

Onderzoek analyse werkveld bestrijding seksuele uitbuiting van kinderen

In opdracht van ministerie van Buitenlandse Zaken

April 2022

Majorie Kaandorp

Inhoudsopgave

Afkortingen

Samenvatting	1
Summary	6
1. Inleiding	11
1.2 Nederlandse inzet op bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen	11
1.3 Onderzoeksvragen	11
1.4 Definitie seksuele uitbuiting van kinderen	12
1.5 Onderzoeksmethode	12
Deskresearch	
Interviews	
Beperkingen onderzoek	
Onderzoekperiode	
Verantwoording keuze onderzoeker en geïnterviewde experts	
1.6 Opbouw rapport	14
2. Seksuele uitbuiting van kinderen	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Definitie	15
2.3 Oorzaken seksuele uitbuiting	17
Risicofactoren	
Risicogroepen	
2.4 Cijfers	18
2.5 De gevolgen van de Covid pandemie	18
Toename van seksuele uitbuiting van kinderen	
Preventieve voorzieningen en hulpverlening	
2.6 Gevolgen van seksuele uitbuiting	19
2.7 Tenslotte	19
3. Het werkveld bestrijding seksuele uitbuiting van kinderen: interventies en actoren	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Interventie strategieën	20
3.3 Theoretische strategieën en modellen	20
3.4 In de praktijk	22
3.5 Effectiviteit van interventies	23
3.6 Actoren	24
3.6.1 Internationaal opererende samenwerkingsverbanden	25
3.6.2 Wereldwijd: internationaal opererende maatschappelijke organisaties	25
3.6.3 Wereldwijd: VN en andere internationale gouvernementele organisaties	28
3.7 Tenslotte	28
4. Het Nederlandse BHOS- en SRGR-beleid en seksuele uitbuiting van kinderen	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Internationaal kader	29
4.3 Beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	29
Kinderen in het BHOS-beleid	
4.4 Bestrijding seksuele uitbuiting in het BHOS-beleid	30
4.4.1 Het Nederlandse SRGR-beleid	30
4.4.2 Bestrijding seksuele uitbuiting van kinderen en het SRGR-beleid	32
4.4.3 Vrouwenrechten en gendergelijkheid	32
4.4.4 Bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en het beleid op vrouwenrechten en gendergelijkheid	33
4.4.5 Overige beleidsartikelen BHOS-beleid	33

4.5 Financiële ondersteuning bestrijding seksuele uitbuiting van kinderen vanuit het BHOS-beleid	35
4.5.1 Financiële ondersteuning van maatschappelijke organisaties	35
4.5.2 Financiële ondersteuning van multilaterale en internationale organisatie	36
4.6 Mensenrechtenbeleid	36
4.7 Beleid van andere ministeries	36
4.8 Tenslotte	37
5. Conclusies en aanbevelingen	38
5.1 Inleiding	38
5.2 Aansluiting thema bij Nederlandse BHOS- en SRGR-beleid	38
5.2.1 Sluit het onderwerp aan bij het Nederlandse BHOS-beleid?	38
5.2.2 Sluit het onderwerp aan bij het Nederlandse SRGR-beleid?	39
5.3 Werkveld bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen	39
5.4. Inzet van Nederland via financiële kanalen	40
5.4.1 Ondersteunen van maatschappelijke organisaties (NGO's)	40
5.4.2 Ondersteunen van multilaterale organisaties	40
5.4.3 Samenwerking tussen organisaties, overheden, in netwerken en platforms	41
5.4.4 Lange termijn committering	41
5.4.5 Samenwerking met andere ministeries in Nederland	41
5.5. Conclusie en aanbevelingen	42
Notenapparaat	44
Bijlage 1 Overzicht van landen en lokale partners van de Down to Zero alliantie	47
Bijlage 2 Financiering door andere like-minded donors van programma's op seksuele uitbuiting van kinderen	48
Bijlage 3 Puntsgewijze samenvatting good practises	50
Bijlage 4 Lijst van geconsulteerde organisaties en personen	51
Bijlage 5 Lijst van vragen interviews	52
Literatuurlijst	53

Afkortingen

BHOS	Beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
ECPAT	End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes
EVAC	End Violence Against Children
FBK	Fonds Bestrijding Kinderarbeid
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunisation, known as the Vaccine Alliance
GFATM	The Global Fund to Fights AIDS, Tuberculosis and Malaria
GFF	Global Financing Facility
ICMEC	International Centre for Missing and Exploited Children
IJM	International Justice Mission
ILO	International Labour Organisation
ILO-IPEC	ILO International Programme for the Elimination of Child Labour
IVRK	VN Verdrag inzake de Rechten van het Kind
MHPSS	Mental Health and Psychosocial Support
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
OCSEA	Online Child Sexual Exploitation and Abuse
ODA	Official Development Assistance
RvO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SDG	Sustainable Development Goals
SEC	Sexual Exploitation of Children
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SOA	Seksueel Overdraagbare Aandoening
SRGR	Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten
UNFPA	United Nations Family Planning Association
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VN	Verenigde Naties
WHO	World Health Organisation

Samenvatting

Doel onderzoek

In dit onderzoek is onderzocht in welke mate en op welke manier de inzet op de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen in ODA-landen past binnen de doelstellingen en beoogde resultaten van het Nederlandse beleid op Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) en het beleid op Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR).

De volgende onderzoeksvragen lagen aan dit onderzoek ten grondslag:

1. *Aansluiting van bestrijden sexual exploitation of children (SEC) in ODA-landen bij het Nederlandse SRGR- en BHOS-beleid:*

- In hoeverre sluit het thema Bestrijding van SEC in ODA-landen aan bij het Nederlandse SRGR-beleid?
- In hoeverre sluit het thema Bestrijding van SEC in ODA-landen aan bij het Nederlandse BHOS-beleid?

2. *Welke uitvoerders zijn actief op de bestrijding van SEC in ODA-landen:*

- Welke actoren zijn op nationaal, regionaal en internationaal niveau werkzaam op de bestrijding van SEC in ODA-landen?
- Op welke manier wordt er door deze actoren ingezet op de bestrijding van SEC in ODA-landen?
- In hoeverre zijn deze manieren effectief in het bestrijden van SEC in ODA-landen?

3. *Aansluiting inzet bestrijding SEC in ODA-landen bij het Nederlandse SRGR- en BHOS-beleid:*

- Welke financieringsmogelijkheden voor de bestrijding van SEC in ODA-landen voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken komen hieruit voort?
- Wat is het comparatieve voordeel van de verschillende financieringsmogelijkheden die in overweging genomen moeten worden?

Voor het beantwoorden van deze vragen is deskresearch gedaan en zijn gesprekken gevoerd met (internationale) experts op het terrein van seksuele uitbuiting van kinderen, SRGR en kindbescherming.

Het rapport begint met een beschrijving van seksuele uitbuiting van kinderen; wat is het, wat zijn risico factoren en risico groepen, wat zijn de gevolgen voor de slachtoffers of 'overlevers'? Dit wordt gevolgd door een beschrijving van het werkveld. Welke organisaties werken aan de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen, welke interventies passen zij toe en wat werkt het beste? Er is gekeken naar de doelstellingen en speerpunten van zowel het BHOS- als het SRGR-beleid en de inzet die nu vanuit dit beleid gedaan wordt om de situatie van kinderen te verbeteren, met een focus op de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen. Op basis van deze informatie is geanalyseerd hoe de inzet op het bestrijden van seksuele uitbuiting van kinderen past in het BHOS- en SRGR-beleid en hoe deze voortgezet zou kunnen worden.

Seksuele uitbuiting van kinderen in ODA-landen

Een kind is het slachtoffer van seksuele uitbuiting wanneer hij of zij deelneemt aan een seksuele activiteit in ruil voor iets (bijvoorbeeld winst of voordeel, of zelfs de belofte daarop) dat toekomt aan een derde partij of aan het kind zelf.

Seksuele uitbuiting van kinderen is een ernstige schending van de rechten van kinderen, treft vooral kwetsbare kinderen en heeft langdurige schadelijke gevolgen voor hun verdere ontwikkeling. Het ontnemt kinderen zicht op een goede toekomst en ontwricht gezinnen en gemeenschappen. Een omgeving die gekenmerkt wordt door discriminatie, armoede, gewapende conflicten, politieke instabiliteit en een zwak kindbeschermingssysteem, is een voedingsbodem voor misbruik en uitbuiting.

Gedetailleerde data ontbreekt maar men schat dat wereldwijd miljoenen kinderen op de één of andere manier te maken krijgen met seksuele uitbuiting.

De gevolgen van de Covid pandemie hebben geleid tot een toename van het aantal slachtoffers; meer gezinnen hebben te maken met armoede en zoeken naar alternatieve bronnen van inkomsten, scholen zijn langere tijd gesloten geweest en kinderen zaten vaker thuis en waren meer actief online (zonder toezicht).

(Potentiële) daders zoeken afleiding en de technologie is beschikbaar om online materiaal te maken en te verspreiden. De bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen is urgenter maar ook complexer geworden.

Het werkveld

De aanpak van seksuele uitbuiting vraagt om de inzet van overheid, de private sector, gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties (NGO's), ouders en kinderen zelf. Voor het effectief bestrijden van seksuele uitbuiting van kinderen is een lange termijn visie en een brede, integrale, cross-sectorale en transnationale aanpak nodig. Een goed functionerend kinderbeschermingssysteem is cruciaal in het voorkomen van seksuele uitbuiting van kinderen, het beschermen en opvangen van (potentiële) slachtoffers en de opsporing en vervolging van daders.

Veelbelovende en gehanteerde programma's richten zich op het creëren van een veilige omgeving (thuis, op school en in de gemeenschap), economische weerbaarheid, traumabehandeling van slachtoffers, *life skill* vaardigheden, zelfverdediging voor meisjes, seksuele voorlichting en gedragsverandering.

Multilaterale en niet-gouvernementele organisaties, overheden en bedrijven werken samen in allianties of voeren programma's alleen uit. Veel grote organisaties doen hun werk op dit thema vanuit het *Global Partnership to End Violence Against Children* en het *End Violence Fund* dat programma's en projecten financieel ondersteunt. Een deel van de organisaties werkt ook vanuit de WePROTECT Global Alliance. Dit partnerschap richt zich specifiek op het bestrijden van seksuele uitbuiting van kinderen online. NGO's maken deel uit van bovenstaande partnerschappen en kunnen hun werk soms deels financieren uit de fondsen die daarvoor beschikbaar zijn.

Wereldwijd opererende kinderrechten NGO's als bijvoorbeeld Save the Children, Plan International, ECPAT, de Child Helpline en de organisaties die samenwerken in een alliantie als Down to Zero, werken samen met lokale kleinere NGO's die zeer deskundig zijn in de bestrijding van seksuele uitbuiting en die de lokale context goed kennen. Door nationale allianties van lokale organisaties te smeden en regionale uitwisseling van *best practises*, kennis en deskundigheid te organiseren kan met meer kracht en kennis een intersectoraal en *cross-border* fenomeen als seksuele uitbuiting van kinderen bestreden worden.

Landen moeten nog meer dan voorheen over de grenzen heen samenwerken omdat daders en slachtoffers zich niet zelden in verschillende landen bevinden en omdat de rol van de internationaal georganiseerde misdaad groot is bij seksuele uitbuiting. Minder ontwikkelde landen hebben daarbij hulp nodig.

BHOS-beleid en SRGR-beleid

Het Nederlandse BHOS-beleid is gericht op het voorkomen van conflict en instabiliteit, het verminderen van armoede en maatschappelijke ongelijkheid, het bevorderen van duurzame inclusieve groei en klimaatactie en het versterken van het internationale verdienvermogen van Nederland. Dit is vertaald in meerdere beleidsonderwerpen. Kinderen zijn geen aparte doelgroep in het beleid, maar de inzet om de leefomstandigheden van kinderen in ODA-landen te verbeteren en daarmee de voedingsbodem voor seksuele uitbuiting weg te nemen, komt onder verschillende beleidsonderwerpen terug. Bijvoorbeeld door het bestrijden van kinderarbeid, investeren in kwalitatief goed onderwijs, het ontwikkelen van werkgelegenheid voor (gevluchte) jongeren, het bestrijden van ondervoeding, het verbeteren van de toegang van kinderen tot het rechtssysteem en het beschermen van kwetsbare groepen in noodsituaties en humanitaire rampen.

Een aantal beleidsonderwerpen raakt meer direct aan het onderwerp seksuele uitbuiting van kinderen. Dan gaat het om de inzet voor vrouwenrechten en gendergelijkheid, en het bevorderen van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR). Onder de doelstellingen van dit beleid valt het bestrijden van geweld tegen vrouwen en meisjes en het stoppen van discriminerende en criminele praktijken.

Sluit de inzet op de bestrijding van seksuele uitbuiting aan op het huidige Nederlandse BHOS- en SRGR-beleid?

Het ondersteunen van de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen past binnen de doelstellingen van het huidige BHOS- en SRGR-beleid.

Er zijn meerdere aanknopingspunten tussen programma's ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen in ODA-landen en de beleidskaders die voortvloeien uit het huidige BHOS-beleid. Risicofactoren voor seksuele uitbuiting van kinderen zijn, onder andere, armoede, gender ongelijkheid, discriminatie en

marginalisatie van minderheidsgroeperingen, slecht onderwijs, een kwetsbare (juridische) positie van kinderen, een kwetsbare positie door seksuele oriëntatie, verlies van ouders en een onveilige thuissituatie, noodsituaties en humanitaire crises. In het BHOS-beleid komt het bestrijden van deze factoren in de hoofddoelstellingen en onder de verschillende beleidsartikelen terug. Veelbelovende en gehanteerde programma's in de aanpak van seksuele uitbuiting dragen met hun interventies bij aan het bereiken van de BHOS-doelstellingen om conflicten en instabiliteit te voorkomen en armoede en maatschappelijke ongelijkheid te verminderen.

De verschillende BHOS-beleidsartikelen raken ieder een deel van de aanpak van seksuele uitbuiting maar om doeltreffend te zijn, is het geheel van verschillende interventies, gericht op meerdere sectoren en stakeholders, belangrijk. Het is daarom lastig het ondersteunen van deze programma's vanuit één van de beleidsartikelen te bezien. De nadruk zou dan gelegd worden op één aspect (een specifieke doelgroep, een specifieke situatie of interventies op een specifieke sector) terwijl een bredere blik nodig is.

Het onderwerp *bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen* past qua interventies en qua doelgroep goed binnen het SRGR-beleid. De rechten van kinderen, inclusief hun seksuele en reproductieve rechten, worden door seksuele uitbuiting op gruwelijke wijze geschonden. Het ondermijnt hun seksuele en reproductieve gezondheid. De gevolgen, zoals verwondingen, ongewenste zwangerschappen, gecompliceerde bevallingen, onveilige abortussen en SOA's, verhinderen een positieve en gezonde (seksuele) ontwikkeling van kinderen. Seksuele uitbuiting kan niet bestreden worden zonder dat seksuele en reproductieve gezondheid en rechten gegarandeerd zijn. Met het behalen van de SRGR-doelstellingen kan seksuele uitbuiting van kinderen voorkomen worden en is betere zorg voor slachtoffers beschikbaar.

Veel van de interventies die gehanteerd worden om seksuele uitbuiting van kinderen te bestrijden komen terug in de interventies die vanuit het Nederlandse SRGR-beleid ondersteund worden om haar doelstellingen te behalen: aanpassingen van wetgeving en beleid, seksuele voorlichting, bewustwording en gedragsverandering, versterken van de SRG gezondheidszorg en capaciteitsversterking van maatschappelijke organisaties en zelforganisaties.

Voor de aanpak van seksuele uitbuiting van kinderen zijn ook interventies nodig die niet logischerwijs vanuit het SRGR-beleid ondersteund worden. Voorbeelden zijn economische hulpprogramma's die zorgen voor alternatieve inkomstenbronnen voor gezinnen en kinderen of het ontwikkelen en versterken van rechtssystemen waarin kinderen gehoord en beschermd worden. Andere voorbeelden zijn interventies die zich richten op bewustwording van de reis- en toeristenindustrie en financiële instellingen of interventies die zich richten op regelgeving voor facilitators als online tech en sociale media bedrijven. Op deze onderdelen van een programma zou samenwerking gezocht kunnen worden met andere departementen en ministeries.

Concluderend past het ondersteunen van de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen, qua onderwerp, doelgroep en interventies, binnen de doelstellingen van het huidige BHOS- en SRGR-beleid. De toename van het aantal minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting en de gevolgen die dit heeft voor een aanzienlijk deel van de kinderen in minder ontwikkelde landen, maakt de bestrijding van seksuele uitbuiting ook urgent. Dit maakt dat het een logische keuze is om dit onderwerp op de BHOS-agenda te houden.

Op welke manier kan de inzet op de bestrijding van seksuele uitbuiting vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken voortgezet worden en welke actoren en financieringsinstrumenten komen daarvoor in aanmerking?

Onder het BHOS-beleid zet Nederland een aantal instrumenten in. Dat zijn financiële instrumenten en beleidsinstrumenten als het ontwikkelen van partnerschappen, diplomatieke inzet en het optreden van Nederland als *broker* door verschillende actoren bijeen te brengen en te versterken.

Zowel multilaterale organisaties als maatschappelijke organisaties zijn actief in de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en werken daarin zoveel mogelijk samen.

De sterkste inzet van het ministerie van Buitenlandse Zaken op de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen kan geleverd worden door het ondersteunen van internationale, regionale en lokale allianties van organisaties die enerzijds inzetten op het ontwikkelen en/of versterken van kinderbeschermingssystemen en anderzijds op specifieke interventies gericht op het voorkomen van seksuele uitbuiting van kinderen, de

opvang en zorg voor slachtoffers of 'overlevers' en het opsporen en vervolgen van daders. De interventies moeten multidisciplinair en cross-sectoraal zijn, en zowel overheden, de private sector, lokale gemeenschappen, professionals, ouders en/of verzorgers en bovenal kinderen aanspreken.

