AE7981, *NJ* 2002/443, r.o. 4.4.

56 Art. 16 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU schrijft voor dat een melding ‘te goeder trouw’ moet worden gedaan; art. 12 Lanzarote geeft als standaard voor ontsluiting van informatie door beroepskrachten het criterium van ‘to have reasonable grounds to believe’ (lid 1) en voor particulieren geldt de maatstaf van ‘good faith’ (lid 2).

57 *Stb.* 2018/338.

58 *Kamerstukken II* 2017/18, 34746, nr. 6, p. 15. De minister verwijst naar de eerdergenoemde commentaar van Duijst, in: Melai/Groenhuijsen e.a..

59 *Kamerstukken II* 2017/18, 34746, nr. 6, p. 15. Zie ook: *Handelingen II* 2017/18, 52, item 9, p. 18, 20.

60 *Handelingen II* 2017/18, 52, item 9, p. 19 en 24.

Sv geldt, minder groot zijn dan wanneer de lagere standaard van een redelijk vermoeden zou worden gehanteerd.

De geciteerde passage laat nog iets anders zien. Het gebruik van het woord ‘aansporen’ sluit aan op de oorspronkelijke gedachte van de wetgever dat de aangifteplicht van artikel 160 Sv moet worden gezien als een op de burger berustende zedelijke verplichting om wanneer daartoe gereede aanleiding is het de politie en justitie mogelijk te maken om ernstige verstoringen van de openbare orde te voorkomen en te doen bestraffen.

Wat is nu de mate van kennis die de strafbaarstelling van artikel 136 Sr vereist? De rechtsplicht waar die strafbepaling van uitgaat, geldt voor de normadressaat die ‘kennis draagt’ van de voorgenomen verkrachting. Het delictsbestanddeel ‘kennis dragende van’ is in de wetsgeschiedenis in het geheel niet toegelicht. Een grammaticale uitleg van dit bestanddeel wijst erop dat het moet gaan om weten. Daarmee is uitgesloten de situatie dat de normadressaat alleen een redelijk vermoeden van het voornemen tot verkrachting heeft. Het steviger kennisvereiste wordt evenwel door het voorwerp van de kennis gerelativeerd. Te dien aanzien stelde de wetgever namelijk: ‘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’.⁶¹ Het voornemen hoeft derhalve niet in alle uitvoeringsdetails te blijken tot degene die van het voornemen kennis draagt. Wel moet zijn gebleken dat er een besluit tot het begaan van de verkrachting is genomen.⁶² Deze relativisering van het kennisvereiste is te verklaren vanuit het met artikel 136 Sr beoogde doel van het voorkomen van ernstige misdrijven.⁶³

Kortom, op grond van de huidige wetgeving is de burger, inclusief het slachtoffer van seksueel misbruik, weliswaar moreel gehouden om informatie over (voorgenomen) seksueel misbruik te delen met de politie of het Openbaar Ministerie, maar daarop staat geen sanctie anders dan het heel specifieke geval van artikel 136 Sr. En die strafbepaling blijkt een dode letter te zijn.⁶⁴ Niettemin kan het samenstel van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en de strafbaarstelling van artikel 136 Sr volgens ons worden beschouwd als uitvoering gevend aan artikel 16 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU en artikel 12 lid 2 Lanzarote. Zij hebben immers voor seksueel misbruik bestaande uit verkrachting tot gevolg dat de normadressaten worden ‘aangemoedigd’, lees in casu worden verplicht, om melding van de verkrachting te doen.

4. Ontsluiting van informatie (door beroepskrachten) langs andere wegen

De strafwet is niet de enige, en zeker niet de belangrijkste route waarmee informatie over seksueel misbruik kan worden ontsloten aan de strafrechtelijke autoriteiten. Uit hoofde van de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling 2013 (hierna: Wet verplichte meldcode 2013) en daarmee samenhangende besluiten geldt voor beroepskrachten

61 Smidt & Smidt 1891, p. 77-78 (Verslag van de Tweede Kamer met Regeeringsantwoord). Zie ook Smidt & Smidt 1891, p. 75 (MvT).

62 Zoals is afgeleid uit de wetsgeschiedenis in NLR, aant. 1 op art. 136 (suppl. 138, mei 2007): ‘(...) 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.’

63 Zie Kool e.a. 2020, § 3.7.3.

64 In de gepubliceerde rechtspraak zijn maar twee gevallen bekend waarin een vervolging en veroordeling ter zake van artikel 136 Sr heeft plaatsgevonden, Rb. 's-Hertogenbosch 10 december 1964, NJ 1966/500 en Hof Arnhem-Leeuwarden 11 februari 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:939.

een administratiefrechtelijk kader.⁶⁵ De Wet verplichte meldcode 2013 heeft voor diverse wetten, behorend tot verschillende sectoren, zoals onderwijs, zorg, sport, veiligheid en justitie, de wettelijke verplichting ingevoerd tot het vaststellen van een meldcode. Instellingen en zelfstandige beroepskrachten met een BIG-registratie zijn verplicht daarin te voorzien. Deze wetgeving en meldcodes kunnen worden aangemerkt als een omzetting van artikel 16 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU alsook uitvoering gevend aan artikel 12 lid 2 Lanzarote (zie § 2.1), omdat zij bewerkstelligen dat betrokkenen worden ‘aangemoedigd’ om melding van het (dreigend) (vermeend) seksueel misbruik te doen.⁶⁶

Uit deze meldcodes volgt namelijk dat beroepskrachten bij signalen van seksueel misbruik een stappenplan moeten doorlopen. Dat ziet op het in kaart brengen van signalen, het raadplegen van collega’s en eventueel het raadplegen van Veilig Thuis⁶⁷ of een deskundige, het al dan niet voeren van een gesprek met cliënt en leidt uiteindelijk tot het punt dat de beroepskracht een beslissing moet nemen om de zaak te melden bij Veilig Thuis en/of hulp te organiseren.