De meeste wereldwijd opererende kinderrechtenorganisaties, zoals bijvoorbeeld UNICEF, Plan International, Save the Children, ECPAT en ook de NGO's verenigd in de Down to Zero alliantie, richten zich op het opbouwen en versterken van kinderbeschermingssystemen op internationaal en nationaal niveau, als kapstok voor het voorkomen en aanpakken van seksuele uitbuiting van kinderen. Zij zijn in staat dit bespreekbaar te maken en samen te werken met nationale overheden. Ze hebben over de jaren heen, internationaal en nationaal, een goede reputatie, een netwerk en een positie opgebouwd. Een wereldwijde organisatie als ECPAT is daarnaast sterk in het betrekken van de private sector zoals de toeristen- en reisindustrie, tech en sociale media bedrijven. Via de kinderpilijnen van het internationale netwerk van Child Helpline International komt contact tot stand met kinderen en jongeren die hun verhaal kwijt willen en hulp zoeken. Al deze organisaties werken vanuit een kinderrechtelijk perspectief en zijn deskundig op het terrein van seksuele uitbuiting van kinderen. Hun werk wordt versterkt door samenwerking met kleinere lokaal opererende organisaties die de lokale context kennen, makkelijk bereikbaar zijn voor kinderen en ouders en directe bescherming en zorg kunnen bieden aan kinderen.

Ondersteuning van overheden op dit terrein is van belang omdat zij verantwoordelijk zijn voor de aanpassing van wetgeving en beleid. Dit kan via het ondersteunen van programma's van gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties, maar ook via directe bilaterale ondersteuning aan overheden. Voor een integrale benadering van seksuele uitbuiting is een combinatie de beste optie.

Een committering op lange termijn heeft de voorkeur omdat het aanpassen van beleid en wetgeving, het aanpassen van gedrag en normen ten opzichte van kinderen en seksualiteit, het verbeteren van de gezondheidszorg en het opbouwen van deskundigheid bij professionals, een lange adem vergen.

Het grensoverschrijdende aspect en het feit dat ook in Nederland daders zitten, maakt dat een nauwere samenwerking tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en bijvoorbeeld het ministerie van Justitie en Veiligheid op dit onderwerp voor de hand ligt. Het ministerie van Justitie en Veiligheid verzamelt bewijs in bronlanden van mensenhandel en uitbuiting waarmee hier in Nederland daders en facilitators vervolgd worden. Het ministerie maakt daarvoor onder andere gebruik van de informatie van lokaal opererende organisaties die door het ministerie van Buitenlandse Zaken ondersteund kunnen worden. Op deze manier vullen beide ministeries elkaar aan waarbij het ministerie van Buitenlandse Zaken de preventieve en beschermende interventies ondersteunt en het ministerie van Justitie en Veiligheid de repressieve interventies.

Conclusie en aanbevelingen

Qua onderwerp, doelgroep en interventies past het ondersteunen van de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen binnen de doelstellingen van het huidige BHOS- en SRGR-beleid. De toename van het aantal minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting en de gevolgen die dit heeft voor een aanzienlijk deel van de kinderen in minder ontwikkelde landen, maakt de bestrijding van seksuele uitbuiting ook urgent.

Op basis van de resultaten van het onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Investeer in de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen in ODA-landen.

Naast de urgentie van het onderwerp heeft de inzet van Nederland toegevoegde waarde door de getoonde voortrekkersrol op het onderwerp SRGR en de wijze waarop Nederland maatschappelijke organisaties, in internationale en nationale allianties, gedurende meerdere jaren financieel ondersteunt.

2. Bezie de aanpak van seksuele uitbuiting van kinderen ook vanuit de noodzaak om kinderbeschermingssystemen in landen te versterken.

De bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen is gebaat bij een goed functionerend systeem van kinderbescherming. Een stevig stelsel van wetgeving, beleid, en voorzieningen op nationaal, regionaal en lokaal niveau, is in staat om uitbuiting, misbruik, mishandeling, verwaarlozing, schadelijke tradities en geweld tegen kinderen te voorkomen en aan te pakken.

3. Zet in op de ondersteuning van zowel multilaterale, maatschappelijke (niet-gouvernementele) organisaties als van overheden, zorg dat er onderling meer wordt samengewerkt én zorg voor een meerjarig commitment.

De sterkste inzet van het ministerie van Buitenlandse Zaken op de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen kan geleverd worden door het ondersteunen van internationale, regionale en lokale allianties van organisaties die enerzijds inzetten op het ontwikkelen en/of versterken van kinderschermingssystemen en anderzijds op specifieke interventies gericht op het voorkomen van seksuele uitbuiting van kinderen, de opvang en zorg voor slachtoffers of 'overlevers' en het opsporen en vervolgen van daders. De interventies moeten multidisciplinair en cross-sectoraal zijn, en zowel overheden, de private sector, lokale gemeenschappen, professionals, ouders en/of verzorgers en bovenal kinderen aanspreken. Omdat dit onderwerp een grote internationale component heeft, is een samenwerking met partnerlanden op het gebied van kinderscherming en specifiek ter voorkoming van seksueel geweld, misbruik en uitbuiting van kinderen sterk aan te bevelen.

4. Werk op de bestrijding van seksuele uitbuiting in ODA-landen meer samen met andere ministeries in Nederland zoals bijvoorbeeld het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Het uitwisselen van kennis tussen ministeries en het gezamenlijk financieren van projecten kunnen de aanpak een boost geven. Daarbij kan de regie liggen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken vanuit de expertise over en de diplomatieke banden met ODA-landen.

Summary

Aim of the research

This research aims to clarify to what extent, and in which way, the commitment to combat sexual exploitation of children in ODA countries aligns with the objectives and goals of the Dutch policy on Foreign Trade and Development Cooperation (in Dutch: BHOS) and the policy on Sexual and Reproductive Health and Rights (SRHR).

The following research questions form the basis for this research:

1. *Suitability of combatting sexual exploitation of children (SEC) in ODA countries with respect to the Dutch SRHR and BHOS policies:*

- To what extent does combatting SEC in ODA countries align with the Dutch SRHR policy?
- To what extent does combatting SEC in ODA countries align with the Dutch BHOS policy?

2. *Which actors are actively involved in combatting SEC in ODA countries:*

- Which actors are active in combatting SEC in ODA countries on a national, regional and international scale?
- How do these actors work in combatting SEC in ODA countries?
- To what extent are the interventions effective?

3. *Suitability of the support for combatting SEC in ODA countries with respect to the Dutch SRHR and BHOS policies:*

- What options for financial support to the combat of sexual exploitation are available for the Ministry of Foreign Affairs?
- How do these options compare?

In order to answer these research questions, desk research has been done and interviews have been held with (international) experts in the field of sexual exploitation of children, SRHR and child protection.

This report starts with a description of sexual exploitation of children; what is sexual exploitation, what are the risk factors and which children are more vulnerable for exploitation, what are the consequences for the victims or 'survivors'? This is followed by an overview of the international landscape: which organizations are involved in the combat of sexual exploitation of children, what kind of interventions do they implement and what are the most effective interventions? The research looks at the goals and focus of both the BHOS policy as the SRHR policy and it looks at the support it has provided to improve the situation of children in ODA countries. This is done with a special focus on combatting the sexual exploitation of children. On the basis of this information an analysis has been done on how support for the combat of sexual exploitation of children aligns with the BHOS and the SRHR policy and how this might be continued.

Sexual exploitation of children in ODA countries

A child is a victim of sexual exploitation when he/she takes part in a sexual activity in exchange for something (e.g. gain or benefit, or even the promise of such) from a third party, the perpetrators, or by the child her/himself (Definition of the Luxembourg Guidelines 2016).

Sexual exploitation of children is a severe violation of children's rights, it affects vulnerable children in particular and causes long-term damage to their development. It affects their hopes for a better future and disrupts families and communities. An environment that is characterized by discrimination, poverty, armed conflicts, political instability and a weak child protection system provides the perfect conditions for abuse and exploitation. Despite the fact that detailed data are missing, it is estimated that millions of children worldwide face some form of sexual exploitation.

As a consequence of the Covid pandemic, there has been an increase in the number of victims. More families have to deal with poverty and are looking for alternative sources of income, schools have been closed for long periods of time, children spent more time at home and were more active online (without supervision). (Potential) perpetrators are looking for distraction and the technology is in place to make and distribute material. This has made it more urgent and more complex to combat sexual exploitation.

The professional field

The combat against sexual exploitation of children needs the commitment of the government, the private sector, governmental and non-governmental organizations (NGOs), parents and children themselves. One needs a long term vision and a broad, integral, cross sectoral and transnational approach. A well-functioning child protection system is crucial for the prevention, the protection and care for (potential) victims of sexual exploitation and the investigation and prosecution of perpetrators.

Promising programs focus on creating a safe environment (at home, in schools and in the community), economic resilience, trauma treatment of victims, life skill training, self-defense for girls, sexual education and behavioral change.

Multilateral and non-governmental organizations, governments and companies work either together in alliances or implement programs by themselves. Many large international organizations working in this field have joined the Global Partnership to End Violence Against Children and the End Violence Fund. The fund gives financial support to programs and projects. Some of the organizations also work with the WePROTECT Global Alliance. This alliance focuses in particular on combatting online sexual exploitation of children. NGOs are also participating in the abovementioned alliances. They can sometimes finance part of their work from the available funds.

Child rights based NGOs that work internationally, such as Save the Children, Plan International, ECPAT, the Child Helpline and the organizations working in the Down to Zero alliance, cooperate with local, smaller NGOs with great knowledge of the local context and expertise in combatting sexual exploitation. By forming national alliances with local organizations and setting up a regional exchange of best practices, knowledge and expertise, a more powerful and knowledge-based approach towards combatting sexual exploitation of children can be obtained.

Countries need to cooperate more than ever before as perpetrators and victims are often residing in different countries. The role of international organized crime is large in sexual exploitation. Less developed countries need support in doing so.

BHOS policy and SRHR policy

The Dutch BHOS policy is focused on preventing conflict and instability, reducing poverty and social inequality, promoting sustainable inclusive growth and climate action and reinforcing the international earning potential of The Netherlands. The BHOS policy covers several themes. Children are no separate target group in this policy, but the commitment to improve the living conditions of children in ODA countries and consequently removing risk factors for sexual exploitation of children is reflected in different policy themes. For example by fighting child labor, investing in qualitative education, investing in employment for (refugee) young people, fighting hunger, improving access for children to the legal system and protecting vulnerable people in emergency situations and humanitarian disasters.

A number of policy themes are more directly relevant to the topic of sexual exploitation of children. These are the commitment to women's rights and gender equality and the commitment to sexual and reproductive health and rights (SRHR). Among the goals of these policy themes are putting an end to violence against women and girls and combatting discriminatory and criminal practices.

Does the commitment to combat sexual exploitation align with the current Dutch BHOS and SRHR policies?

Supporting the combat against sexual exploitation of children aligns with the goals of the current BHOS and SRHR policies.

There are several linkages between programmes for combatting sexual exploitation of children in ODA countries and the policy framework derived from the current BHOS policy. Among the risk factors for sexual exploitation of children are poverty, gender inequality, discrimination and marginalization of minority groups, poor education, a weak (legal) position of children, a vulnerable position due to sexual orientation, loss of parents and an unsafe home situation, emergency situations and humanitarian crisis. Combatting these risk factors is among the main goals of the BHOS policy. Promising programmes for combatting sexual

exploitation contribute to the BHOS goals to prevent conflicts and instability and reduce poverty and social inequality.

The various BHOS policy focus areas each deal with a part of the strategy towards combatting sexual exploitation. To be efficient the strategy needs the complete cluster of different interventions, aimed at multiple sectors and stakeholders. It is therefore not enough to look at the support of these programmes from just one of the policy focus areas. This would put emphasis on one particular aspect (a specific target group, a specific situation or interventions in a specific sector) while in fact a broader view is needed.

The work on combatting sexual exploitation of children fits well within the SRHR policy, looking at promising interventions and target group. Children's rights, including their sexual and reproductive rights, are violated in a brutal way by sexual exploitation. It undermines their sexual and reproductive health. The consequences, like physical injuries, unwanted pregnancies, complicated birth, unsafe abortions and STDs impede a positive and healthy (sexual) development of children. Sexual exploitation cannot be stopped without at the same time working towards guaranteeing sexual and reproductive health and rights. By attaining the SRHR goals, sexual exploitation of children can be prevented and better care for victims becomes available.

Many of the interventions used in the fight against sexual exploitation of children reappear in the interventions which are supported by the Dutch SRHR policy: adaptations of legislation and policies, sexual education, awareness raising and behavioral change, reinforcement of the SRH care and reinforcement of the capacity of civil society organizations and self-organizations.

In combatting sexual exploitation of children there is also a need for interventions that are normally not supported by the SRHR policy. Examples are economic aid programmes that provide alternative sources of income for families and children or the development and reinforcement of legal systems in which children are heard and protected. Other examples are interventions aimed at the travel and tourist industry and at financial institutions or interventions aimed at developing legislation for facilitators like online tech and social media companies. For those aspects of a programme, one could look at cooperation with other departments and ministries.

In conclusion, the support for the fight against sexual exploitation of children aligns with the goals of the current BHOS and SRHR policies on the basis of theme, target group and interventions. The increasing number of child victims of sexual exploitation and its consequences for many children in less-developed countries, make fighting sexual exploitation also an urgent matter. It would therefore be a logical choice to keep this theme on the BHOS agenda.

How can the support for the combat against sexual exploitation be continued by the Ministry of Foreign Affairs, by which actors and through which financial channels?

As part of the BHOS policy, the Netherlands applies a number of instruments. Both financial and policy instruments, like developing partnerships, diplomatic action and acting as a broker by bringing together and reinforcing various actors.

Both multilateral organizations and civil society organizations are active in combatting sexual exploitation of children and cooperate as much as possible.

The largest impact that the Ministry of Foreign Affairs can have in the combat against sexual exploitation of children would be to support international, regional and local alliances of organizations that, on the one hand, commit to develop and reinforce child protection systems and, on the other hand, commit to specific interventions aimed at the prevention of sexual exploitation of children, organizing shelter and care for victims or 'survivors' and tracking down and prosecuting perpetrators. These interventions should be multidisciplinary and cross-sectoral and appeal to both governments, the private sector, local communities, professionals, parents and/or caretakers and, above all, children.

Most worldwide active children rights organizations, such as UNICEF, Plan International, Save the Children, ECPAT and the NGOs that cooperate in the Down to Zero alliance, focus on building and reinforcing child protection systems at international and national level. A child protection system functions as a framework for

the prevention and fight against sexual exploitation of children. These organizations interact and cooperate with national governments. Internationally and nationally they have acquired a good reputation, network and position. A worldwide organization as ECPAT is also well equipped to involve the private sector such as the tourist and travel industry, the tech and social media companies. Children tell their story or ask for help through the child helplines of the international network of Child Helpline International. The work of all of these organizations is based on children's rights and they are experts in the field of sexual exploitation of children. Their work is reinforced by the cooperation with smaller locally operating organizations that are familiar with the local context, easily accessible for children and parents and are able to offer direct protection and support to children.

Support for national governments in this field is important as they are responsible for adapting legislation and policies. This is possible through supporting programmes of governmental and non-governmental organisations, but also through supporting governments directly. A combination of both kinds of support is more effective as an integral approach in the fight against sexual exploitation is preferable.

A long-term commitment is preferable since the adaptation of policies and legislation, the adaptation of behavior and values with respect to children and sexuality, the improvement of health care and building expertise of professionals all take a lot of perseverance.

The cross-border aspect and the fact that also in the Netherlands there are perpetrators, make a closer cooperation between the Ministry of Foreign Affairs and e.g. the Ministry of Justice and Security obvious. The Ministry of Justice and Security collects evidence of human trafficking and exploitation in countries of origin. With this evidence perpetrators and facilitators can be prosecuted in the Netherlands. The Ministry uses, among others, the information of locally operating organizations which are financially supported by the Ministry of Foreign Affairs. In this way both Ministries complement each other: the Ministry of Foreign Affairs supports the preventative and protective interventions while the Ministry of Justice and Security supports the repressive interventions.

Conclusion and recommendations

Supporting the combat against sexual exploitation of children aligns with the goals of the current BHOS and SRHR policies. The increase of the number of child victims of sexual exploitation and consequently the severe impact this has on a considerable amount of children in less developed countries, makes the fight against sexual exploitation urgent.

The following recommendations result from this research:

- 1. Invest in the combat of sexual exploitation of children in ODA countries.**

Putting an end to sexual exploitation of children is urgent. In addition to that, the support of the Netherlands has an added value due to being at the forefront in SRHR. The way the Netherlands has supported civil society organizations, within international and national alliances, during several years has been unique.

- 2. Consider the combat of sexual exploitation of children also from the need to reinforce child protection systems in countries.**

The combat against sexual exploitation of children needs a good functioning child protection system. With a robust framework of legislation, policy and provisions at national, regional and local level, it is possible to prevent and react to exploitation, abuse, neglect, harmful traditions and violence against children.

- 3. Focus on the support of both multilateral, civil society (non-governmental) organizations and governments, make sure that mutual cooperation is enhanced and make a multiannual commitment.**

The largest impact that the Ministry of Foreign Affairs can have in the combat against sexual exploitation of children would be to support international, regional and local alliances of organizations that, on the one hand, commit to develop and reinforce child protection systems and, on the other hand, commit to specific interventions aimed at the prevention of sexual exploitation of children, organizing shelter and care for victims or 'survivors' and tracking down and prosecuting perpetrators. These interventions should be multidisciplinary and cross-sectoral and appeal to both

governments, the private sector, local communities, professionals, parents and/or caretakers and, above all, children.