Een beroepskracht is niet verplicht om te melden bij Veilig Thuis, zo blijkt uit artikel 5.2.6 Wmo 2015. Er geldt geen *meldplicht*, maar een *meldrecht*. Dat heeft te maken met het aan beroepskrachten toekomende beroepsgeheim en daarmee samenhangende verschoningsrecht.⁶⁸ Beide zijn essentieel om een veilige toegang tot de zorg en het onderwijs te garanderen; beroepskrachten moeten immers een vertrouwensband met hun cliënt kunnen opbouwen en behouden. Om die reden is beroepskrachten in deze sectoren een meldbevoegdheid gegeven. Wanneer zij daarvan gebruik maken, kan het zijn dat Veilig Thuis vervolgens de zaak meldt aan de politie. Let wel, beroepskrachten zijn tevens op grond van artikel 161 Sv bevoegd om aangifte te doen en zo het seksueel misbruik ter kennis van de politie te brengen. Preferent echter is de toepassing van de meldcode en het meldrecht vanwege het eerdergenoemde stappenplan dat moet leiden tot een zorgvuldige beoordeling van de zaak. Melding wordt dan gezien als handelen conform de beroepsstandaard.

Van het bovenstaande moet worden onderscheiden de gevallen waarin sprake is van vermoedens van seksueel misbruik door beroepskrachten.⁶⁹ Dan is, al naar gelang de sector, tussenkomst van de Inspectie Onderwijs of de Inspectie GJZ verplicht. Het verschoningsrecht speelt geen rol. En de informatie kan, indien daartoe aanleiding is, breder worden

65 Wet van 14 maart 2013 tot wijziging van diverse wetten in verband met de invoering van de verplichting voor bepaalde instanties waar professionals werken en voor bepaalde zelfstandige professionals om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling en de kennis en het gebruik daarvan te bevorderen, onderscheidenlijk die meldcode te hanteren, *Stb.* 2013/142. Zie voor het besluit *Stb.* 2013/324, de laatste wijziging is te vinden in *Stb.* 2020/321. Er is een landelijke modelcode voorhanden, zie <<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld/meldcode>>, maar de instellingen mogen deze aanpassen. Zie ook J.D Sprokkereef, *Eindrapportage Programma Veilig Thuis: de basis op orde*, 27 juni 2017, beschikbaar op: < <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-821166.pdf>>.

66 Uit de transponeringstabel in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat strekte tot implementatie van Richtlijn 2011/93/EU blijkt eveneens dat de meldcode strekt tot uitvoering van art. 16 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU, zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33580, nr. 3, p. 19. Overigens, deze richtlijnbeveling komt verder in de memorie van toelichting in het geheel niet aan bod.

67 Veilig Thuis vormt (onder andere) de opvolger van de vroegere Algemene Meldpunten Kindermishandeling. De organisatie ontleent haar bevoegdheden aan de Wmo 2015 en bestaat uit 26 regionale meldpunten en een hoofdkantoor. Burgers kunnen daarnaast ook terecht bij andere algemene (telefonische) meldpunten.

68 Zie de memorie van toelichting bij art. 4.2.6 van het wetsvoorstel tot de Wmo 2015, welke bepaling uiteindelijk art. 5.2.6 Wmo 2015 is geworden, *Kamerstukken II* 2013/14, 33481, nr. 3, p. 181-182. Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 33062, nr. 3, p. 12-13 en voorts art. 12 lid 1 Lanzarote en art. 16 lid 1 Richtlijn 2011/93/EU, waar staat vermeld dat een eventuele meldplicht geen obstakel mag vormen voor het beroepsgeheim.

69 Voor het onderwijs geldt dat de kring van plegers ruimer wordt genomen, ook belendend personeel zoals conciërges of vrijwilligers vallen onder de meldcode.

gedeeld, onder andere met Veilig Thuis en/of de politie. In aansluiting op dit regelgevend kader zijn landelijke beleidsafspraken gemaakt tussen de ketenpartners.⁷⁰

Voor burgers geldt dat zij in alle gevallen hun vermoedens van seksueel misbruik kunnen melden aan Veilig Thuis. Burgers zijn daartoe niet verplicht. Veilig Thuis beoordeelt de ontvangen melding, verzamelt daartoe informatie en onderzoekt of sprake is van seksueel misbruik (zie art. 4.1.1 lid 2 sub a-b Wmo 2015). Vervolgens wordt besloten wat het vervolg op de melding zal zijn. Dat kan zijn het starten van een hulpverleningstraject; ook het inschakelen van de politie en/of de officier van justitie is een mogelijkheid. Veilig Thuis is namelijk op grond van artikel 4.1.1 lid 2 sub e Wmo 2015 bevoegd bij haar binnengekomen meldingen door te leiden naar de politie. Veilig Thuis zal dat alleen doen als het daartoe aanleiding ziet; of dat zo is hangt af van de aard en de omstandigheden van de zaak, waarbij in elk geval meewegen de ernst van het seksueel misbruik en het belang van de betrokkene (zie art. 4.1.1 lid 2 sub e Wmo 2015).⁷¹ Veilig Thuis heeft derhalve een meldrecht. Melding aan de politie gebeurt in de regel alleen na overleg tussen Veilig Thuis en de externe melder en liefst met ook toestemming van het (vermoede) slachtoffer. Overigens heeft de minister destijds ook de politie nadrukkelijk als meldpunt aangemerkt, maar de praktijk lijkt daarvan niet op de hoogte te zijn, althans niet naar te handelen.⁷²

Veilig Thuis hoeft niet alle zaken door te melden aan de politie. Met de toedeling van het meldingsrecht uit hoofde van de Wet verplichte meldcode 2013 heeft de wetgever Veilig Thuis handelingsruimte willen geven, en tegelijkertijd willen voorkomen dat de politie buiten spel wordt gezet.⁷³ Echter, filtering van zaken is praktisch noodzakelijk. De politie heeft noch de capaciteit, noch de wens alle meldingen van seksueel misbruik aan Veilig Thuis te beoordelen. Wanneer dat is geïndiceerd, kan een zaak door de lokale ketenpartners worden besproken via (anoniem) casusoverleg, om te bezien of melding aan de politie aangewezen is. Dergelijke overleggen vinden op landelijk en regionaal niveau plaats; dat laatste via het Afstemmingsoverleg Veilig Thuis-Politie.⁷⁴ Gestreefd wordt naar uniformering, maar er wordt ruimte gelaten om het overleg op regionaal niveau in te richten. Regelmatig wordt daartoe gebruik gemaakt van eerdere overlegstructuren of worden nieuwe overlegvormen opgestart.

In schema ziet de bovenbeschreven routing van ontsluiting van informatie door burgers er als volgt uit.

70 Zie Landelijk Netwerk zorg/straf, *Veiligheid Voorop! Ontwikkelagenda Justitiepartners en Veilig Thuis in meerjarig perspectief ten aanzien van de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling*, juli 2018, beschikbaar op <https://vng.nl/sites/default/files/pagina_attachments/2016/veiligheid_voorop_-_ontwikkelagenda_landelijk_netwerk_zorg_en_straf_hg_en_km.pdf>; Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, *Model voor de samenwerkingsafspraken tussen Veilig Thuis, Politie en OM*, September 2015, <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/201509_model_voor_de_samenwerkingsafspraken.pdf>; *Handreiking Samenwerken bij strafbare kindermishandeling*, 2017, te vinden in de bundel *Samenwerken bij strafbare kindermishandeling*, <https://vng.nl/sites/default/files/2021-02/bundel_samenwerken_bij_strafbare_km.pdf>, en Veilig Thuis, *Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019*, beschikbaar op <https://veiligthuis.nl/wp-content/uploads/2018/12/Veiligthuis-interactief-protocol_v3.pdf>.

71 Veilig Thuis is verplicht de politieregisters te raadplegen om de gemelde informatie te verrijken. Het betreft gegevens die zijn vastgelegd voor de dagelijkse politietoekassing als voorzien in art. 8 en 13 Wet politiegegevens. Strafrechtelijke gegevens worden enkel met toestemming van het Openbaar Ministerie aan Veilig Thuis verstrekt. In geval sprake is van een opsporingsbelang vindt geen gegevensuitwisseling plaats (VNG 2015, § 1.4. onder e en f).

72 *Kamerstukken II 2011/12*, 33063, nr. 3, p. 10-15.

73 *Kamerstukken II 2011/12*, 33062, nr. 3, p. 4-5.

74 Zie ook het schematisch overzicht opgenomen in de *Handreiking samenwerken bij strafbare kindermishandeling 2017*, te vinden in de bundel *Samenwerken bij strafbare kindermishandeling*, <https://vng.nl/sites/default/files/2021-02/bundel_samenwerken_bij_strafbare_km.pdf>.

Schema van de mogelijke routes melding en/of aangifte door burger van alle vormen van seksueel misbruik⁷⁵



5 Wat zegt de praktijk?

Wat zou volgens de meldgerechtigden de meerwaarde kunnen zijn van een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv, en hoe denken zij over een verruiming van de strafbaarstelling van het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting van artikel 136 Sr? En hoe luidt de opvatting van de toezichthouders (Inspectie Onderwijs, Inspectie GJZ) en de ‘informatieontvangers’ (de politie en het Openbaar Ministerie) daarover? Via interviews, een enquête en groepsgesprekken hebben we daar uitvraag naar gedaan.⁷⁶ Slechts een kleine minderheid van onze respondenten zag heil in zo’n wettelijke maatregel; de meerderheid gaf aan invoering daarvan niet te steunen. Die uitkomst moet worden begrepen in het licht van de praktijkervaringen en de beroepsmatige opvattingen over hoe seksueel misbruik te bestrijden, inclusief daarmee samenhangende uitwisseling van informatie. Daarom volgt hieronder een korte beschrijving van die praktijk, waarna we inzoomen op de opvattingen over de eventuele verruiming van de aangifteplicht met daaraan verbonden uitbreiding van de strafbaarstelling van het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting. We richten ons daarbij op de uitwisseling van informatie over seksueel misbruik door particulieren; daar worden de meeste problemen gemeld en zou een verruimde aangifteplicht uitkomst moeten bieden.⁷⁷