Due to the international dimension of sexual exploitation, it is recommended to cooperate with partner countries in the field of child protection specifically targeted to the prevention of sexual violence, abuse and exploitation of children.

4. In combatting sexual exploitation in ODA countries, collaborate more directly with other ministries in the Netherlands, like the Ministry of Justice and Security.

The combat against sexual exploitation will profit from the exchange of experiences and joint financial support of projects between Ministries. The Ministry of Foreign Affairs can take the lead as it maintains diplomatic relations with ODA countries.

1. Inleiding

In de afgelopen jaren heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken het werk van maatschappelijke organisaties ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen financieel ondersteund. Dit is gebeurd vanuit het beleid dat het ministerie voert om seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) in ODA-landen¹ te beschermen en te bevorderen. In 2022 beslist het ministerie of de ondersteuning op dit specifieke onderwerp voortgezet kan worden en op welke wijze. Ter voorbereiding op dit besluit heeft het ministerie opdracht gegeven voor een onderzoek.

Dit onderzoek moet meer inzicht geven in de aansluiting van de inzet op de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen in ODA-landen bij het Nederlandse beleid op Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) en het SRGR-beleid, en hoe deze inzet vanuit het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken voortgezet kan worden. Het onderzoeksrapport zal daarbij concrete aanbevelingen geven over de comparatieve voordelen van verschillende financieringsmogelijkheden aan uitvoerders. De uitkomsten van het onderzoek zullen bijdragen aan de besluitvorming over financiering voor de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen na 2022.

1.2 Nederlandse inzet op bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen

De Nederlandse overheid heeft sinds 2016 het werk van de Down to Zero alliantie, een Nederlands samenwerkingsverband van vijf kinderrechtenorganisaties² ondersteund. De Down to Zero alliantie bestrijdt in Azië en Latijns-Amerika seksuele uitbuiting van kinderen. Tot december 2020 is het Down to Zero 1.0 programma gesteund. Van maart 2020 tot juni 2021 het Down to Zero Voice for Change programma en tot mei 2022 wordt het Building Back Better programma van de alliantie gefinancierd.

De bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen heeft de warme belangstelling van de Tweede Kamer. De financiering voor dit onderwerp is via een amendement uit 2014 door het PvdA Kamerlid Van Laar op de agenda van de Tweede Kamer gezet en onder verdere politieke aandacht voortgezet. De laatst ingediende motie, uit 2021, vraagt specifiek om na 2022 de steun voor maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen onverminderd voort te zetten³.

De aansluiting van dit onderwerp bij het SRGR-beleidsartikel, vanuit waar de inzet de afgelopen jaren is gefinancierd, is niet eerder onderzocht. In april 2021 is per brief aan de Tweede Kamer gecommuniceerd (in antwoord op de motie Voordewind/Kuik 2020⁴), dat alvorens tot een besluit te komen over financiering na 2022, een onderzoek naar de aansluiting van de inzet op bestrijding van seksuele uitbuiting bij het SRGR-beleidsartikel zal plaatsvinden.

1.3 Onderzoeksvragen

Sluit de inzet op de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen (SEC) aan op het huidige Nederlandse BHOS- en SRGR-beleid⁵ en hoe kan deze inzet vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken voortgezet worden?

Om antwoord te kunnen geven op deze vragen zijn in de Terms of Reference voor het onderzoek de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Aansluiting van bestrijden SEC in ODA-landen bij het Nederlandse SRGR- en BHOS-beleid:

- In hoeverre sluit het thema Bestrijding van SEC in ODA-landen aan bij het Nederlandse SRGR-beleid?
- In hoeverre sluit het thema Bestrijding van SEC in ODA-landen aan bij het Nederlandse BHOS-beleid?

2. Welke uitvoerders zijn actief op de bestrijding van SEC in ODA-landen:

- Welke actoren zijn op nationaal, regionaal en internationaal niveau werkzaam op de bestrijding van SEC in ODA-landen?
- Op welke manier wordt er door deze actoren ingezet op de bestrijding van SEC in ODA-landen?
- In hoeverre zijn deze manieren effectief in het bestrijden van SEC in ODA-landen?

3. Aansluiting inzet bestrijding SEC in ODA-landen bij het Nederlandse SRGR- en BHOS-beleid:

- Welke financieringsmogelijkheden voor de bestrijding van SEC in ODA-landen voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken komen hieruit voort?
- Wat is het comparatieve voordeel van de verschillende financieringsmogelijkheden die in overweging genomen moeten worden?

Voor het beantwoorden van onderzoeksvragen 1 en 3 is het belangrijk eerst meer inzicht te krijgen in wat seksuele uitbuiting van kinderen in ODA-landen is en op welke wijze en door welke organisaties het wordt bestreden. Dit laatste is het antwoord op onderzoeksvraag 2. Vervolgens is het belangrijk inzicht te krijgen in wat de doelstellingen en speerpunten van het Nederlandse BHOS en SRGR-beleid zijn en welke inzet gedaan wordt om de situatie van kinderen in ODA-landen te verbeteren. Met deze informatie kan de analyse gemaakt worden of en hoe de inzet op de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen aansluit bij het Nederlandse beleid. Daarmee worden onderzoeksvragen 1 en 3 beantwoord.

1.4 Definitie seksuele uitbuiting van kinderen

Seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen worden vaak in één zin genoemd. Beiden zijn een vorm van geweld tegen kinderen. Bij zowel misbruik als bij uitbuiting is de aantasting van de rechten en gezondheid van de slachtoffers gruwelijk en de gevolgen heftig en langdurig. Maar er is wel een verschil tussen misbruik en uitbuiting. Bij uitbuiting is sprake van financieel of ander gewin, het slachtoffer is bij wijze van spreken handelswaar waar geld mee verdiend kan worden. Uitbuiting kent ook meerdere en soms andere stakeholders dan misbruik. Dit verschil kan ook tot uiting komen in de gehanteerde interventies zoals preventie, de zorg voor slachtoffers en de aanpak van daders.

In dit rapport wordt de definitie van de *Luxembourg Guidelines* uit 2016 gehanteerd voor seksuele uitbuiting van kinderen: een kind is het slachtoffer van seksuele uitbuiting wanneer hij of zij deelneemt aan een seksuele activiteit in ruil voor iets (bijvoorbeeld winst of voordeel, of zelfs de belofte daarop) dat toekomt aan een derde partij of aan het kind zelf.

1.5 Onderzoeksmethode

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is desk research gedaan en zijn inventariserende en verdiepende interviews gehouden met meerdere sleutelpersonen, werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, bij VN organisaties en bij niet-gouvernementele organisaties (NGO's). Deze werkwijze leverde de meeste informatie op in een korte onderzoeksperiode. De gesprekken met de sleutelpersonen, waaronder internationale experts op het terrein van de aanpak van seksuele uitbuiting van kinderen, gaven duiding aan de data uit de rapporten en leverden meer up-to-date informatie op. In bijlage 4 aan het einde van dit rapport is een lijst van geïnterviewde organisaties/personen opgenomen.

Deskresearch

Voor dit onderzoek zijn rapporten gebruikt die gepubliceerd zijn door gouvernementele organisaties, NGO's, onderzoeksinstellingen en academici. De rapporten zijn geselecteerd op basis van de relevantie voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen en de kwaliteit (door wie gepubliceerd, methodiek, geciteerd in andere bronnen).

Er zijn tal van rapporten verschenen over geweld, misbruik en uitbuiting van kinderen. In veel rapporten wordt geen onderscheid gemaakt tussen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen. De *UN Special rapporteur on the sale and exploitation of children* doet dit wel. De Special Rapporteur brengt, naast jaarlijkse overzichtsrapporten, ook thematische rapporten uit. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van drie recente thematische rapporten. Een rapport over de impact van Covid op seksuele uitbuiting van kinderen, een rapport over de gender dimensie in seksuele uitbuiting en een rapport met *good practises* in de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen. De Special Rapporteur heeft in de thematische rapporten informatie gebundeld afkomstig van overheden, gouvernementele organisaties, NGO's, onderzoeksinstellingen en onafhankelijke experts. De rapporten leveren een beeld op van de huidige stand van zaken en geven recente ontwikkelingen weer en zijn daarmee een goede bron van informatie gebleken voor dit onderzoek.

Naast deze rapporten is ook gebruik gemaakt van rapporten van gouvernementele organisaties en NGO's. Soms zijn dit theoretische rapporten die door een alliantie van verschillende organisaties zijn gepubliceerd, soms zijn dit praktische onderzoeken of evaluatierapporten die organisaties als onderdeel van hun eigen programma's en projecten opleveren en publiceren. Belangrijk criteria om deze laatste rapporten te gebruiken voor dit onderzoek is of ze een breed overzicht geven over het thema en dus verder kunnen kijken dan de eigen programmering.

Er zijn niet veel rapporten gepubliceerd die specifiek ingaan op de effectiviteit van de gehanteerde interventies ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen. Voorbeelden zijn het evaluatie rapport van

het werk van de Down to Zero alliantie, geëvalueerd door een onderzoeksinstelling, en enkele rapporten van UNICEF met de resultaten van 168 onderzoeken naar de effectiviteit van verschillende soorten interventies (gecategoriseerd in effectief, veelbelovend, voorzichtig, meer onderzoek nodig en ineffectief/schadelijk) op het stoppen van seksueel misbruik en uitbuiting. Het laatste rapport van de *UN Special rapporteur over good practises* is gebaseerd op informatie aangeleverd door de organisaties zelf.

Voor het hoofdstuk over het BHOS- en SRGR-beleid is gebruik gemaakt van de rapporten van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de stukken over de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de gepubliceerde resultaten op de website van het ministerie. Het interview met medewerkers van het ministerie leverde aanvullende informatie op.

Interviews

Voor dit onderzoek zijn zeven gesprekken gevoerd met (internationale) experts op het terrein van seksuele uitbuiting van kinderen, SRGR en kinderscherming. In overeenstemming met de opdrachtgever is gekozen voor relevante stakeholders, werkzaam bij VN organisaties, NGO's en het ministerie van Buitenlandse Zaken zelf.

Een gepland gesprek met de *UN Special rapporteur on the sale and exploitation of children* heeft niet plaatsgevonden door tijdgebrek van de Special Rapporteur, maar haar rapporten leverden voldoende informatie op. Wel is er gesproken met de *UN Rapporteur on Violence Against Children*. De huidige mandaathoudster, Ms. Najat Maala, heeft jarenlange ervaring met het bestrijden van seksuele uitbuiting op zowel regionaal als internationaal niveau en heeft door haar positie een goed overzicht over het werkveld. Het gesprek leverde veel achtergrondinformatie op. Verder is er gesproken met NGO's die programma's uitvoeren om geweld tegen kinderen te stoppen, waaronder seksuele uitbuiting. De meeste organisaties waarmee gesproken is, opereren op internationaal, regionaal en nationaal niveau en kennen het werkveld goed.

De interviews zijn gehouden aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst die in de basis voor alle geïnterviewden gelijk was. Op deze manier konden antwoorden met elkaar vergeleken worden. Van ieder gesprek is een verslag gemaakt. De wijze waarop informatie uit de interviews verwerkt is in het rapport, is op verzoek gecheckt met de geïnterviewden op feitelijke onjuistheden.

Er is met medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken gesproken over de ondersteuning van het ministerie aan SRGR-programma's in diverse landen. De resultaten van een IOB onderzoek naar de inspanningen van het ministerie van Buitenlandse Zaken ten aanzien van SRGR wereldwijd konden voor dit onderzoek niet gebruikt worden. Door Covid heeft het onderzoek vertraging opgelopen.

De gesprekken met de sleutelpersonen hebben duiding gegeven aan de data uit de rapporten en leverden meer up-to-date informatie op. Deze informatie is met name gebruikt voor de hoofdstukken over seksuele uitbuiting en over het werkveld (interventies). Verwacht werd dat deze gesprekken ook extra informatie zouden opleveren over actoren actief in het werkveld. Dat bleek niet zo te zijn. Het doorspitten van rapporten en een zoektocht op internet leverden voldoende informatie op, dat niet verder aangevuld maar wel bevestigd kon worden door de geïnterviewden. Wel leverden de gesprekken extra informatie op over recente ontwikkelingen in het werkveld, gehanteerde interventies, de effectiviteit van interventies en de ondersteuning door verschillende donors. Ook werd de onderzoeker gewezen op meer recente rapporten.

Verantwoording keuze onderzoeker en geïnterviewde experts

De opdrachtgever wil graag inzicht in het werkveld bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen. Het onderzoek is op uitnodiging van de opdrachtgever gedaan door een onderzoeker met kennis van het onderwerp seksuele uitbuiting van kinderen en die deskundig is op het terrein van de rechten van kinderen, mede vanwege haar eerdere werk voor kinderrechten organisaties. De onderzoeker is niet werkzaam bij één van de organisaties die voor dit onderzoek benaderd is.

De keuze voor de geïnterviewde experts is afgestemd met de opdrachtgever en gemaakt op basis van expertise op het onderwerp seksuele uitbuiting van kinderen en/of het Nederlandse BHOS- en SRGR-beleid, inzicht in het werkveld (organisaties en gehanteerde interventies) en kennis van actuele ontwikkelingen op het terrein van seksuele uitbuiting van kinderen. De geïnterviewden zijn afkomstig uit het werkveld, werken

dagelijks op dit onderwerp en hebben daarmee het beste overzicht over wat er gaande is. Tegelijkertijd maakt dit het ook logisch dat in alle interviews de urgentie van het probleem naar voren is gebracht en daarmee ook de noodzaak om de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen te blijven voortzetten. Dit is in ogenschouw genomen bij het analyseren van de verzamelde informatie, het beantwoorden van de onderzoeksvragen en het formuleren van de aanbevelingen.

Beperkingen onderzoek

De opdrachtgever wil graag een overzicht van actoren werkzaam in de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen. Gezien de beperkte omvang van het rapport en van de onderzoeksperiode, is overeengekomen dat er geen uitputtend overzicht gegeven kan worden van alle organisaties die in ODA-landen werkzaam zijn op dit terrein. Er zijn veel lokale, kleinere initiatieven, die nuttig werk verrichten maar dat niet op zodanige schaal doen dat zij voor grote donors interessant zijn. Wel zijn zoveel mogelijk overkoepelende initiatieven benoemd.

Voor informatie over de effectiviteit van de gehanteerde interventies op dit onderwerp was de onderzoeker afhankelijk van beschikbare rapporten. Voor dit onderzoek is geen eigen effectiviteitsmeting gedaan.

Onderzoeksperiode

Het onderzoek heeft plaatsgevonden van 1 december 2021 tot 30 maart 2022.

1.6 Opbouw rapport

Voor een beter begrip van het fenomeen en een betere analyse van de aansluiting op het huidige BHOS-beleid begint het rapport, na de inleiding, in hoofdstuk 2 met een beschrijving van seksuele uitbuiting van kinderen; wat is het, hoe is het gelinkt aan kinderarbeid en mensenhandel, wat zijn risico factoren en risico groepen, wat zijn de meest recente ontwikkelingen, hoeveel kinderen hebben te maken met seksuele uitbuiting en wat zijn de gevolgen voor de slachtoffers.

Hoofdstuk 3 geeft meer inzicht in het werkveld. Welke organisaties werken aan de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen, welke interventies passen zij toe en wat werkt het beste? Deze informatie is van nut bij het beantwoorden van de vragen hoe de inzet op het bestrijden van seksuele uitbuiting past in het BHOS- en SRGR-beleid en hoe deze voortgezet kan worden.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 gekeken naar de doelstellingen en speerpunten van zowel het BHOS-beleid als het SRGR-beleid. Op welke wijze zet het ministerie van Buitenlandse Zaken zich via het BHOS-beleid in voor kinderen in ODA-landen en meer specifiek: wat is de inzet op het onderwerp seksuele uitbuiting van kinderen? Hoe past de bestrijding van seksuele uitbuiting bij het BHOS- en SRGR-beleid?

In het laatste hoofdstuk van het onderzoek volgt de conclusie en daarmee de beantwoording van de onderzoeksvragen: sluit de inzet op de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen aan op het huidige Nederlandse BHOS- en SRGR-beleid en hoe kan deze inzet van het ministerie van Buitenlandse Zaken voortgezet worden? Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen vanuit de onderzoeker.

2. Seksuele uitbuiting van kinderen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van seksuele uitbuiting van kinderen en een overzicht van de meest recente ontwikkelingen op dit onderwerp. De gevolgen van de Covid pandemie zijn meegenomen omdat de impact op het onderwerp en de actoren die werkzaam zijn op dit terrein significant zijn geweest.

2.2 Definitie

Seksuele uitbuiting van kinderen valt onder de brede noemer van seksueel geweld tegen kinderen en wordt in een aantal internationale verdragen specifiek benoemd: artikel 34 van het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), artikel 2 van het facultatief protocol van het IVRK en het 'Lanzarote' Verdrag.

Artikel 34 VN-verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK):

De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te beschermen tegen alle vormen van seksuele exploitatie en seksueel misbruik. Hiertoe nemen de Staten die partij zijn met name alle passende nationale, bilaterale en multilaterale maatregelen om te voorkomen dat:

- a. een kind ertoe wordt aangespoord of gedwongen deel te nemen aan onwettige seksuele activiteiten;
- b. kinderen worden geëxploiteerd in de prostitutie of andere onwettige seksuele praktijken;
- c. kinderen worden geëxploiteerd in pornografische voorstellingen en pornografisch materiaal.

Artikel 2 Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 25-05-2000:

Voor de toepassing van dit Protocol wordt verstaan onder:

- a. de verkoop van kinderen: iedere handeling of transactie waarbij een kind wordt overgedragen door een persoon of groep personen aan een andere persoon of groep personen tegen betaling of een andere vorm van vergoeding;
- b. kinderprostitutie: het gebruik van een kind bij seksuele handelingen tegen betaling of een andere vorm van vergoeding;
- c. kinderpornografie: elke afbeelding, op welke wijze dan ook, van een kind dat betrokken is bij, werkelijke of gesimuleerde, expliciete seksuele gedragingen of elke afbeelding van de geslachtsorganen van een kind voor primair seksuele doeleinden.

Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, Lanzarote, 25-10-2007: Artikel 18 t/m 23

Volgens dit verdrag wordt seksueel misbruik van kinderen seksuele uitbuiting wanneer een tweede partij financieel, sociaal of politiek profiteert van de seksuele activiteiten waarbij kinderen betrokken zijn. Het gaat om schadelijke activiteiten als seksuele verzoeken ('soliciting') en prostitutie van een kind of adolescent en om situaties waarin een kind of een ander persoon geld, of een andere vorm van beloning of betaling wordt beloofd of krijgt in ruil voor deelname van het kind aan een seksuele activiteit. Zelfs als de betaling of beloning niet gegeven wordt.

Er worden veel verschillende termen gebruikt als het gaat om seksuele uitbuiting en misbruik van kinderen: kinderprostitutie, commerciële seksuele uitbuiting, *grooming*⁶, kinderpornografie... Een *interagency working group* onder leiding van professor Jaap Doek en bestaande uit VN organisaties, maatschappelijke organisaties en opsporingsinstanties als Interpol en Europol, publiceerde in 2016 de *Terminology Guidelines for the protection of children from sexual exploitation and sexual abuse (Luxembourg Guidelines)* met de bedoeling duidelijkheid en eensgezindheid te geven over het juiste gebruik van de verschillende termen.⁷

Volgens de Luxembourg Guidelines is een kind het slachtoffer van seksuele uitbuiting wanneer hij of zij deelneemt aan een seksuele activiteit in ruil voor iets (bijvoorbeeld winst of voordeel, of zelfs de belofte daarop) dat toekomt aan een derde partij of aan het kind zelf.

Er is internationaal discussie geweest over het gebruik van de termen *commerciële* seksuele uitbuiting en seksuele uitbuiting. Bij de eerste term wordt de nadruk gelegd op financieel gewin. Kinderen worden gezien als handelswaar. Deze term kan vooral van betekenis zijn in de strafvervolging van daders. Voor de ervaring van slachtoffers maakt de toevoeging *commerciële* niets uit. In de praktijk worden beide termen door elkaar heen gebruikt.⁸

In de meeste rapporten wordt seksueel geweld tegen kinderen, seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen in één zin genoemd. De term seksueel geweld wordt steeds vaker gebruikt als een paraplu begrip waar seksueel misbruik en seksuele uitbuiting onder vallen. Vanuit het perspectief van het kind en de rechten van het kind is het vooral belangrijk dat de bescherming die wetgeving en beleid aan kinderen bieden zo breed en zo effectief mogelijk is, zonder dat er mazen gevonden worden waardoor de bescherming faalt.

Voor dit onderzoek wordt de algemeen aanvaarde definitie van de Luxembourg Guidelines gebruikt.

Seksuele uitbuiting: kenmerken

Een kind kan gedwongen worden in een situatie van seksuele uitbuiting door fysieke dwang, onder bedreiging, afpersing, fraude en misleiding. Maar hij of zij kan ook gedwongen worden deel te nemen aan een seksuele handeling ten gevolge van meer complexe factoren, waaronder de verstoorde machtsbalans tussen het minderjarige slachtoffer en de volwassen dader die het slachtoffer extra kwetsbaar maakt. Ieder kind kan seksueel uitgebuit worden. Kinderen kunnen ook terecht komen in een situatie die hen in het bijzonder kwetsbaar maakt voor deze vorm van uitbuiting, zoals bijvoorbeeld armoede, mishandeling, dakloosheid of door het verlies van beide ouders. Naarmate een kind ouder wordt kan hij of zij kwetsbaarder worden omdat men, abusievelijk, vaak denkt dat oudere kinderen ofwel toestemmen in hun eigen misbruik of geen bescherming nodig hebben.⁹

Seksuele uitbuiting is sterk gelieerd aan mensenhandel. De internationaal meest geaccepteerde definitie van mensenhandel staat in artikel 3 van het Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel (2000 – Palermo Protocol) en maakt de link met uitbuiting:

‘[...] het verwerven, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of opnemen van personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie, of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een ander persoon, ten behoeve van uitbuiting. Uitbuiting omvat mede: ten minste de uitbuiting van de prostitutie van anderen of uit andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij, onderworpenheid of de verwijdering van organen.’

De International Labour Organisation (ILO) beschouwt seksuele uitbuiting van kinderen als een ernstige vorm van kinderarbeid. In het ILO Verdrag nr 182 worden het prostitueren van kinderen, het maken van pornografisch materiaal van kinderen of het pornografische optredens van kinderen geschaard onder de ergste vormen van kinderarbeid:

In artikel 3 staat:

For the purposes of this Convention, the term the worst forms of child labour comprises:

.....(b) the use, procuring or offering of a child for prostitution, for the production of pornography or for pornographic performances;.....

Online seksuele uitbuiting

Met de toenemende digitalisering in de wereld neemt ook de online seksuele uitbuiting van kinderen steeds grotere vormen aan. Online seksuele uitbuiting komt in verschillende vormen voor. Het gaat om materiaal waarop te zien is dat kinderen seksueel misbruikt worden, online *grooming*, sexting¹⁰, online seksuele afpersing en online live seksueel misbruik van kinderen.¹¹ Online en offline seksuele uitbuiting zijn vaak met elkaar verweven. Een kind kan bijvoorbeeld online benaderd zijn waarna het misbruik en de uitbuiting offline plaatsvindt. Vervolgens kan het materiaal dat gemaakt is van het misbruik weer online verspreid worden.

Tijdens de Covid lockdowns heeft online seksuele uitbuiting van kinderen een zeer hoge vlucht genomen. Europol constateerde dat mensenhandel voor seksuele doeleinden ook steeds meer online plaatsvindt. Dit brengt uitdagingen met zich mee omdat wetgeving en beleid op dit onderwerp nog in de kinderschoenen staan.¹²

Een schending van kinderrechten

Met de seksuele uitbuiting van kinderen worden de rechten van kinderen geschonden. Meer specifiek gaat het om het recht om beschermd te worden tegen uitbuiting, schadelijke kinderarbeid, bescherming tegen geweld, het recht om veilig en gezond op te groeien en volledig tot ontwikkeling te kunnen komen en het recht om naar school te kunnen gaan. Bij gebrekkige voorzieningen en een zwakke infrastructuur voor kinderbescherming komt ook het recht op passende zorg voor slachtoffers van geweld, waaronder uitbuiting, in gevaar (artikel 39 IVRK). Bij seksuele uitbuiting worden ook de seksuele rechten van kinderen geschonden. Dit zijn de rechten die een persoon beschermen tegen dwang, discriminatie en geweld in het seksuele verkeer. Seksuele rechten worden niet als zodanig en expliciet benoemd in het VN Verdrag inzake de Rechten van het Kind maar vallen binnen de reikwijdte van mensenrechten die verankerd zijn in de verschillende mensenrechtenverdragen.

2.3 Oorzaken seksuele uitbuiting

Risicofactoren

In de verschillende invloedssferen in een leven van een kind zijn verschillende risicofactoren die kunnen leiden tot seksueel misbruik en seksuele uitbuiting. Er is geen afzonderlijke factor die leidt tot seksuele uitbuiting van kinderen. Er zijn verschillende oorzaken en deze zijn met elkaar verbonden. Op individueel niveau, binnen gezin en relaties, op het niveau van de gemeenschap en op het niveau van de bredere maatschappij gaat het om onder andere de volgende risicofactoren¹³:

<i>Individueel niveau</i>	<i>Binnen gezinnen en relaties</i>	<i>Gemeenschap</i>	<i>Maatschappij</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Mentale gezondheid • Gebruik van alcohol en/of drugs • Gender • Leeftijd • Lichamelijke of geestelijke beperking 	<ul style="list-style-type: none"> • Kindermishandeling • Seksueel agressieve peers • Huiselijk geweld tussen partners • Opvoedkundige problemen • Banden met criminele gangs 	<ul style="list-style-type: none"> • Falende slachtofferhulp • Lage straffen voor daders • Het tolereren van seksueel misbruik en uitbuiting van kinderen • Veel geweld • Het slachtoffer de schuld geven • Armoede 	<ul style="list-style-type: none"> • Sociale normen • Het 'recht' van mannen op seks • Ongelijkheid • Discriminatie • Oorlog • Humanitaire crisis • Zwakke juridische sancties • Kindhuwelijken

Een kind dat eerder te maken heeft gehad met geweld, seksuele uitbuiting of uit huis is geplaatst naar aanleiding van bijvoorbeeld huiselijk geweld, loopt ook meer risico (opnieuw) het slachtoffer te worden van misbruik en uitbuiting.¹⁴

De toenemende online aanwezigheid en het explosief toenemende aantal mensen dat huis en haard moet verlaten en migreren vergroten het probleem en vergroten het aantal minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting.¹⁵

Uiteindelijk zijn alle groepen kinderen kwetsbaar voor online seksuele uitbuiting en misbruik. Het komt in alle landen voor, rijk of arm.¹⁶ Uit een studie van De La Salle University naar dit onderwerp in de Filipijnen blijkt wel dat een aantal omgevingsfactoren kinderen extra kwetsbaar maakt: sociaal isolement, conflicten tussen ouders, geschiedenis van fysieke mishandeling, depressie, pesten, armoede, verstedelijking en gezinnen die uit elkaar vallen.¹⁷

Risicogroepen

In haar laatste rapport, gewijd aan de impact van de Covid pandemie, noemt de *UN Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children* de volgende groepen kinderen extra kwetsbaar om het slachtoffer te worden van seksuele uitbuiting: kinderen met een beperking; kinderen die leven op straat, migrerende, ontheemde, asielzoekende en gevluchte kinderen; kinderen die wonen in vluchtelingenkampen; kinderen van minderheden en inheemse volken, kinderen met een kwetsbare gezondheid door bijvoorbeeld hiv/aids; kinderen zonder ouderlijke zorg, kinderen in (gesloten) instellingen, kinderen in gevangenissen.¹⁸ ECPAT geeft aan dat kinderen die in armoede leven, sociaal geïsoleerd zijn, geen of gebrekkige mogelijkheden hebben om (beroeps-) onderwijs te volgen en/of te maken hebben met raciale discriminatie vaak het meest kwetsbaar zijn om gedwongen seksueel uitgebuit te worden.¹⁹

Zoals hierboven aangegeven is op individueel niveau gender een belangrijk risicofactor. De meeste minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn meisjes. Jongens zijn een meer onzichtbare groep slachtoffers doordat seksueel misbruik en uitbuiting van jongens minder gemeld wordt uit schaamte en angst voor sociale stigma. Ook kinderen met een andere gender identiteit en kinderen met een andere seksuele oriëntatie zijn kwetsbaar voor seksueel geweld en uitbuiting omdat zij vaker te maken krijgen met sociale uitsluiting en discriminatie. In wetgeving, projecten en programma's ter bestrijding van seksuele uitbuiting, preventie en bescherming van slachtoffers is te weinig aandacht voor deze groepen slachtoffers.²⁰ Dat geldt overigens ook voor daders. Programma's met interventies gericht op (potentiële) daders staan nog in de kinderschoenen.

Politieke stabiliteit, toegankelijke en kwalitatief goede jeugd –, gezondheidszorg en onderwijs, een goed functionerend juridisch systeem, gelijkheid en werkgelegenheid, dragen allemaal bij aan een veilige omgeving die kinderen beschermt tegen misbruik en uitbuiting. Daarentegen zorgt een omgeving die gekenmerkt wordt door discriminatie, veel armoede, gewapende conflicten en politieke instabiliteit voor een zwak kinderbeschermingsstelsel en is een voedingsbodem voor misbruik en uitbuiting.

2.4 Cijfers

Betrouwbare cijfers over het aantal kinderen dat in ODA-landen het slachtoffer is van seksuele uitbuiting zijn niet te geven. Steevast worden te weinig zaken gerapporteerd aan de daarvoor bestemde instanties. Oorzaken zijn schaamte, beperkte of geen toegang tot hulpverlening, (ver)zwakte voorzieningen voor de bescherming van kinderen, gebrekkige registratie systemen, angst voor politie en justitie, de angst om zelf beschuldigd te worden van illegale praktijken, angst voor wraak van de daders, etc. Een grove schatting is dat tussen de 1 en 2 miljoen kinderen wereldwijd seksueel uitgebuit worden.²¹ Men schat dat door de Covid-pandemie de cijfers omhoog geschoten zijn.

Er zijn meer cijfers bekend over kinderen die het slachtoffer worden van geweld, in de breedste zin van het woord. Men schat dat ieder jaar ongeveer 1 miljard kinderen wereldwijd te maken krijgen met een vorm van geweld.²² Wereldwijd is één op de drie meisjes in de leeftijd van 15 tot 19 jaar (84 miljoen) het slachtoffer van fysieke, emotionele of seksueel geweld. 23 procent van de slachtoffers van mensenhandel zijn meisjes, de meeste worden verhandeld om seksueel uitgebuit te worden. De meeste daders van seksueel misbruik en uitbuiting zijn mannen (90%). Meisjes doen twee tot drie keer vaker melding van seksueel misbruik en uitbuiting dan jongens.²³

2.5 De gevolgen van de Covid pandemie

Covid heeft geleid tot een toename van seksuele uitbuiting van kinderen en tegelijkertijd een slechtere toegang tot preventieve voorzieningen en hulpverlening.

Toename van seksuele uitbuiting van kinderen

Het is bekend dat in crisis situaties seksuele uitbuiting van kinderen toeneemt. Tijdens de Ebola epidemie in West-Afrika in 2014-2015 zag men een toename van seksueel geweld en tienerzwangerschappen. Uit studie bleek dat sommige kwetsbare meisjes, waaronder meisjes die hun ouders aan Ebola hadden verloren, zichzelf prostitueerden om te kunnen voorzien in eten en andere basis behoeften.²⁴

De *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) meldt in haar *Global report 2020* dat tijdens de Covid pandemie zowel het aanbod als de vraag in de mensenhandel van kinderen is toegenomen.²⁵ Vooral de lage inkomens landen krijgen hiermee te maken. Meer kinderen zijn kwetsbaar omdat ze niet meer naar school gaan, hun ouders hun baan kwijt raken en daarom kinderen aan het werk zetten. Er is meer vraag naar seksuele uitbuiting van kinderen en meer kinderen worden ingezet in gewapende en criminele groepen. In 2021 bracht de *WePROTECT Global Alliance*²⁶ haar derde Global Threat Assessment uit.²⁷ Uit de data, blijkt dat in de afgelopen twee jaar online grooming is toegenomen, dat er meer online seksueel materiaal van kinderen beschikbaar is en dat het delen en verspreiden van seksueel materiaal van kinderen en betaalde live streaming een hoge vlucht hebben genomen.²⁸ De Covid pandemie heeft daar aan bijgedragen. Meer dan voorheen maakt de online wereld deel uit van het leven van kinderen. Er zijn aanwijzingen dat sommige kinderen, uit economische noodzaak, zelf seksueel getint materiaal maken en deze te koop aanbieden. ECPAT meldt dat de angst bestaat dat families in financiële nood in minder ontwikkelde landen overgaan op het aanbieden van live-streaming shows om inkomen te genereren.²⁹

Preventieve voorzieningen en hulpverlening

UNICEF meldde in augustus 2020 dat in veel landen de zorg voor en hulp aan kinderen die te maken hebben met geweld, ernstig verstoord zijn door de pandemie.³⁰ 1,8 miljard kinderen leven in de 104 landen waar preventieve programma's en hulp aan kinderen die te maken hebben met allerlei vormen van geweld (waaronder seksuele uitbuiting) stil lagen of beperkt waren. Dit komt bovenop het feit dat voorzieningen al voor de crisis niet toereikend waren om aan alle kinderen hulp te bieden. Wel gaven 70% van de landen waarover UNICEF rapporteerde aan dat er maatregelen genomen waren om dit op te lossen.

Door de lockdown maatregelen en de scholen die lange tijd gesloten bleven, is seksueel geweld en uitbuiting van kinderen ook minder waargenomen en bleven meer zaken onder de radar. Mensen die normaliter gevallen van geweld en seksuele uitbuiting rapporteren of waar kinderen naartoe gaan voor hulp, zoals onderwijzers en maatschappelijk werkers, zagen kinderen niet of minder. In haar rapport over de gevolgen

van de pandemie, geeft de UN *Special Rapporteur on the sale and exploitation of children* aan dat NGO's haar meldden dat zij slecht of zelfs geen toegang hadden tot kinderen die te maken hebben met geweld en seksuele uitbuiting of daar kwetsbaar voor zijn. Reden daarvoor was onder andere de reisbeperkingen.³¹ Organisaties schakelden over naar online dienstverlening maar niet alle kinderen, zoals de kinderen die extra kwetsbaar zijn voor uitbuiting omdat ze in armoede leven, hebben toegang tot een computer, internet of een mobiele telefoon.

De noodzaak om seksuele uitbuiting van kinderen te bestrijden is met de Covid pandemie nog dringender geworden. Het aantal slachtoffers is toegenomen (veelal online) en tegelijkertijd zijn de voorzieningen en mogelijkheden om hen te beschermen afgenomen. De Special Rapporteur adviseert landen daarom ook de aanpak van seksueel geweld en seksuele uitbuiting en kinderbescherming onderdeel te maken van de herstelprogramma's na Covid.