5.1 Een beeld van de praktijk

Gevraagd naar de ervaringen met het melden van seksueel misbruik benadrukken beroepskrachten, toezichthouders (Inspectie Onderwijs en Inspectie GJZ) en strafrechtelijke autoriteiten (zedenpolitie en Openbaar Ministerie) eensgezind het belang van een multidisciplinaire benadering (zie ook § 2.1). Voorop staat het bieden van veiligheid aan het slachtoffer en, indien sprake is van actueel of dreigend seksueel misbruik, het stoppen en voorkomen daarvan. Cruciaal daarvoor zijn wederzijdse bekendheid met en vertrouwen tussen Veilig Thuis, de hulpverlening, de toezichthouders en de strafrechtelijke autoriteiten. Persoonlijke contacten en korte lijnen zijn uitermate belangrijk, maar zijn op regionaal niveau in

⁷⁵ Dit schema is als schema 3.4 opgenomen in Kool e.a. 2020.

⁷⁶ Zie Kool e.a. 2020, hoofdstuk 2 voor de methodologische verantwoording en hoofdstuk 4 voor een uitgebreid verslag van bevindingen.

⁷⁷ We beschrijven hierbij ook de opvattingen vanuit het toezicht (Inspectie Onderwijs en Inspectie GJZ) om te laten zien dat de daar ten aanzien van seksueel misbruik door beroepskrachten ervaren problemen en oplossingen overeenkomsten vertonen met die geconstateerd voor seksueel misbruik door particulieren. Bovendien worden deze toezichthouders bij tijd en wijle ook geconfronteerd met dit type zaken.

wisselende mate en samenstelling aanwezig. Overleggen op ad hoc-basis als resultaat van persoonlijke contacten, bestaan naast structurele casus-overleggen waarin Veilig Thuis, hulpverlening, zedenpolitie en soms ook de officier van justitie aan tafel zitten. De samenstelling van het overleg wordt bepaald door de aard van de zaak. Betreft het seksueel misbruik in een publieke omgeving, bijvoorbeeld op een kinderdagverblijf of in een speeltuin, dan is de gemeente verantwoordelijk en wordt het overleg opgeschaald. Zo'n overleg bestaat dan uit vaste vertegenwoordigers van betrokken organisaties die elkaar snel weten te informeren (telefonisch, per mail, via een app) om tot afspraken te kunnen komen. Gelet op het aanwezige publieke belang en het (mogelijke) risico op lokale maatschappelijke onrust moet snel worden gehandeld. Maar ook wanneer het gaat om seksueel misbruik binnen besloten kring zijn het vaak dezelfde mensen die met elkaar aan tafel zitten.

Het onderhouden van goede samenwerking behoeft dan ook voortdurende zorg, zeker omdat sprake is van verschil in beroepsmatig handelingsperspectief. Vanuit de hulpverlening wordt ingezet op bescherming van het slachtoffer via het bieden van ondersteuning en hulp aan zowel slachtoffer als dader, het verwerken van en het omgaan met het (dreigend) seksueel misbruik, en, wanneer van toepassing, het waarborgen van een veilige omgeving in het gezin. Wanneer nodig kan dat aanleiding geven tot het doen van een melding aan de zedenpolitie, of zelfs een aangifte, maar dat is slechts een van de opties.

Het perspectief van de politie is veeleer – maar zeker niet alleen – gericht op opsporing van strafbaar (dreigend) seksueel misbruik met het oog op uiteindelijk bestraffing van de dader. Dit verschil in perspectief leidt bij de hulpverlening tot een zekere vrees dat het delen van informatie met de politie resulteert in verlies van regie en aanzet geeft tot bestraffing die bijvoorbeeld in een gezinssituatie niet per se goed doet. Gedacht, en bij tijd en wijle ook ervaren, wordt dat het strafrechtelijk spoor te weinig handelingsruimte laat aan de hulpverlening. Dat kan de hulpverlening aanleiding geven de kaarten tegen de borst te houden, met name wanneer het slachtoffer (of diens wettelijk vertegenwoordiger) aangeeft het strafrecht buiten de deur te willen houden. Dan kan vanuit de hulpverlening worden gekozen voor drangoplossingen buiten medeweten van de politie om (bijvoorbeeld de afspraak dat de dader zich ambulante laat behandelen en/of elders (tijdelijk) gaat wonen). Hoewel dergelijke oplossingen geen schering en inslag zijn, wordt daar vanuit het strafrechtelijk spoor bezwaar tegen aangetekend. Er zou sprake zijn van een te eenzijdige risicoanalyse, omdat de politie niet wordt gekend in de afdoeningwijze. Gemeld ook wordt dat de hulpverlening soms verzuimt om haar bekende gegevens te verrijken met die van de politie.⁷⁸ Slechts een minderheid van de meldingen ontvangen door Veilig Thuis worden doorgezet naar de politie.