2.6 Gevolgen van seksuele uitbuiting

De schade die seksuele uitbuiting bij kinderen ter weeg brengt is ernstig en langdurig.³² Zowel fysiek als geestelijk ondervinden slachtoffers en 'overlevers' nog jarenlang de gevolgen. Fysiek kan seksuele uitbuiting resulteren in overgewicht, seksuele overdraagbare ziektes, problemen tijdens latere bevallingen, drugs of alcohol misbruik. Mentaal lijden slachtoffers aan depressies, psychologisch trauma en zelfbeschadiging, agressief of onrustig gedrag. School uitval en lagere opleidingskansen zijn het gevolg. Slachtoffers van seksuele uitbuiting vallen niet zelden ook ten prooi aan andere vormen van geweld of worden zelf dader. Seksueel geweld en uitbuiting van kinderen heeft een negatief effect op de sociale en economische ontwikkeling van een land en is daarmee een kostbare zaak voor landen. Een denktank uit het Verenigd Koninkrijk schatte in 2014 dat de economische kosten, wereldwijd, van fysiek, psychologisch en seksueel geweld tegen kinderen 7 triljoen dollar zijn – oftewel 8 procent van het jaarlijkse bruto nationale product.³³

2.7 Tenslotte

Seksuele uitbuiting van kinderen is een ernstige schending van de rechten van kinderen, treft vooral kwetsbare kinderen en heeft langdurige schadelijke (fysiek, mentale en sociale) gevolgen voor hun verdere ontwikkeling. Het ontnemt kinderen zicht op een goede toekomst en ontwricht gezinnen en gemeenschappen. De Covid pandemie heeft geleid tot meer kinderen die het slachtoffer zijn geworden van seksuele uitbuiting. Het voorkomen en bestrijden van seksuele uitbuiting van kinderen is daarmee nog urgenter geworden.

In het volgende hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de manier waarop seksuele uitbuiting van kinderen in ODA-landen bestreden wordt.

3. Het werkveld bestrijding seksuele uitbuiting van kinderen: interventies en actoren

3.1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het werkveld in de bestrijding van seksuele uitbuiting in ODA-landen en beantwoordt daarmee de vragen welke organisaties actief zijn, welke interventies ze gebruiken en hoe effectief deze interventies zijn. Bij het samenstellen van het overzicht is gekeken naar organisaties en allianties van organisaties die op zowel internationaal, regionaal als lokaal niveau actief zijn. Het hoofdstuk begint met de interventies. In de afgelopen jaren is door een aantal organisaties specifiek onderzoek gedaan naar strategieën en interventies die (seksueel) geweld van kinderen tegengaan. De theoretische modellen en strategieën zijn vervolgens door verschillende organisaties in de praktijk gebracht. Het hoofdstuk eindigt met een overzicht van organisaties die op dit onderwerp werk verzetten.

3.2 Interventie strategieën

In het ontwikkelen van (theoretische) modellen en strategieën wordt seksueel misbruik en seksuele uitbuiting vaak als één geheel gezien, in één zin genoemd. Dat gebeurt omdat misbruik en uitbuiting dezelfde grond oorzaken hebben, dezelfde risicofactoren gelden en dezelfde preventieve maatregelen werken. Minderjarige slachtoffers hebben ook vaak te maken met meerdere vormen van seksueel geweld. In de (theoretische) strategieën en modellen die in dit hoofdstuk beschreven worden, wordt geen onderscheid gemaakt tussen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen.

Tegelijkertijd geeft een aantal organisaties aan dat bij de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen, meer gerichte en specifieke interventie strategieën nodig zijn. De interventies die gebruikt worden om seksueel misbruik te bestrijden hebben een aanpassing op de specifieke doelgroep van uitgebuite kinderen nodig. Seksuele uitbuiting van kinderen kent namelijk een aantal facetten dat maakt dat deze vorm van geweld anders is dan andere vormen van geweld. Slachtoffers (h)erkennen niet altijd dat ze het slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting; ze worden er stapje voor stapje in getrokken. Er is sprake van manipulatie, misleiding, dwang en doorgaans zijn meerdere daders betrokken: de uitbuiters of mensenhandelaar en degene(n) die het misbruik (tegen betaling) plegen. Seksuele uitbuiting heeft een sterk grensoverschrijdend karakter en komt offline en online voor. Er is sprake van een commercieel aspect: het is een verdienmodel waar bemiddelaars, producenten, bedrijven die materiaal hosten en verspreiden, en klanten bij betrokken zijn. De georganiseerde misdaad heeft een steeds grotere vinger in de pap. Dit alles maakt dat de interventie strategieën om seksuele uitbuiting te bestrijden, specifiekere moeten zijn dan de algemene interventies die zich richten op seksueel geweld. Dit geldt vooral voor de zorg aan en rehabilitatie van slachtoffers waarin rekening gehouden moet worden met bovenstaande facetten. Slachtoffers van seksuele uitbuiting voelen zich niet altijd thuis in programma's die bedoeld zijn voor de bredere groep van slachtoffers van seksueel misbruik. De gehanteerde interventies spreken hen niet aan en zij lopen daarom weg uit de programma's.³⁴

UNICEF pleit in een rapport over online seksuele uitbuiting van kinderen dat het voor de bestrijding van belang is om seksuele uitbuiting juist ook te zien als een onderwerp dat raakt aan de publieke gezondheidszorg (naast het overduidelijke criminele aspect). Door seksuele uitbuiting in het frame van publieke gezondheid te zien wordt het geven van seksuele voorlichting met aandacht voor uitbuiting ondersteund, evenals seksuele en reproductieve gezondheidsdiensten die ook ingericht zijn om (potentiële) slachtoffers van seksuele uitbuiting of zelfs de daders te helpen. Dat is belangrijk om hoog-risico gedrag te voorkomen.³⁵

De aanpak van seksuele uitbuiting van kinderen behoeft een diverse aanpak, gericht op verschillende vormen van geweld, moet cross-sectoraal zijn, internationaal en heeft de hulp nodig van overheid, de private sector, maatschappelijke organisaties en van kinderen zelf.³⁶ Het is een mix van preventieve maatregelen, zorg voor slachtoffers en opsporing, vervolging en bestraffing van daders en hun netwerken.

3.3 Theoretische strategieën en modellen

In 2016 publiceerde de Wereld Gezondheids Organisatie (WHO), in samenwerking met organisaties als onder andere UNODC, UNICEF, de Global Partnership End Violence Against Children en de Wereld Bank het rapport *INSPIRE: Seven strategies for ending violence against children*.³⁷ Het rapport bevat een uitwerking van evidence-based strategieën om geweld tegen kinderen tegen te gaan. Daarbij wordt ook specifiek aandacht gegeven aan de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen. Uitgangspunt is het

groeijende besef dat geweld tegen kinderen te voorkomen is en niet langer door de maatschappij geaccepteerd wordt.

De zeven strategieën zijn:

1. Implementatie en handhaving van wetgeving
2. Normen en waarden
3. Creëren van een veilige omgeving
4. Ondersteunen van ouders en opvoeders
5. Versterken van de economische situatie en inkomsten (bv cash transfers)
6. Toegang tot hulp- en zorgverlening
7. Onderwijs en *lifeskill* training

In 2020 borduurde UNICEF voort op de zeven door INSPIRE geïdentificeerde strategieën en specificerde bewezen werkbare strategieën en programma's voor de aanpak van seksueel misbruik en uitbuiting van kinderen.³⁸ Deze zijn verwerkt in een *Theory of Change*. De acties in de *Theory of Change* zijn ingedeeld in drie hoofdcategorieën: omgeving, zorg- en hulpverlenende voorzieningen en maatschappelijke en gedragsverandering.

Onder de omgeving valt:

1. Ontwikkelen en implementeren van wetgeving in overeenstemming met internationale standaarden en beleid. Zorgen voor voldoende middelen om wetgeving en beleid daadwerkelijk te kunnen uitvoeren.
2. Zorgen voor wetgeving die zich richt op de vraag kant van seksuele misbruik en uitbuiting van kinderen en dat potentiële daders afschrikt.
3. Zorgen voor een veilige omgeving en instellingen.

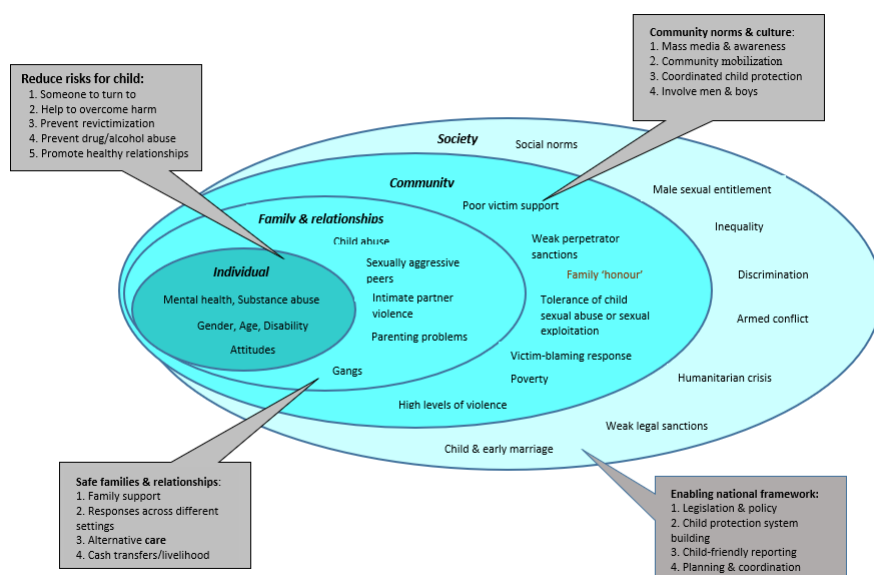
Onder zorg- en hulpverlenende voorzieningen valt:

1. Zorgen voor voldoende capaciteit binnen de hulpverlening en investeren in preventie en in behandeling en aanpak.
2. Betrekken van kinderen, zorgen voor participatie en verantwoording naar kinderen toe.

Onder maatschappelijke en gedragsverandering valt:

1. Adresseren van risico factoren in de omgeving en werken aan weerbaarheid.
2. Veranderen van sociale normen en gedrag dat gender ongelijkheid en seksueel misbruik van kinderen in stand houdt.
3. Steunen van ouders en verzorgers in het voorkomen van en beschermen van kinderen tegen seksueel geweld.

Onderstaand figuur geeft een mooie grafische samenvatting van risicofactoren en interventies³⁹:



In 2016 publiceerde *WePROTECT Global Alliance Against Child Sexual Exploitation Online* een *National Response Model* dat landen moet helpen een eigen nationale aanpak te ontwikkelen tegen online seksueel misbruik en uitbuiting van kinderen. Het model definieert 21 acties of maatregelen die genomen moeten worden in zes sectoren: (1) overheden en beleid, (2) het justitieel systeem, (3) slachtoffers, (4) maatschappij, (5) bedrijfsleven en (6) media en communicatie.⁴⁰

Bovenstaande richtlijnen en strategieën erkennen dat er een range van maatregelen genomen moeten worden die zich richten op zowel overheden als *non-state actors*, zoals bijvoorbeeld de private sector, en een mix is van preventieve maatregelen, zorg voor slachtoffers en vervolging en bestraffing van daders. Het is van groot belang om kinderen (en hun ouders) bewust te maken van de risico's om het slachtoffer te worden van uitbuiting en misbruik en hen te voorzien van kennis, vaardigheden en middelen om zich te beschermen, hulp te zoeken en misbruik te rapporteren als het plaatsvindt. Bovendien erkennen het *Model National Response framework* en INSPIRE de onlosmakelijke link tussen offline en online misbruik, risico's, preventie en actie.

Maatregelen om het gehele stelsel van kindbescherming in landen te versterken komt in alle strategieën terug. Preventieve maatregelen ter voorkoming van seksuele uitbuiting van kinderen, de aanpak van daders en de hulpverlening aan slachtoffers, en alle voorzieningen die dat werk doen, vallen binnen het overkoepelende beleid op kindbescherming. Meerdere overheidsdepartementen dragen daarvoor verantwoordelijkheid: het ministerie dat verantwoordelijk is voor jeugdbeleid, de ministeries voor gezondheidszorg, voor justitie, voor onderwijs. Hoe beter de samenwerking tussen overheidsinstanties is, hoe meer kans van slagen specifiek beleid en wetgeving tegen seksuele uitbuiting van kinderen hebben. Door meerdere organisaties wordt aangegeven dat dit de meest duurzame interventie kan zijn.⁴¹

3.4 In de praktijk

In de jaren hierna hebben verschillende organisaties de INSPIRE strategieën en het *National Response Model* ter hand genomen en geïmplementeerd in hun programma's. Sommige grote programma's worden gefinancierd door het *End Violence Fund* van het *End Violence Against Children Platform*.

Zo hebben Child Helpline en het *International Centre for Missing and Exploited Children (ICMEC)* het *WePROTECT Global Alliance National Response Model* geïmplementeerd in vijf focuslanden via het *Advocate, Collaborate & Train to End Violence Against Children (ACT to EVAC)* project. In dit project zijn kindhulplijnen in Tanzania, Peru, Filippijnen, Kenia en Jordanië geholpen bij het opzetten en leveren van een gecoördineerd aanpak van online seksuele uitbuiting en misbruik van kinderen (OCSEA). Met een multidisciplinaire benadering zijn wetshandhavers, artsen en hulplijnen voor kinderen (samen met andere professionals in de jeugdzorg) gemobiliseerd om OCSEA te identificeren, te voorkomen en erop te reageren.⁴² Het project liep van maart 2018 tot en met december 2020. Tijdens het project bleek uit een korte enquête dat de verschillende betrokken sectoren een grote behoefte behouden om meer kennis en vaardigheden op te doen via (gezamenlijke) trainingen.⁴³

Sinds 2019 werken ECPAT International, Interpol en UNICEF Office of Research Innocenti samen in het onderzoeksprogramma *Disrupting Harm*, gefinancierd door het *End Violence Fund*. Het onderzoek in 13 landen in Oost-en Zuid Afrika en Zuidoost Azië moet inzicht geven in online seksueel misbruik en uitbuiting van kinderen, in welke kinderen het meeste risico lopen en welke maatregelen helpen om het te stoppen. Er zijn tot nu toe rapporten gepubliceerd over Oeganda en Kenia (2021).⁴⁴

De Down to Zero alliantie voert sinds 2014 gezamenlijke programma's uit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen in landen in Azië en Latijns Amerika.⁴⁵ De alliantie ziet capaciteitsopbouw van de lokale partners, overheden, maatschappelijke organisaties, de private sector, de gemeenschap, ouders en verzorgers, de omgeving om kinderen heen en van kinderen zelf (*empowerment*) als de belangrijkste interventie strategie.

Het geëvalueerde programma van de Down to Zero alliantie (*Fighting Commercial Sexual Exploitation of Children*) dat liep van 2016 tot en met 2020, bevatte interventies specifiek gericht op de aanpak van seksuele uitbuiting van kinderen. De interventies zijn:

- Capaciteitsopbouw
- Creëren van bewustwording en opbouw van kennis
- Onderzoek

- Opbouwen van netwerken
- Bevrijden van slachtoffers
- Lobby en pleitbezorging
- Ondersteuning van opsporingsdiensten
- Zorg bieden aan slachtoffers (oa psychosociale hulp en trauma verwerking)
- Uitwisseling van kennis en expertise (oa peer-to-peer)
- Stimuleren van due diligence bij de private sector

Het programma richtte zich op vier verschillende doelgroepen of routes ('pathways'):

1. Kinderen en jongeren
2. De gemeenschap (community)
3. Overheid, inclusief politie en justitie
4. Private sector (reis- en toerisme sector, internet bedrijven)

Volgens de evaluatie⁴⁶ uit 2020 is het programma succesvol geweest in het sterker maken (*empowering*) van kinderen die het slachtoffer van seksuele uitbuiting zijn geweest ('*survivors*') en kinderen die risico lopen uitgebuit te worden. Kinderen hebben meer kennis van en toegang tot (beschermende) voorzieningen (vooral jongens en oudere meisjes). Daarbij was het belangrijk dat in het programma direct met kinderen gewerkt werd. Er is ook vooruitgang geboekt op het niveau van de gemeenschap waar men meer kennis vergaarde en meer bereid was aangifte te doen, vaak via de daartoe uitgeruste lokale voorzieningen voor kindbescherming. In een aantal landen is wetgeving en beleid aangescherpt en werkte de alliantie goed samen met de overheid. Politie en justitie waren moeilijker te bereiken, er is wel vooruitgang geboekt ten aanzien van kindvriendelijke protocollen, aangiftes en onderzoeken van zaken en in een enkele geval heeft dit geleid tot de veroordeling van daders. Ook heeft het programma, met trainingen en lobby, de private sector, en dan vooral de reis- en toerisme industrie, goed weten te bereiken en te betrekken.⁴⁷

In 2020 publiceerde The Economist Intelligence Unit een rapport over de wijze waarop 60 landen seksueel geweld tegen kinderen tegen gaan.⁴⁸ Daaruit blijkt dat het meeste werk door landen is verricht op het aanpassen van wetgeving. Het werken met internationale coalities helpt daarbij. De aanpak van seksueel geweld tegen kinderen krijgt steeds meer prioriteit in veel landen. Beperkte capaciteit en budget hoeven daarbij geen obstakel te zijn. In het rapport is ook aandacht voor innovatieve preventieve strategieën. Een voorbeeld daarvan zijn programma's gericht op (potentiële) daders: gedragstherapie, zelfhulpgroepen, (medische) behandelingen. Slechts een paar landen uit de 60 landen kennen deze programma's; dat zijn met name hoge inkomenslanden.⁴⁹

In januari 2022 publiceerde de *UN Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children* een overzicht van *good practises* in de aanpak van seksuele uitbuiting van kinderen.⁵⁰ Het gaat om voorbeelden op het gebied van preventie, opvang van en zorg aan minderjarige slachtoffers waaronder toegang tot het rechtssysteem en rehabilitatie. De *good practises* zijn aangeleverd door overheden, gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties en onderzoeksinstituten waarbij de inzenders zelf bepaalden wat een *good practise* is.⁵¹ Op de website van de Special Rapporteur zal een checklist gepubliceerd worden die overheden en andere stakeholders moet helpen hun werk in de bestrijding van seksuele uitbuiting vorm te geven. Zie bijlage 3 voor een samenvatting op punten. Alle in deze paragraaf 3.4 genoemde interventies komen terug in het overzicht van de Special Rapporteur.

3.5 Effectiviteit van interventies

De effectiviteit van interventies is moeilijk meetbaar. Daar is een aantal redenen voor. Veel interventies zijn gericht op preventie. De effectiviteit van preventieve interventies is moeilijk aan te tonen. Er worden te weinig meldingen gemaakt en aangiftes gedaan van seksuele uitbuiting bij de juiste instanties. Nationale data systemen met aantallen meldingen en aangiftes, slachtoffers, vormen van seksuele uitbuiting, vervolgingen en veroordelingen zijn in veel landen niet op orde. Er is bijvoorbeeld geen uniforme manier van registratie tussen instanties. Cijfers, van voor en ná preventieve interventies, zijn dus moeilijk te achterhalen. Tegelijkertijd is het fenomeen seksuele uitbuiting van kinderen met de jaren complexer geworden, bijvoorbeeld door de inzet van nog meer geavanceerde technologieën, en door snelle aanpassingen van de werkwijze van daders naar gelang de omstandigheden daarom vragen. Interventies moeten daarop weer aangepast worden. Dit pleit ook voor een grotere participatie van kinderen zelf in het ontwikkelen van interventie strategieën. Zij zijn immers beter bekend met de nieuwste online technologieën en weten daarmee

beter wanneer en hoe kinderen het meest kwetsbaar zijn.⁵² Het betrekken van kinderen en 'overlevers' dient wel zorgvuldig te gebeuren, zonder hen opnieuw een trauma te bezorgen. Dat blijkt in veel landen een uitdaging te zijn.⁵³

In 2020 en 2021 onderzocht UNICEF wat werkt in de preventie van online en offline seksuele uitbuiting van kinderen. In het 2020 UNICEF rapport *Action to end child sexual abuse and exploitation* worden diverse losstaande interventies en strategieën, gebaseerd op de eerder genoemde *Theory of Change*, beoordeeld op hun effectiviteit om misbruik en seksuele uitbuiting daadwerkelijk aan te pakken. Dit betreffen interventies en strategieën uit zowel hoge inkomens landen als uit lage inkomens landen. Effectiviteit blijkt uit bestaande en gepubliceerde evaluaties. De meest hoopvolle interventies betreffen, onder andere, het creëren van een veilige omgeving (thuis, op school, in instellingen), traumabehandeling van slachtoffers (cognitieve gedragstherapieën), seksuele voorlichting, programma's voor gedragsverandering die ook gericht zijn op mannen en ouders, zelfverdedigingsprogramma's voor meisjes, economische hulpprogramma's en *life skills* programma's. Het rapport beschrijft in een aantal case studies projecten waarin deze interventies gebruikt zijn.⁵⁴

In een ander onderzoek uit 2020 geeft UNICEF aan dat de weinige informatie dat beschikbaar is over effectieve onderwijsprogramma's ter bestrijding van specifiek *online* misbruik en uitbuiting met name gaat over programma's uit hoge inkomens landen. Daarbij is vooral gekeken of een interventie de kennis over het onderwerp heeft vergroot en niet of het ook een gedragsverandering heeft bewerkstelligd.⁵⁵ Bij seksuele voorlichting op school wordt niet altijd het onderwerp van seksueel geweld en uitbuiting besproken. Als dat wel gedaan wordt, dan heeft dat een positief effect op bewustwording en kennis en gedeeltelijk ook op gedrag en vaardigheden als het gaat over offline seksueel geweld en uitbuiting.⁵⁶ Het 2021 UNICEF rapport over veelbelovende programma's in de bestrijding van (online) seksueel misbruik en uitbuiting bevat 8 aanbevelingen voor het ontwikkelen van projecten. Een paar springen in het oog: de noodzaak voor een integrale, multi-sectorele benadering en internationale samenwerking; het stoppen van het investeren in kort lopende projecten maar inzetten op het duurzaam versterken van nationale systemen voor kinderbescherming, justitie en databeheer; het bevorderen van de digitale vaardigheden van kinderen en het betrekken van kinderen in de ontwikkeling van strategieën en programma's.⁵⁷

Het is belangrijk op te merken dat het monitoren en evalueren van losstaande projecten en programma's geen volledig beeld geeft hoe dit programma of dat project de positie van kinderen verbeterd heeft of het probleem heeft opgelost. Dat komt omdat projecten of programma's bijna nooit gericht zijn op *alle* stakeholders die een rol spelen bij seksuele uitbuiting van kinderen. Een succesvol onderwijsprogramma kan kinderen, ouders en/of verzorgers alert maken op seksuele uitbuiting maar dat betekent niet dat met hetzelfde programma de vraag van potentiële ouders naar seks met kinderen afneemt of de noodzaak minder wordt voor sommige kinderen om op deze wijze het gezin te kunnen onderhouden. Uiteindelijk is het nodig dat meerdere projecten en programma's, als geheel, meegenomen worden in één complete evaluatie. Een evaluatie van dit geheel aan interventies, programma's, projecten en verbetertrajecten in een bepaalde periode geeft een beter beeld en zegt meer over de effectiviteit.⁵⁸

3.6 Actoren

In paragraaf 3.4 worden enkele organisaties of samenwerkingsverbanden van organisaties genoemd die met bovenstaande interventies seksuele uitbuiting van kinderen in ODA-landen bestrijden. Hieronder wordt een meer uitgebreid overzicht gegeven. Criteria voor het opnemen van organisaties zijn hun rol in het bestrijden van seksuele uitbuiting van kinderen, de grootte van de door hen uitgevoerde programma's in ODA-landen, regionale vertegenwoordiging en de capaciteit om grote programma's uit te voeren. Op nationaal niveau zijn kleine (maatschappelijke) organisaties actief in dit werkveld. Zij maken veelal deel uit van een grotere alliantie van organisaties of worden in hun werk financieel ondersteund door grotere organisaties en maken daarmee deel uit van het werkprogramma van die grotere organisatie (bijvoorbeeld UNICEF, Plan International of Save the Children).

Seksuele uitbuiting van kinderen komt in alle regio's over de wereld voor. Werk ter bestrijding van seksuele uitbuiting in toeristische bestemmingen vindt veel plaats in Azië, Latijns-Amerika en ook in enkele Afrikaanse landen. Met de toegenomen uitbuiting online en door conflicten en humanitaire rampen zijn regio's als Europa en Afrika steeds meer het werkveld voor organisaties die op dit onderwerp werken.

3.6.1 Internationaal opererende samenwerkingsverbanden

Zoals in voorgaande paragrafen beschreven, is voor het bestrijden van seksuele uitbuiting van kinderen een brede, integrale, cross-sectorale en transnationale aanpak nodig. Niet verwonderlijk daarom dat er op dit thema meerdere grote internationale allianties en samenwerkingsverbanden zijn opgericht. Veel van de grote internationale allianties, of platforms, richten zich op het bredere thema van (seksueel) geweld tegen kinderen en bestaan uit overheden, gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties, bedrijven en/of individuen. Ze zijn onder andere opgericht om uitvoering te geven aan SDG 16.2 (bestrijd alle vormen van geweld tegen kinderen). Omdat online seksueel misbruik en uitbuiting van kinderen steeds grotere vormen aanneemt, houden meerdere allianties en organisaties zich met dit onderwerp bezig. De nadruk wordt gelegd op samenwerking tussen overheden, maatschappelijke organisaties en de private sector en interventies zijn zowel op preventie, zorg voor slachtoffers en vervolging van daders gericht.

De allianties hebben een vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties, vaak ECPAT, in hun bestuur. Het secretariaat van deze allianties heeft vaak een kleine staf, een kantoor in Europa of de VS en de voeten niet echt in de klei staan. Er is nog weinig ruimte voor participatie van kinderen.⁵⁹

WePROTECT Global Alliance (<https://www.weprotect.org/>)

Bestrijding van online seksuele uitbuiting en misbruik van kinderen

WePROTECT Global Alliance is opgericht om overheden, technische bedrijven, maatschappelijke en internationale organisaties en andere actoren nauw met elkaar samen te laten werken om kinderen te beschermen tegen online seksuele uitbuiting en misbruik. De Alliance brengt onderzoeksrapporten uit en heeft het *National Response Model* ontwikkeld dat landen moet helpen een eigen nationale aanpak te ontwikkelen.⁶⁰ Meer dan 90 landen, 26 technologische bedrijven, 62 - veelal internationaal opererende - maatschappelijke organisaties en 9 internationale (VN en andere) organisaties maken onderdeel uit van de Alliance. Volgens de website van de Global Alliance is Nederland lid maar het is onduidelijk op welke wijze Nederland precies betrokken is.

Global Partnership and Fund to End Violence against Children (<https://www.end-violence.org/>)

Geweld tegen kinderen breed

Het *Global Partnership and Fund to End Violence Against Children* is in juli 2016 opgericht door de toenmalige VN Secretaris-generaal. Het partnership richt zich volledig op implementatie van SDG 16.2. Het Partnership is een platform van meer dan 600 organisaties waaronder overheden, VN organisaties, onderzoeksinstellingen, internationale NGO's, fondsen, lokale maatschappelijke organisaties, private sector en geloofsinstellingen. Partners komen bij elkaar om bewustwording te creëren, commitments aan te gaan, fondsen beschikbaar te stellen, evidence-based oplossingen te stimuleren, en organisaties te ondersteunen die alle vormen van geweld, mishandeling en verwaarlozing van kinderen bestrijden.

Het platform beheert een fonds – *End Violence Fund* – dat bedoeld is om nieuwe, innovatieve initiatieven die opgeschaald kunnen worden, te financieren. Dit zijn projecten die direct ten goede komen aan kinderen en projecten die data en bewijs opleveren, input geven voor beleid en de impact vergroten van programma's om geweld tegen kinderen te bestrijden.

Tot nu toe heeft het fonds een bedrag van bijna 62,5 miljoen dollar uitgegeven aan 83 projecten (<https://www.end-violence.org/fund/grants-directory>). Dit zijn projecten die zich richten op online veiligheid voor kinderen (tegen seksuele uitbuiting en misbruik) en veilige scholen. Projecten ter bescherming van kinderen tijdens humanitaire crisis werden tot 2020 ondersteund.⁶¹ Het is niet via de website te achterhalen hoeveel kinderen met deze projecten bereikt worden. Het valt op dat vooral veel grote en wereldwijd opererende organisaties financiering hebben gekregen. Slechts een paar organisaties die gevestigd zijn in Azië of Latijns-Amerika komen voor in de lijst van beneficianten.

Het platform heeft een groot netwerk van maatschappelijke organisaties. Voor een overzicht zie <https://www.end-violence.org/partners>. Het platform wordt financieel ondersteund door een aantal grote donors, waaronder UK Aid, de Zweedse overheid, de Japanse overheid, de Zwitserse en Canadese overheid en grote fondsen als Oak en de Carlson Family Foundation. Zie: <https://www.end-violence.org/donors>

3.6.2 Wereldwijd: internationaal opererende maatschappelijke organisaties

International Centre for Missing and Exploited Children (ICMEC) (<https://www.icmec.org/>)

Seksueel misbruik en uitbuiting

Het *International Centre for Missing and Exploited Children* werkt in 120 landen en biedt trainingen, instrumenten en technologie om de internationale gemeenschap beter in staat te stellen kinderen te

beschermen tegen seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en ontvoeringen. ICMEC beheert een website waarop men online beeldmateriaal van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen kan melden. ICMEC beheert twee financiële coalities in Azië-Pacific en de Verenigde Staten (*Financial Coalitions Against Child Sexual Exploitation*) die leiders uit de financiële industrie bij elkaar brengen om het economische verkeer rond online beeldmateriaal van kindermisbruik te verstoren. De coalities bestrijden de online verkoop en verspreiding van materiaal van seksueel uitbuiting van kinderen en bestrijden de verspreiding van live on-demand seksueel misbruik van kinderen via videoplatforms. ICMEC werkt in meer dan 120 landen, heeft, naar eigen zeggen, tienduizenden professionals getraind en heeft geholpen bij het terugvinden van meer dan 2000 kinderen. De organisatie heeft een budget van 2,8 miljoen dollar (2020).⁶²

[International Justice Mission \(https://www.ijm.org\)](https://www.ijm.org)

Geweld tegen kinderen met focus op mensenhandel voor seksuele doeleinden

International Justice Mission (IJM) is een wereldwijde organisatie die zich inzet om mensenhandel, slavernij en geweld tegen vrouwen en kinderen wereldwijd uit te roeien. De organisatie heeft (fondsenwervende) kantoren in Nederland, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Zuid-Korea, Australië, Canada en de Verenigde Staten (hoofdkantoor). Het voert programma's uit in Latijns Amerika (El Salvador, Guatemala, Dominicaanse Republiek, Bolivia), Europa (Roemenië), Afrika (Oeganda, Ghana en Kenia) en Azië (India, Thailand, Cambodja, Maleisië, Myanmar en de Filippijnen). In India, de Dominicaanse Republiek en de Filippijnen werkt IJM aan het bevrijden van slachtoffers (meerder- en minderjarig) van mensenhandel die in de seksindustrie te werk zijn gesteld. IJM werkt samen met lokale organisaties, lokale autoriteiten en opvangplekken om slachtoffers te bevrijden, bewijs te verzamelen tegen de daders om hen te kunnen vervolgen, nazorg te geven aan slachtoffers met traumaverwerking en toegang te regelen tot educatie. IJM geeft trainingen aan advocaten, rechters en politie om het rechtssysteem te verbeteren. In de afgelopen 20 jaar heeft IJM, volgens eigen zeggen, 571 slachtoffers van online commerciële seksuele uitbuiting van kinderen geholpen, en 782 minderjarige slachtoffers van commerciële seksuele uitbuiting.⁶³ De begroting van IJM internationaal is ongeveer 95,5 miljoen dollar (2020).⁶⁴

[Child Helpline International \(www.childhelplineinternational.org\)](http://www.childhelplineinternational.org)

Geweld tegen kinderen met een programma tegen online seksuele uitbuiting en misbruik van kinderen

Child Helpline International is een netwerkorganisatie van kindertelefoonlijnen, met 167 leden uit 140 landen en gebieden over de hele wereld. De kindertelefoon is vaak het eerste contact voor kinderen en jongeren die hulp, bescherming en zorg nodig hebben. *Child Helpline International* coördineert standpunten, kennis en gegevens van kindertelefoonlijnen wereldwijd, van partners en van externe bronnen. Dit wordt gebruikt om kinderbeschermingssystemen wereldwijd, regionaal en nationaal te helpen en te ondersteunen, en om de leden te helpen de rechten van kinderen te beschermen en de stem van kinderen te laten horen.

Tot eind 2020 werkte *Child Helpline International* samen met het *International Centre for Missing and Exploited Children* om slachtoffers en overlevenden van online seksuele uitbuiting en misbruik van kinderen te beschermen en te ondersteunen.⁶⁵ Via het *Advocate, Collaborate & Train to End Violence Against Children (ACT to EVAC)* programma werden kindertelefoonlijnen in Tanzania, Peru, Filippijnen, Kenia en Jordanië geholpen bij het opzetten en leveren van een gecoördineerd aanpak van online seksuele uitbuiting en misbruik van kinderen. Dit programma werd gefinancierd door het *End Violence Fund*. In 2020 is een e-learning handboek gepubliceerd voor medewerkers van kindertelefoonlijnen over het herkennen en reageren op slachtoffers van online seksuele uitbuiting en misbruik van kinderen. Meer dan 2000 professionals zijn tijdens het programma getraind of namen deel aan discussies. Het budget was 855.406 dollar.

[Inhope \(https://www.inhope.org/EN\)](https://www.inhope.org/EN)

Melden van online materiaal van seksueel misbruik van kinderen

Inhope is een wereldwijd netwerk van 46 *hotlines* waar online beeldmateriaal van seksueel misbruik en uitbuiting van kinderen gerapporteerd kan worden. Het werk van Inhope wordt gefinancierd door de Europese Unie. Er wordt onder andere samengewerkt met tech bedrijven als Google, Facebook en TikTok en met opsporingsdiensten als Interpol en Europol.

Internet Watch Foundation (<https://www.iwf.org.uk/>)

Melden van online materiaal van seksueel misbruik van kinderen

Internet Watch Foundation werkt samen met tech- en internet bedrijven, internationale opsporingsdiensten, overheden, onderwijs sector, NGO's en het algemene publiek om het hosten en de verspreiding van online beeldmateriaal van seksueel misbruik van kinderen te minimaliseren, te verstoren en te stoppen.

Het *End Violence Fund* ondersteunde tot juni 2021 een project van *Internet Watch Foundation* in 30 landen – de meesten in Afrika – om nationale web based portals te maken waar mensen online seksueel misbruik kunnen melden. Het budget van dit project was 448.875 dollar.