Wanneer de samenwerking op orde is, leert de ervaring dat er ruimte is tot overleg met behoud van regie. Dat maakt het mogelijk een gezamenlijk aanpak te bepalen en die te monitoren. Dan kan het zo zijn dat in eerste instantie, met instemming van de politie en het Openbaar Ministerie, wordt gekozen om te volstaan met een hulpverleningsaanbod. Dit past in de door onze respondenten unaniem uitgesproken gedachte dat straffen niet altijd,

78 Hoe vaak dat het geval is en voor welke regio's dat het geval is, is niet vastgesteld. Niet uitgesloten is dat het incidenten betreft, maar evenmin dat deze handelwijze meer dan incidenteel voorkomt. Overigens zou het onderwijs een opener houding betrachten. Weliswaar staan ook daar de vertrouwelijkheid en de aan het slachtoffer te gunnen autonomie hoog in het vaandel, maar ook het belang van de op de publieke sfeer gerichte opdracht (lees: een veilige school voor alle leerlingen, en maatschappelijke onrust in de gemeente waarin de school ligt) vormt een belangrijke overweging.

en vaak zelfs niet, de juiste afdoeningwijze vormt.⁷⁹ Vanuit de politie wordt hier nadrukkelijk gewezen op de aan haar toebedeelde hulpverlenende taak. Bovendien beschikt de politie vaak al over de informatie en is de melding, of voor wat dat betreft: de aangifte, niet nodig om te kunnen handelen. De politie en het Openbaar Ministerie onderkennen het belang van het beroepsgeheim, maar bij een goede samenwerking vormt dat volgens deze respondenten geen belemmering voor overleg. Hoofdzaak is dat de informatie wordt gedeeld zodat eenieder volledig geïnformeerd kan handelen om de veiligheid van het slachtoffer (en diens naasten) te waarborgen. Wanneer de uitkomst is dat vervolging is geïndiceerd, wordt dat geaccepteerd door de andere organisaties. Die beslissing is immers in goed overleg genomen en uit te leggen.

5.2 De betekenis van (een verruiming van) de aangifteplicht van artikel 160 Sv

Tegen deze achtergrond van behoefte aan samenwerking met behoud van handelingsruimte wijst de meerderheid van de respondenten een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv af. Een aangifteplicht leidt tot een strafrechtelijk traject, met alle gevolgen van dien, zoals formalisering, vertraging, het mogelijk moeten opschorten van interventies door de hulpverlening vanwege het opsporingsbelang, het bij de zaak betrekken van het Openbaar Ministerie, die immers een vervolgingsbeslissing moet nemen. Hulpverlening kan daarentegen een passender en snellere reactie bieden met maatwerk dat recht kan doen aan belangen van (de autonomie van het) slachtoffer, gezin, en dader, en tevens veiligheid kan bieden en dreigend seksueel misbruik kan voorkomen.

Respondenten verwachten met een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv geen stijging van aangiftes door burgers. Het doen van aangifte is immers geen eenvoudige opgave voor burgers. Mensen hebben nu eenmaal de neiging weg te kijken van het seksueel misbruik, iets dat ook de beroepskrachten naar eigen zeggen niet onbekend is. Maar zeker voor burgers is het, gelet op het vaak verborgen karakter van seksueel misbruik en de diepgewortelde behoefte om de eigen leefomgeving daarvan verschoond te zien, moeilijk om signalen goed op waarde te schatten en de stap te zetten kennis te delen met de politie. Voorts zijn er praktische belemmeringen voor het doen van aangifte, zoals de omstandigheid dat door terugloop van politiebureaus in de eigen wijk het niet gemakkelijk is om in persoon aangifte op een politiebureau in de buurt te doen.⁸⁰ Eenzelfde signalering geldt voor het melden aan Veilig Thuis. Dat is weliswaar een meer laagdrempelige route, maar ook hiervoor geldt dat burgers niet snel geneigd zullen zijn die stap te nemen.

Slechts enkele respondenten zijn voorstander van een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv, omdat zo'n wetswijziging een normstellend effect zou kunnen hebben. Een verruimde aangifteplicht kan namelijk bijdragen aan de maatschappelijke bewustwording dat seksueel misbruik moet stoppen.⁸¹ Daarmee doet het appel op maatschappelijke ver-

79 Van belang te vermelden is dat § 89 van het Explanatory Report bij het Verdrag van Lanzarote stelt dat een meldplicht geen verplichting tot het starten van een opsporingsonderzoek meebrengt: *'It is important to note that the aim of this provision is to ensure the protection of children rather than the initiation of a criminal investigation'*.

80 Groenhuijsen 2021. Voor een schets van andere problemen bij het doen van aangifte, zie M.S. Groenhuijsen, 'Perikelen rond het doen van aangifte van misdrijf bij de politie', *DD* 2018/58, p. 721-724.

81 Kool e.a. 2021, § 3, onder verwijzing naar o.a. A. Ashworth, 'Positive duties, regulation and the criminal sanction', *Law Quarterly Review* 2017/ 33, p. 606-633 en A. Ashworth, 'The Diffusion of criminal responsibility: a cause for concern', 2017, <www.law.uq.edu.au/files/3091/CLI_Seminar_Ashworth.pdf>.

antwoordelijkheid van eenieder te waken tegen seksueel misbruik.⁸² Niettemin verwachten deze voorstanders dat de praktische betekenis ervan gering zal zijn. Voorts hebben de voorstanders ook twijfels, want een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv kan resulteren in onterechte beschuldigingen, met alle gevolgen van dien. Tegenstanders van de verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv wijzen daar nadrukkelijk op: het maatschappelijk stigma dat volgt na eenmaal te zijn aangemerkt als verdachte van seksueel misbruik is blijvend. Overigens, geen van de respondenten meent dat een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv afbreuk zou doen aan de rechtsbescherming van de verdachte; die vindt men sowieso afdoende gewaarborgd.