ECPAT (<https://ecpat.org/>)

Bestrijden van seksuele uitbuiting van kinderen

ECPAT is een netwerk organisatie, opgericht in 1990. Aanvankelijk begonnen als campagne om uitbuiting van kinderen in de prostitutie in toerisme te bestrijden, heeft de organisatie in 1996 haar werkveld verbreed tot alle vormen van (commerciële) seksuele uitbuiting en werkt het wereldwijd aan onderzoek, bewustwording en lobby. Momenteel heeft ECPAT 122 lidorganisaties in 104 landen in alle regio's van de wereld. In sommige landen is ECPAT een nationale coalitie van organisaties, in andere landen is ECPAT een kleiner grass-root initiatief. Kijk voor een overzicht van lid organisaties op <https://ecpat.org/our-members/>. Lidorganisaties doen aan onderzoek, lobby maar ook aan directe hulpverlening aan slachtoffers. ECPAT is lid van de grote allianties. Het internationale secretariaat van ECPAT International ontvangt onder andere financiering van het *End Violence Fund* en de OAK Foundation.

Save the Children (<https://www.savethechildren.org/us/what-we-do/protection/exploitation>)

Bestrijding van geweld tegen kinderen waaronder seksueel misbruik en uitbuiting

Save the Children voert wereldwijd programma's uit om geweld tegen kinderen te stoppen. Daarin hanteert ze een systeembenadering dat gericht is op het ontwikkelen of versterken van nationale kinderbeschermingsystemen waarbij verschillende actoren en sectoren betrokken worden. Doel is de toegang van kinderen tot leeftijds- en gendergevoelige kinderbescherming, geestelijke gezondheidszorg en psychosociale ondersteuning te vergroten. Maatschappelijk werkers en jeugdzorg medewerkers worden binnen gemeenschappen getraind in case management. Er zijn programma's gericht op het veranderen van gedrag en sociale normen die discriminatie en gendergerelateerd geweld in stand houden. In de programma's is aandacht voor meisjes die te maken hebben met seksueel en gender gerelateerd geweld. Er zijn ook specifieke programma's die seksueel geweld aanpakken, met name in landen die kampen met humanitaire noodsituaties. Zoals een opleidings- en mentor programma voor klinische behandeling van verkrachtingen en intiem partner geweld. In de *adolescence sexual health and rights* programma's komt gender gerelateerd geweld en seksuele uitbuiting in terug. Save the Children heeft ook programma's gericht op positief ouderschap om geweld in de opvoeding tegen te gaan. Kinderen die in een onveilige omgeving opgroeien zijn later ook kwetsbaarder voor seksuele uitbuiting.⁶⁶

Plan International (<https://plan-international.org/>)

Bestrijding van geweld tegen kinderen waaronder seksueel misbruik en uitbuiting

Ook Plan International werkt vanuit een geïntegreerd perspectief aan het versterken van kinderbeschermingsystemen, zowel op nationaal als op gemeenschapsniveau. Daarbinnen kan bijvoorbeeld gewerkt worden aan het verbeteren van onderwijs of het versterken van SRGR. Dit werk wordt gedaan vanuit programma's om geweld tegen kinderen te stoppen of vanuit programma's specifiek op SRGR. Indien landenkantoren van Plan de seksuele uitbuiting van kinderen identificeren als een groot probleem in het land waar ze werken en er niet al meerdere internationale organisaties op werken, dan neemt Plan dit op in het programma voor dat specifieke land. Het werk wordt voornamelijk uitgevoerd door lokale partners.

Down to Zero alliantie (<https://www.terredeshommes.nl/nl/programmas/down-to-zero>)

Bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen

De Down to Zero Alliantie bestaat uit Terre des Hommes, Plan International Nederland, Defence for Children – ECPAT Nederland, Free a Girl en ICCO (part of Cordaid). De Down to Zero alliantie voert sinds 2014 gezamenlijke programma's uit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen in landen in Azië en Latijns Amerika.⁶⁷ Het werk van de alliantie richt zich specifiek op het bestrijden van seksuele uitbuiting van kinderen en jongeren. Niet op het bredere onderwerp seksueel geweld en misbruik. Daarvoor heeft de alliantie in totaal 22 miljoen euro ontvangen van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken voor drie programma's. Tot december 2020 is het Down to Zero 1.0 programma gesteund. Van maart 2020 tot juni

2021 het Down to Zero Voice for Change programma en tot mei 2022 wordt het Down to Zero Building Back Better programma van de alliantie gefinancierd. Dit programma richt zich op de bescherming van kinderen en jongeren die het risico lopen slachtoffer te worden van offline en/of online seksuele uitbuiting, tijdens en na de Covid pandemie. Belangrijke componenten zijn een multi-stakeholder benadering, grote betrokkenheid van kinderen en jongeren, bewustwording, seksuele educatie, vergroten van de toegang tot seksuele gezondheidsdiensten, lobby, samenwerking met de private sector, het ontwikkelen van alternatieve inkomsten-genererende activiteiten en het versterken van het kindbescherminingssysteem in landen. In de landen heeft Down to Zero nationale allianties gevormd met nationaal opererende organisaties. Sommige organisaties waren reeds eerder bekend bij de vijf partner organisaties. Andere organisaties zijn aangezocht voor het Down to Zero programma. Voor een overzicht van de lokale organisaties zie <https://www.terredeshommes.nl/nl/programmas/down-to-zero> en bijlage 1. In de drie programma's zijn tienduizenden kinderen bereikt, ouders, leraren, tientallen jongerengroepen, duizenden ambtenaren en justitie en politie personeel en zo'n honderd maatschappelijke organisaties, instellingen en bedrijven.

3.6.3 Wereldwijd: VN en andere internationale gouvernementele organisaties

UNICEF (www.unicef.org)

Aanpak seksueel geweld, misbruik en uitbuiting van kinderen

De aanpak van seksueel misbruik en uitbuiting is onderdeel van het bredere UNICEF programma op kindbeschermining. UNICEF is actief lid van de grote allianties op dit vlak. Op landenniveau werkt UNICEF vooral aan het versterken van nationale kindbescherminssystemen. In 2021 publiceerde UNICEF haar nieuwe Child Protection strategie.⁶⁸ De nieuwe strategie is gericht op het creëren van een veilige omgeving voor alle kinderen (preventie) met specifieke aandacht voor kinderen in risicovolle situaties (*leaving no child behind*), en moet zorgen voor adequate voorzieningen voor kinderen die te maken hebben met geweld. Dit doet UNICEF in samenwerking met zowel de overheid (vaak in de vorm van 'technical assistance') als met lokale organisaties. De bestrijding van seksueel misbruik en uitbuiting gebeurt op verschillende niveau's: aanpassen van wetgeving (met aandacht voor strafbaarstelling van online component), preventieve programma's zoals educatie, ouder-/opvoedingsprogramma's en programma's om normen, waarden en taboes rondom meisjes en seks aan te pakken en de zorg aan kinderen te leveren (afhankelijk van wat een land zelf al doet).

Interpol (<https://www.interpol.int/en/Crimes/Crimes-against-children/International-Child-Sexual-Exploitation-database>)

Meldpunt van online beeldmateriaal van seksuele uitbuiting van kinderen

Interpol beheert een *Child Sexual Exploitation database* dat gevuld en geraadpleegd wordt door rechercheurs. De database bevat meer dan 2,7 miljoen beelden en video's. Meer dan 23.000 slachtoffers zijn met behulp van de database geïdentificeerd. Interpol werkt samen met ECPAT International en UNICEF Office of Research Innocenti in het *Reducing Harm* onderzoeksproject.

3.7 Tenslotte

Het werkveld ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen kent een groot aantal actoren. Gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties, overheden en bedrijven werken samen in allianties of voeren programma's alleen uit. Voor het effectief bestrijden van seksuele uitbuiting van kinderen is een lange termijn, brede, integrale, cross-sectorale en transnationale aanpak nodig. Dit komt terug in de programma's die door bovenstaande organisaties worden uitgevoerd. Voor een duurzame aanpak van seksuele uitbuiting is het bovendien belangrijk dat in landen het systeem van kindbeschermining ontwikkeld en versterkt wordt. Preventieve maatregelen, de zorg voor slachtoffers en de aanpak van daders vallen binnen het kindbeschermingsbeleid.

In het volgende hoofdstuk wordt het Nederlandse BHOS- en SRGR-beleid besproken. Daarbij wordt de link gelegd met het onderwerp bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en gekeken naar mogelijke aanknopingspunten.

4. Het Nederlandse BHOS- en SRGR-beleid en seksuele uitbuiting van kinderen

4.1 Inleiding

Het beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS-beleid) is in 2018 door het kabinet vastgesteld. Uitgangspunten en doelstellingen zijn verwoord in de beleidsnota *Investeren in Perspectief*.⁶⁹ Onderdeel van het BHOS-beleid is het beleid op Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR-beleid) dat in 2018 verder uitgewerkt is in een *Theory of Change*.⁷⁰

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar doelstellingen en speerpunten van zowel het BHOS-beleid als het SRGR-beleid. Vervolgens wordt gekeken waar en hoe het BHOS-beleid zich inzet voor kinderen in ODA-landen, met specifieke aandacht voor seksuele uitbuiting van kinderen. Deze informatie is nodig om de vraag te kunnen beantwoorden of en hoe de ondersteuning van het ministerie van Buitenlandse Zaken op de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen voortgezet kan worden.

Het hoofdstuk begint met schetsen van het internationale kader dat de basis vormt voor het BHOS-beleid en de internationale verplichtingen waar Nederland zich aan heeft verbonden.

4.2 Internationaal kader

De duurzame ontwikkelingsdoelen oftewel de SDG's vormen de leidraad voor de Nederlandse inzet op ontwikkelingssamenwerking. De SDG's zijn door de lidstaten van de Verenigde Naties vastgesteld in 2015 en gelden tot 2030. Voor de formulering van de SDG's en de subdoelen is wereldwijd input gegeven.

In de SDG's worden kinderen in de meeste doelstellingen genoemd. Natuurlijk in de doelstellingen over armoede (1), voeding (2), gezondheidszorg (3) en onderwijs (4). (Seksueel) geweld en uitbuiting van kinderen komen terug in een aantal meer specifieke doelstellingen:

SDG 5.2: Elimineer alle vormen van geweld tegen vrouwen en meisjes in de openbare en de privésfeer, waaronder vrouwenhandel, seksuele en andere soorten uitbuiting.

SDG 8.7: Neem onmiddellijke en effectieve maatregelen om gedwongen arbeid uit de wereld te helpen, maak een einde aan moderne slavernij en mensenhandel en waarborg het verbod en de afschaffing van de ergste vormen van kinderarbeid, met inbegrip van het rekruteren en inzetten van kindsoldaten, en zorg dat tegen 2025 een einde is gekomen aan kinderarbeid in al haar vormen.

SDG 16.2: Maak een einde aan het misbruik, de uitbuiting, de handel en alle vormen van geweld tegen en het martelen van kinderen.

SDG 16.3: Zorg voor een rechtvaardig rechtssysteem, zowel op nationaal als op internationaal niveau, en zorg dat iedereen hier gelijke toegang toe heeft.

Eerder gemaakte internationale afspraken, zoals neergelegd in bijvoorbeeld mensenrechtenverdragen, komen in de SDG's terug. Een voorbeeld daarvan is het VN Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) dat voor Nederland in 1995 in werking trad. Het IVRK erkent het belang van internationale samenwerking tussen landen om de levensomstandigheden van kinderen te verbeteren.⁷¹ Geen enkel land kan er helemaal alleen voor zorgen dat het brede spectrum aan kinderrechten geïmplementeerd wordt. In het IVRK Facultatieve Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie worden landen in artikel 10 specifiek gehouden aan internationale samenwerking om oorzaken (zoals armoede en onderontwikkeling), preventie, hulp aan minderjarige slachtoffers, en opsporing en vervolging van daders van seksuele uitbuiting van kinderen aan te pakken.

4.3 Beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Het BHOS-beleid is in 2018 door het kabinet vastgesteld en kent vier hoofddoelstellingen:

- Het voorkomen van conflict en instabiliteit
- Het verminderen van armoede en maatschappelijke ongelijkheid
- Het bevorderen van duurzame inclusieve groei en klimaatactie wereldwijd
- Het versterken van het internationaal verdienvermogen van Nederland

Dit vertaalt zich in vijf beleidsartikelen:

Artikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen

Artikel 2 Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat

Artikel 3 Sociale vooruitgang

Artikel 4 Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling

Artikel 5 Multilaterale samenwerking en overige inzet

Dwarsdoorsnijdende doel in het gehele BHOS-beleid is het bevorderen van gendergelijkheid en de versterking van de positie van vrouwen en meisjes.

Kinderen in het BHOS-beleid

Kinderen (afgezien van meisjes) zijn geen aparte doelgroep in het BHOS-beleid. In tegenstelling tot vrouwenrechten is het bevorderen van kinderrechten geen dwarsdoorsnijdende doelstelling. In verschillende beleidsartikelen komt de inzet van Nederland voor het verbeteren van de situatie van kinderen wel terug, zoals beschreven in de notitie *Investeren in perspectief*:

- Nederland investeert in het uitbannen van kinderarbeid via een bijdrage aan de International Labour Organisation, subsidies via het door RVO uitgevoerde Fonds Bestrijding Kinderarbeid en een subsidie aan de Alliantie Stop Kinderarbeid – 15 miljoen euro per jaar (beleidsartikel 1);
- Nederland investeert in onderwijs, via bijdrages aan bijvoorbeeld het *Global Partnership for Education* (beleidsartikel 3 en 4);
- Nederland zet zich in voor het voorkomen en uitbanning van geweld tegen vrouwen en meisjes en het versterken van hun maatschappelijke positie, onder andere via de partnerschappen met maatschappelijke organisaties, het ondersteunen van VN- en internationale gouvernementele organisaties en fondsen als het *Leading from the South* en het *Global Fund for Women* (beleidsartikel 3);
- Nederland zet zich in voor het voorkomen en bestraffen van (seksueel) geweld, kinderprostitutie en misbruik in de seksindustrie, en het tegengaan van discriminerende praktijken zoals gendercide en kindehuwelijken, onder andere via de partnerschappen met maatschappelijke organisaties en de *Global Financing Facility in support of 'Every Woman, Every Child* (beleidsartikel 3);
- Nederland investeert in het tegengaan van ondervoeding bij kinderen, via bijdrages aan UNICEF en de *Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN)* (beleidsartikel 2);
- Nederland investeert in de focuslanden in onderwijs voor vluchtelingenkinderen, werkgelegenheid voor jongeren en in de bescherming van kwetsbare groepen, waaronder kinderen (kinderarbeid en kindehuwelijken), onder andere door de ondersteuning van VN organisaties als UNICEF (beleidsartikel 4);
- Nederland heeft bij noodsituaties en humanitaire rampen in specifieke programmering aandacht voor hulp aan de meest kwetsbare groepen zoals kinderen (beleidsartikel 4).

4.4. Bestrijding seksuele uitbuiting in het BHOS-beleid

Er zijn meerdere aanknopingspunten tussen programma's ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen in ODA-landen en de beleidskaders die voortvloeien uit het huidige BHOS-beleid. Armoede, gender ongelijkheid, discriminatie en marginalisatie van minderheidsgroeperingen, slecht onderwijs, een kwetsbare (juridische) positie van kinderen, een kwetsbare positie door seksuele oriëntatie, verlies van ouders en een onveilige thuissituatie, noodsituaties en humanitaire crisis zijn risicofactoren en vormen een goede voedingsbodem voor seksuele uitbuiting van kinderen. In het BHOS-beleid komt het bestrijden van deze factoren in de hoofddoelstellingen en onder de verschillende beleidsartikelen terug.

Er zijn in het BHOS-beleid twee specifieke beleidsartikelen die qua thema ((seksueel) geweld) en doelgroep (meisjes, jongens) direct raken aan het onderwerp seksuele uitbuiting van kinderen:

beleidsartikel 3.1: SRGR en hiv/aids

beleidsartikel 3.2: vrouwenrechten en gelijkheid

Deze beleidsartikelen worden in deze paragraaf als eerste uitgelicht.

4.4.1 Het Nederlandse SRGR-beleid

Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) zijn mensenrechten toegepast op seksualiteit en seksuele en reproductieve gezondheid en verankerd in meerdere mensenrechtenverdragen. Niet alleen in het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, maar ook in het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. SRGR zijn onder andere gelinkt aan het recht op gelijkheid en om beschermd te worden tegen discriminatie, het recht op leven, het recht op gezondheidszorg, het recht beschermd te worden tegen mishandeling, verwaarlozing en misbruik, het recht een eigen mening te vormen en te uiten, het recht beschermd te worden tegen arbeid die schadelijk is. Al deze rechten gelden ook voor

kinderen. Zelfbeschikking over de eigen seksuele en reproductieve rechten helpt ervoor te zorgen dat kinderen hun school kunnen afmaken, later een carrière kunnen opbouwen en zichzelf en hun gezin kunnen onderhouden.

Seksuele en reproductieve rechten wordt vaak gelinkt aan vrouwenrechten maar de behoeften en rol van mannen is even belangrijk. Ook specifieke kwetsbare groepen als kinderen en LHBTI zijn doelgroepen voor SRGR.

Onder SRGR vallen over het algemeen (dus niet specifiek onder het Nederlandse SRGR beleidsartikel) meerdere thema's zoals contraceptie, (gezondheids) zorg aan moeder- en kind, bestrijden van hiv/aids, seksualiteit van jongeren, gendergerelateerd geweld, toegang tot veilige abortus, diversiteit in seksuele oriëntatie en gender identiteit.

SRGR zijn nauw verbonden aan het bereiken van SDG 5 (gender gelijkheid), waaronder 5.1 (bestrijden van discriminatie), 5.2 en 5.3 (gender-based geweld en schadelijke praktijken) en 5.6 (SRGR). Specifiek staat in SDG 5.2: *Alle vormen van geweld tegen vrouwen en meisjes in de openbare en de privésfeer uitroeien, ook inzake vrouwenhandel en seksuele en andere soorten uitbuiting*. Ook SDG 3 (gezondheid) bevat meerdere onderwerpen die te maken hebben met reproductieve gezondheid.