Uit ons onderzoek komt verder naar voren dat de aangifteplicht van artikel 160 Sv vrijwel onbekend is, en dat geldt ook voor de strafbaarstelling van artikel 136 Sr. Bovendien zou de daarin gelegen beperking tot de verkrachting moeten vervallen, want andere vormen van seksueel misbruik kunnen even ingrijpend zijn voor het slachtoffer. Waar precies de (ernst) grens ligt, wordt echter niet duidelijk.

Met de bekendheid van de meldcodes is het beter gesteld. De ervaring is dat deze in de regel worden nageleefd, maar vanuit de politie wordt aangegeven dat het aantal meldingen vanuit Veilig Thuis achterblijft op wat mag worden verwacht.⁸³ Een verruiming van de kring van personen die op grond van een meldcode moeten melden, krijgt geen bijval. Het zou dan moeten gaan om personen die uit hoofde van hun beroep of maatschappelijke activiteiten regelmatig contact hebben met maatschappelijk kwetsbaren en uit dien hoofde zicht kunnen hebben op (dreigend) seksueel misbruik. Hier worden dezelfde bezwaren en twijfels geuit als voor een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv: het is van belang seksueel misbruik aan te pakken, maar dat behoeft expertise en het verantwoordelijk maken van genoemde personen door deze derden te verplichten te melden brengt risico's mee. Niet in het minst het gevaar voor het ondergronds gaan van het seksueel misbruik.⁸⁴ Zo'n meldplicht voor derden zou immers met minder waarborgen zijn omgeven, want anders dan voor beroepskrachten is niet voorzien in een institutioneel kader met daaraan verbonden ruggespraak.⁸⁵

6 Scenario's en afwegingen

In het onderzoek hebben wij de bevindingen samengevat in drie scenario's:

- 1) Behoud van de huidige situatie, en derhalve geen verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en de strafbaarstelling van artikel 136 Sr, maar vooral inzetten op implementatie van de meldcodes. Voorts moet de omissie worden hersteld dat de aangifteplicht van artikel 160 Sv ook geldt voor het slachtoffer en het slachtoffer bij het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting strafbaar is op de voet van artikel 136 Sr;

82 Een soortgelijke gedachte ligt ten grondslag aan de verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv voor terroristische misdrijven (*Stb.* 2018/338). Tijdens de behandeling werd door de minister van Justitie & Veiligheid opgemerkt dat deze verruiming diende om te voorkomen dat burgers zouden 'wegkijken' van dergelijke misdrijven. Om die reden ook stemde de minister in met het organiseren van een brede publieksvoorlichting (*Kamerstukken II* 2018/19, 33746, nr. C, p. 3). Zie ook artikel 8 lid 1 Lanzarote, waar wordt gewezen op het belang van publieksvoorlichting.

83 Een waarneming die wordt bevestigd in de door ons gevonden cijfers, zie Kool e.a. 2020, hoofdstuk 4, § 4.2.

84 In de beleidsbrief waarin de minister voor Rechtsbescherming ons onderzoek aan de Tweede Kamer aankondigde, gaf deze overigens zelf aan dat ook mogelijke 'averechtse effecten' voor slachtoffers en verschoningsgerechtigden in beeld moesten worden gebracht, zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 VI, nr. 112, p. 6.

85 Dergelijke bezwaren zijn ook elders te beluisteren, met name in het Duitse debat (Kool e.a. 2020, hoofdstuk 5, § 5.5).

- 2) Verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv voor meer ernstige zedenmisdrijven dan alleen verkrachting. Daarnaast dient de strafbaarstelling van artikel 136 Sr te worden verruimd door aan te sluiten bij de zedenmisdrijven van het te verruimen artikel 160 Sv en de beperking tot de 'voorgenomen' verkrachting te laten vervallen. Voorts moeten het van het slachtoffer en minderjarigen van de aangifteplicht van artikel 160 Sv worden uitgesloten, hierbij moet tevens artikel 136 Sr worden aangepast;
- 3) Het schrappen van zowel de aangifteplicht van artikel 160 Sv bij verkrachting als de strafbaarstelling van het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting van artikel 136 Sr. Daarnaast moet het beleid zich meer richten op het aangiftenrecht van artikel 161 Sv, verruiming van de kring van meldplichtigen, en het treffen van maatregelen om samenwerking te bevorderen tussen verschillende organisaties belast met het tegengaan van seksueel misbruik.

Voor elk van deze scenario's is een inventarisatie van kansen en risico's opgesteld.⁸⁶ Onze voorkeur gaat uit naar het derde scenario. Alleen het behouden van een aangiftenrecht van artikel 161 Sv biedt vanuit hulpverleningsperspectief ruimte voor een multidisciplinaire aanpak, met handelingsruimte voor betrokkenen, met autonomie van het slachtoffer, en met ruimte voor vertrouwen. Voorts betekent dit dat organisaties belast met het tegengaan van seksueel misbruik autonomie kan worden gegund. Dit creëert mogelijkheden voor het op passende wijze afdoen van gevallen van (dreigend) seksueel misbruik, waarbij er oog kan zijn voor dilemma's die kunnen spelen ten aanzien van kennis en loyaliteit. Bovendien betekent dit scenario dat de thans geldende aangifteplicht voor het slachtoffer komt te vervallen. Dit sluit aan bij zelfbeschikking door het slachtoffer en diens slachtofferrechten. Daarnaast blijkt uit ons empirisch onderzoek dat er in het werkveld geen draagvlak is voor de aangifteplicht van artikel 160 Sv bij verkrachting.

Onze voorkeur vindt ten slotte zijn grond in de nadrukkelijke wens van de ketenpartners om in gezamenlijk overleg op te kunnen treden op grond van gedeelde informatie en bij de afdoening van het seksueel misbruik niet in de richting van het strafrecht te worden gedwongen.⁸⁷ Die wens geldt niet alleen voor de hulpverlening, maar vindt ook (sterke) steun in de opvattingen van de politie en het Openbaar Ministerie. Straffen vormt namelijk niet per se de optimale aanpak bij seksueel misbruik. Benadrukt wordt dat het slachtoffer (en de naast betrokkenen) ruimte moet worden geboden om diens autonomie te herwinnen door op eigen wijze te kunnen herstellen.⁸⁸ Dat bepaalt mede de opportuniteit van een strafrechtelijk afdoening.

Het voorgaande betekent niet dat de actie beperkt moet blijven tot het schrappen van de aangifteplicht van artikel 160 Sv bij verkrachting en het afschaffen van de strafbaarstelling van het verzwijgen van een voorgenomen verkrachting van artikel 136 Sr. Anders dan de respondenten uit ons onderzoek menen wij dat een mogelijke verruiming van de kring van meldplichtigen minst genomen nader onderzoek behoeft. Het zou dan gaan om een 'meldrecht' voor relevante categorieën derden, bestaande uit personen die vanwege hun beroep of maatschappelijke activiteiten regelmatig contact hebben met maatschappelijk kwetsbaren en uit hoofde daarvan zicht kunnen hebben op (dreigend) seksueel misbruik. We duiden deze optie aan als een meldrecht, omdat dit op gelijke wijze vorm zou moeten krijgen als thans het geval is voor beroepskrachten, namelijk via toepassing van een gewaarborgde besluitvorming neergelegd in meldcodes. Een dergelijke benadering wordt elders ook toegepast, bijvoorbeeld in Ierland, Engeland & Wales en enkele Australische deelstaten.⁸⁹ In

86 Zie verder Kool e.a. 2020, hoofdstuk 6.

87 Dat uitgangspunt vindt ook erkenning in het overheidsbeleid; Kool e.a. 2020, hoofdstuk 3, § 3.5.2.2.

88 Kool e.a. 2020, hoofdstuk 4, § 4.3.4. Eender: Van den Bos e.a. 2019, § 4.3 en § 7.2.3.

89 Zie Kool e.a. 2020, hoofdstuk 5, § 5.2, 5.3, 5.4 en 5.7.

zo'n aanpak schemert een zedelijke, maar ook functionele verantwoordelijkheid door voor deze personen. Voorts sluit deze benadering aan op de werkwijze die op nationaal niveau onlangs ontwikkeld is in de sector sport.⁹⁰ Dat veld kenmerkt zich door een gelaagde verantwoordelijkheid en grote mate van autonomie van betrokken organisaties en besturen. Tegelijkertijd zijn er veel relevante derden betrokken bij de activiteiten met minderjarigen (trainers, coaches), waardoor informatie over mogelijk seksueel misbruik versnipperd is en via deze derden ontsloten moet worden richting de bestuurlijke laag en het daarboven gelegen toezicht. Hier ligt een zekere parallel met seksueel misbruik binnen het particuliere spoor, want ook daar is de afhankelijkheid van ontsluiting door significante derden groot.

7 Afronding

Door strafbaarstelling van seksueel misbruik moet bescherming van overheidswege tegen seksueel misbruik worden geboden, zo volgt uit het Verdrag van Lanzarote, de Richtlijn 2011/93/EU en de rechtspraak van het EHRM inzake positieve verplichtingen. De mogelijkheden voor bescherming door de overheid worden echter beperkt door de moeizame ontsluiting van seksueel misbruik aan de strafrechtelijke autoriteiten. Dat wordt onderkend in het Verdrag van Lanzarote en de Richtlijn 2011/93/EU; beide schrijven maatregelen voor om eenieder die het vermoeden heeft van seksueel misbruik aan te moedigen dat te melden bij bevoegde diensten. Wij hebben vastgesteld dat beide rechtsinstrumenten niet verplichten tot verruiming van de aangifteplicht bij seksuele misdrijven en strafbaarstelling van het niet doen van aangifte daarvan. Het EHRM heeft zich (nog) niet uitgelaten over deze kwestie. Wij menen dat het EHRM aandacht zou kunnen en moeten besteden aan de opdracht van de artikelen 12 lid 2 Lanzarote en 16 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU bij de vraag of ondergaan seksueel misbruik (mede) een gevolg is van tekortkomingen in de door de staat te betrachten zorgverplichtingen en aldus een schending oplevert van artikelen 3 en/of 8 EVRM.

Uit de besproken resultaten van ons onderzoek naar de mogelijkheden van verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv volgt dat in de praktijk evenmin bijval is te vinden voor een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv en een uitbreiding van de strafbaarstelling van artikel 136 Sr. Ook in de literatuur zijn kritische geluiden.⁹¹ Wij willen nog een stap verder gaan en prefereren het schrappen van de aangifteplicht bij verkrachting van artikel 160 Sv en het schrappen van verkrachting uit de opsomming van *delicta communia* in artikel 136 Sr. Het strafvorderlijk regiem dient zich te concentreren op het aangifterecht van artikel 161 Sv.

Daar kan het niet bij blijven. Wij zien in Richtlijn 2011/93/EU en het Verdrag van Lanzarote instructies en de rechtspraak van het EHRM minst genomen aanwijzingen liggen die steun bieden voor een responsabilisering van de burger voor het tegengaan van seksueel misbruik, met daaraan voor de lidstaten verbonden (positieve) verplichtingen dit te realiseren.⁹² Als we dat juist zien, dan zou dat op nationaal niveau vorm kunnen krijgen via invoering van een meldrecht voor personen die vanwege hun beroep of maatschappelijke activiteiten regelmatig contact hebben met maatschappelijk kwetsbaren en uit dien hoofde

90 Zie Kool e.a. 2020, hoofdstuk 3, § 3.4. Voorts T. Vertommen e.a., "Jij kan de absolute top bereiken, maar alleen als je me vertrouwt." Plegerkenmerken van seksueel kindermisbruik in de sport vanuit slachtofferperspectief, *Panopticon* 2019, nr. 4, p. 254-273.

91 Groenhuijsen, *DD* 2019/25, p. 354-355.

92 Zie ook Ashworth 1989, § 4, waar deze spreekt van 'the social responsibility view' als tegenhanger van 'the conventional view'. Voorts Pratt 2005, p. 280, waar deze slachtofferschap van seksueel misbruik aanduidt als 'a new kind of citizenship'.

zicht kunnen hebben op (dreigend) seksueel misbruik. Een dergelijke maatregel zou recht doen aan de opdracht neergelegd in artikel 16 lid 2 Richtlijn 2011/93/EU, artikel 12 lid 2 Lanzarote en de rechtspraak van het EHRM om de ontsluiting van informatie over seksueel misbruik door derden te bevorderen.⁹³

Of een dergelijk individueel meldrecht kan rekenen op politieke steun, in het bijzonder van de minister voor Rechtsbescherming, is de vraag. In de integrale beleidsbrief, opgesteld naar aanleiding van de verschijning van ons onderzoeksrapport en dat van Van den Bos c.s. bakent hij de wettelijke verantwoordelijkheid voor het melden van seksueel misbruik af tot de bestuurlijke laag. Hij spreekt het voornemen uit te willen komen tot de invoering van een meldplicht voor besturen van particuliere organisaties. Er is derhalve geen sprake van een voornemen te komen tot invoering van een individuele, op de burger toegesneden verplichting. Wel herhaalt de minister diens oproep aan '(...) alle slachtoffers en anderen die kennis dragen van seksueel misbruik om zich te melden bij de politie'.⁹⁴ Er is dus volgens de minister wel degelijk sprake van een morele verplichting, hetgeen aansluit op onze stellingname in deze. Opmerkelijk is wel dat deze ministeriële oproep aan burgers (waaronder slachtoffers van seksueel misbruik) is gericht op het zich melden bij de politie.⁹⁵ In het huidige bestel (zie § 4) zou melding door de burger aan Veilig Thuis immers voor de hand liggen. Melding bij de politie relateert in de Nederlandse setting immers al snel aan strafrechtelijke afdoening van het seksueel misbruik, de aan de politie toebedeelde hulpverlenende taak op grond van artikel 3 Politiewet 2012 ten spijt.⁹⁶

Hoe dan ook is bij melding van seksueel misbruik door burgers voorzichtigheid geboden. De paradox is dat strafrechtelijke bescherming nodig is, maar tegelijkertijd moet worden gewaakt tegen de daarmee samenhangende mogelijk disproportionele gevolgen voor het slachtoffer.⁹⁷ Tegelijkertijd geldt dat de private aard van de problematiek melding daarvan aan de (strafrechtelijke) autoriteiten belemmert, terwijl die alert moeten zijn op en hebben te waken tegen seksueel misbruik. Dat laatste lijkt niet goed te kunnen zonder overdracht van vermoedens en kennis door particulieren. Slachtoffers van seksueel misbruik zelf zijn immers in de regel niet, of pas veel later tot melden in staat. Kortom, de boodschap dat seksueel misbruik (strafrechtelijk) moet (kunnen) worden bestreden vraagt om een ge-waarborgde uitwisseling van informatie door beroepskrachten en door burgers, maar dan wel in een context die voldoende rust en ruimte biedt om recht te doen met inachtneming van de belangen van het slachtoffer. En dat wijst niet in de richting van een verruiming van de aangifteplicht van artikel 160 Sv.

93 Voorts sluit zo'n maatregel aan op art. 27 Verdrag van Istanbul.

94 *Kamerstukken II* 2019/20, 34843, nr. 43, p. 2.

95 Kritisch over de tevredenheid van slachtoffers over het werk van de politie, Groenhuisen, *DD* 2019/25, p. 354-355.

96 In dit verband wijzen we erop dat in andere landen weliswaar is voorzien in een meldplicht aan de politie, maar dat daar sprake is van een (meer) adversair ingericht strafrechtelijk stelsel; Kool e.a. 2020, hoofdstuk 5, i.h.b. § 5.2-5.4.

97 Zie ook Pratt 2005, p. 287: '(...) the facilitation of disclosure and the willingness to believe does not in itself guarantee justice'.