De BHOS notitie *Investeren in perspectief* geeft aan dat Nederland met een integrale aanpak investeert in SRGR en de bestrijding van hiv/aids⁷²:

- Toegang tot informatie en middelen: seksuele voorlichting, anticonceptie, middelen voor veilige zwangerschap en bevalling, en waar nodig veilige abortus en aidsremmers.
- Toegang tot medische preventie en zorg, zonder discriminatie op grond van gender, seksuele voorkeur of beroep; ook voor mensen op de vlucht en in crisissituaties.
- Seksuele en reproductieve rechten ook voor mensen die gestigmatiseerd worden, zoals sekswerkers, LHBTI en mannen die seks hebben met mannen.
- Het voorkomen en bestraffen van (seksueel) geweld, kinderprostitutie en misbruik in de seksindustrie, en het tegengaan van discriminerende praktijken zoals gendercide en kindhuwelijken.

Uitbuiting van kinderen in prostitutie en misbruik in de seksindustrie wordt in de BHOS notitie specifiek benoemd als onderwerp in een integrale aanpak van SRGR.

Het Nederlandse SRGR-beleid valt onder het BHOS-beleidsartikel 3.1 en is in meer detail verder uitgewerkt in een *Theory of Change*.⁷³ De missie van het SRGR-beleid moet bijdragen aan een lagere moeder- en kindersterfte (SDG 3.1 en 3.2), het stoppen van de aidsepidemie (SDG 3.3), de universele toegang tot seksuele en reproductieve gezondheid (SDG 3.7) en de universele toegang tot reproductieve gezondheid en rechten (SDG 5.6). Daarbij dienen alle acties bij te dragen aan de algemene doelstellingen van de duurzame ontwikkelingsdoelen, namelijk een goede gezondheid en welvaart voor alle leeftijden (SDG 3) en gendergelijkheid en empowerment van alle vrouwen en meisjes (SDG 5). Het SRGR-beleid is dus gericht op zowel het versterken van systemen (gezondheidszorg) als het versterken en handhaven van mensenrechten.

In de *Theory of Change* staan de volgende doelstellingen voor het SRGR-beleid:

1. Er is behoefte aan meer keuzevrijheid voor jongeren over hun seksualiteit. Informatie en voorlichting, met inbegrip van seksuele voorlichting, voor zowel jongens als meisjes, het verstrekken van menstruatiehygiënediensten op school en het bevorderen van zinvolle participatie van jongeren in de besluitvorming zijn essentieel om een positieve en ondersteunende omgeving te creëren voor seksualiteit, gezondheid en geboorteregeling.
2. De vraag naar en het aanbod van aanvaardbare en betaalbare producten voor reproductieve gezondheid (waaronder geneesmiddelen) voor vrouwen, jongeren en key populations dient te worden vergroot. Om beter in te spelen op de specifieke behoeften van deze groepen en ervoor te zorgen dat de producten ook de meest afgelegen plekken bereiken, is innovatie nodig.
3. Reproductieve en seksuele gezondheidszorg en diensten dienen voor iedereen beschikbaar te zijn, ook voor vrouwen en mannen in crisissituaties of in humanitaire situaties, en dienen van goede kwaliteit te zijn. De diensten dienen alomvattend te zijn en de verlening van veilige abortus en geestelijke gezondheidszorg- en psychosociale ondersteuning te omvatten. Hiv-diensten dienen beschikbaar te zijn voor alle mensen die gevaar lopen, ongeacht hun seksuele identiteit, gender of

beroep. Kwalitatief goede zorg kan in nazorgsituaties alleen worden bereikt en behouden als deze wordt georganiseerd binnen een nationaal gezondheidszorgstelsel, dat ook kansen biedt voor de particuliere sector.

4. Tot slot dienen de seksuele en reproductieve rechten te worden gehandhaafd en versterkt en dient ervoor te worden gezorgd dat deze rechten worden geëerbiedigd, ook als voorwaarde voor het bereiken van al deze doelstellingen. Dit omvat de bestrijding van seksuele intimidatie, gendergerelateerd geweld, kindertrouwlijken en andere discriminerende en criminele praktijken.

4.4.2 Bestrijding seksuele uitbuiting van kinderen en het SRGR-beleid

Door seksuele uitbuiting worden de rechten van kinderen, inclusief hun seksuele en reproductieve rechten, op gruwelijke wijze geschonden. Het ondermijnt bovendien hun seksuele en reproductieve gezondheid. De gevolgen van seksuele uitbuiting, zoals verwondingen, ongewenste zwangerschappen, gecompliceerde bevallingen, onveilige abortussen en SOA's, verhinderen een positieve en gezonde (seksuele) ontwikkeling van kinderen en jongeren. Andere gevolgen zijn verslavingen, mentale problemen (depressies, trauma en zelfbeschadiging, gedragsproblemen), schooluitval, kwetsbaarheid voor andere vormen van geweld en socio-economische gevolgen als werkloosheid en dakloos zijn. Op alle fronten hebben minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting een slechte uitgangspositie en daarmee vormen zij duidelijk een doelgroep voor het SRGR-beleid.

In het bestrijden van seksuele uitbuiting hebben kinderen zelf, waaronder de 'overlevers', een belangrijke rol in het ontwikkelen en implementeren van de juiste interventies. Onder preventieve interventies valt het geven van seksuele en relationele voorlichting aan kinderen, ouders, en aan professionals met aandacht voor lichamelijke integriteit, het herkennen en aangeven van wensen en grenzen én aandacht voor signalen van misbruik en uitbuiting. In veel landen is seksualiteit een gespreksonderwerp dat gevoelig ligt en met taboe en sociale stigma omgeven wordt. (Seksueel) geweld tegen kinderen wordt in veel landen maatschappelijk geaccepteerd. Minderjarige slachtoffers of 'overlevers', maar ook ouders/verzorgers, onderwijzers, politie en jeugdzorg-/maatschappelijk werkers hebben weinig of geen kennis over seksueel misbruik en uitbuiting en herkennen de signalen niet. Zij moeten leren hoe ze seksuele uitbuiting kunnen herkennen, hoe kinderen zich er tegen kunnen beschermen en hoe kinderen in de toekomst een gezonde seksuele relatie kunnen aangaan.

Andere interventies zijn gericht op de zorg voor slachtoffers waaronder het vergemakkelijken van toegang tot medische voorzieningen (inclusief nazorg/MHPSS⁷⁴) omdat seksuele uitbuiting tot gezondheidsproblemen kan leiden. Het gaat ook om veilige opvang, het toepassen van specifieke behandelmethodes en mogelijkheden voor rehabilitatie van minderjarige slachtoffers. Dit vergt een gezondheidszorg, een stevig kindbeschermingssysteem maar ook een strafrechtelijke systeem die ingericht zijn op het voorkomen van seksuele uitbuiting en het opvangen en behandelen van kinderen die (potentieel) slachtoffer zijn.

Een groot deel van deze interventies komt terug in de interventies die vanuit het Nederlandse SRGR-beleid ondersteund worden om haar doelstellingen, specifiek doelstellingen 1,3 en 4, te behalen maar niet specifiek gericht zijn op het bestrijden van seksuele uitbuiting: aanpassingen van wetgeving en beleid, seksuele voorlichting, bewustwording met als doel gedragsverandering, versterken van de SRG gezondheidszorg, en capaciteitsversterking van maatschappelijke organisaties en zelforganisaties. Met het behalen van SRGR resultaten kan seksuele uitbuiting van kinderen voorkomen worden en is betere zorg voor slachtoffers voorhanden. Met andere woorden: seksuele uitbuiting van kinderen kan niet bestreden worden zonder dat seksuele en reproductieve gezondheid en rechten gegarandeerd zijn. Daarmee sluit het onderwerp *bestrijden van seksuele uitbuiting van kinderen* goed aan bij bovengenoemde resultaten van het SRGR-beleid.

4.4.3 Vrouwenrechten en gendergelijkheid

Met de mainstreaming van beleid op vrouwen en meisjes wil Nederland gelijke rechten en mogelijkheden voor vrouwen en meisjes creëren en geweld tegen vrouwen en meisjes tegengaan. Geweld tegen vrouwen en meisjes wordt vooral gedefinieerd als *gendergerelateerd* geweld.

Het onderwerp *Vrouwenrechten en gendergelijkheid*, beleidsartikel 3.2 van het BHOS-beleid, is in een *Theory of Change* in meer detail uitgewerkt.⁷⁵

De inzet van het ministerie van Buitenlandse Zaken op vrouwenrechten en gendergelijkheid heeft vier doelstellingen:

1. Het vergroten van de deelname van vrouwen aan (politieke) besluitvorming en vrouwelijk leiderschap;
2. Economische *empowerment* en verbetering van het economische klimaat voor vrouwen;
3. Preventie en uitbanning van geweld tegen vrouwen en meisjes;
4. Versterking van de rol van vrouwen in conflictpreventie en vredesprocessen, en bescherming in conflictsituaties.

Onder dit beleid worden genderspecifieke programma's ondersteund van maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor vrouwenrechten en gendergelijkheid en specifiek bijdragen aan bovengenoemde vier doelen op landen-, regionaal en internationaal niveau. Deze organisaties, en ook individuele vrouwenrechtenverdedigers, spelen een cruciale rol bij het agenderen en (kritisch) monitoren van vrouwenrechten en gendergelijkheid. Een aantal ondersteunde organisaties of partnerschappen rekenen meisjes tot hun doelgroep. Gehanteerde interventies zijn onder andere bewustwording, educatie & training, capaciteitsversterking, lobby & advocacy, onderzoek, participatie.

De ondersteuning onder dit beleidsartikel moet er ook voor zorgen dat vrouwen invloed hebben op en meeprofiten van de Nederlandse steun en investeringen voor ontwikkelingssamenwerking, bevordering van buitenlandse handel, veiligheid en mensenrechten. Er wordt op gelet dat de belangen en behoeften van vrouwen en meisjes meegenomen worden in alle fasen van beleid, uitvoering en monitoring, en evaluatie van programma's binnen de overige BHOS-prioriteiten.

Nederland levert met het diplomatieke werk een bijdrage aan vrouwenrechten en gendergelijkheid. Op initiatief van Nederland wordt het thema geweld tegen vrouwen iedere keer opnieuw op de agenda van de Verenigde Naties geplaatst, zowel bij de Algemene Vergadering als bij de VN Veiligheidsraad. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan seksueel geweld in conflict en het instellen van sancties tegen overheden en personen die zich hieraan schuldig maken.

4.4.4 Bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en het beleid op vrouwenrechten en gendergelijkheid

Doelstelling 3 van het beleid op vrouwenrechten en gendergelijkheid, het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en meisjes, raakt direct aan het onderwerp seksuele uitbuiting van kinderen. Seksuele uitbuiting is immers een vorm van geweld. Internationaal is steeds meer erkenning voor het feit dat geweld tegen vrouwen en geweld tegen kinderen ook nauw met elkaar verbonden zijn, met name wat betreft de interventies die nodig zijn om dit te bestrijden.⁷⁶

Actoren die op het onderwerp vrouwen en meisjes werken en die door het ministerie ondersteund worden, hebben oog voor seksuele uitbuiting van meisjes en delen van hun programma's raken aan het bestrijden ervan; zeker die delen waar het gaat om het bestrijden van geweld. Veel van de door deze organisaties gehanteerde interventies komen ook terug in de bestrijding van seksuele uitbuiting: capaciteitsversterking, educatie, voorlichting en bewustwordingscampagnes, veranderen van wetgeving en beleid en het veranderen van schadelijke sociale normen en waarden.

De meeste minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn meisjes. Minder zichtbare slachtoffers zijn jongens, kinderen met een andere gender identiteit en kinderen met een andere seksuele oriëntatie. De *UN Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children* geeft aan dat in wetgeving, projecten en programma's ter bestrijding van seksuele uitbuiting, in preventie en in bescherming van slachtoffers, te weinig aandacht is voor juist deze groepen slachtoffers.⁷⁷ De doelgroep voor interventies ter bestrijding van seksuele uitbuiting is dus breder dan de doelgroep van het BHOS-beleid op vrouwenrechten en gendergelijkheid (vrouwen en meisjes). Door programma's ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen helemaal onder het beleid voor vrouwen en meisjes te laten vallen, loopt men het risico de meer onzichtbare slachtoffers uit te sluiten.

4.4.5 Overige beleidsartikelen BHOS-beleid

Seksuele uitbuiting van kinderen raakt, door het brede pallet aan oorzaken, risicofactoren en preventieve maatregelen, indirect aan meer beleidsartikelen dan alleen beleidsartikel 3.1 en 3.2 van het BHOS-beleid. De inzet die onder een aantal andere BHOS-beleidsartikelen wordt gedaan maar niet specifiek gericht is op het

bestrijden van seksuele uitbuiting van kinderen, kan helpen om de voedingsbodem voor seksuele uitbuiting van kinderen weg te nemen.

Beleidsartikel 1.1 Duurzaam handels- en investeringsstelsel incl. MVO

Armoede en het wegvallen van economische en sociale zekerheid zorgt voor meer kinderarbeid en inzet van kinderen om geld te verdienen. De ILO noemt seksuele uitbuiting één van de ergste vormen van kinderarbeid.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken ondersteunt op een paar manieren programma's tegen kinderarbeid. Zo ondersteunt het Fonds Bestrijding Kinderarbeid (FBK) met financiering, kennis en advies Nederlandse ondernemingen die in hun productieketen onderzoek willen doen naar de dieperliggende oorzaken van kinderarbeid en hiertegen maatregelen willen nemen (SDG 8.7).⁷⁸ Dit Fonds wordt beheerd door RvO. Daarnaast wordt het werk van de alliantie Stop Kinderarbeid gefinancierd. Stop Kinderarbeid voert programma's uit die gericht zijn op het bestrijden van kinderarbeid in de sectoren textiel, schoenen/leer, goud, natuursteen, zaden en koffie. Seksuele uitbuiting van kinderen is geen focus voor de alliantie. Het ministerie van Buitenlandse Zaken ondersteunt ook het werk van de ILO. In het ILO-IPEC programma is commerciële seksuele uitbuiting van kinderen wel een onderwerp maar in de laatste jaren staat dit onderwerp niet hoog op de agenda.⁷⁹ Activiteiten richten zich met name op het ondersteunen van landen om ILO Verdrag No. 182 (meest ernstige vormen van kinderarbeid) te kunnen uitvoeren. Actoren die momenteel vanuit het ministerie op kinderarbeid ondersteund worden hebben, afgezien van de ILO, geen expertise op seksuele uitbuiting en zijn niet werkzaam op dit gebied.

Beleidsartikel 3.3 Maatschappelijk middenveld

De stem van 'overlevers', kinderen die het slachtoffer zijn geworden van seksuele uitbuiting, is belangrijk in het vormgeven van effectieve programma's om deze vorm van seksueel geweld te kunnen stoppen. Onder beleidsartikel 3.3 ondersteunt Nederland via het fonds Voice maatschappelijke organisaties in tien landen die een stem geven aan gemarginaliseerde en gediscrimineerde groepen, waaronder vrouwen en meisjes die te maken hebben met geweld en uitbuiting. Deze organisaties werken aan onder andere bewustwording, empowerment van vrouwen en meisjes en aan lobby. Het zijn veelal kleinere subsidies die gegeven worden.⁸⁰ Onder het Power of Voices subsidie instrument worden ook enkele partnerschappen van organisaties ondersteund die ten doel hebben de rechtspositie van meisjes te versterken en kindhuwelijken en meisjesbesnijdenis tegen te gaan.

Beleidsartikel 4.1 Humanitaire hulp

In humanitaire noodsituaties is geweld tegen kinderen geen uitzondering en worden kinderen, uit nood, aan het werk gezet of uitgehuwelijkt. In crisissituaties neemt seksuele uitbuiting van kinderen toe; in veel gevallen kunnen of gaan kinderen niet (meer) naar school, verliezen ouders hun bron van inkomsten en neemt het risico dat kinderen het slachtoffer worden van seksuele uitbuiting toe.

In het Nederlandse beleid voor humanitaire hulp (beleidsartikel 4.1) worden specifieke programma's ondersteund voor de meest kwetsbare groepen waaronder kinderen. Daarbij wordt ook ingezet op thema's als geestelijke gezondheidszorg, psychosociale steun en onderwijs. Dit versterkt de weerbaarheid van kinderen en maakt het risico *groomed* te worden in de seksindustrie kleiner.

Beleidsartikel 4.2 Opvang en bescherming in de regio en migratiesamenwerking

Kinderen die migreren, gevlucht zijn of asiel zoeken zijn allemaal extra kwetsbaar het slachtoffer te worden van seksuele uitbuiting. Velen van hen kunnen niet meer naar school, moeten hun familie helpen onderhouden, hebben moeite legaal werk te vinden, hebben een zwakke juridische status en zijn soms zelfs onzichtbaar in de maatschappij. Met het beleid onder beleidsartikel 4.2 wil Nederland het perspectief en de duurzame leefomstandigheden verbeteren voor vluchtelingen en gastgemeenschappen. Nederland ondersteunt in ODA-landen onderwijsprogramma's voor gevluchte kinderen, programma's die de toegang tot basisvoorzieningen voor vluchtelingen verbeteren en projecten die de werkgelegenheid onder jongeren bevorderen.⁸¹

Kinderen en gezinnen in vluchtelingensituaties worden geholpen alternatieve bronnen van inkomsten te vinden. Kinderen kunnen naar school en daarmee hun kansen op werk later vergroten. Daarmee wordt de voedingsbodem voor seksuele uitbuiting van kinderen in vluchtelingengemeenschappen verkleind.

Beleidsartikel 4.3 Veiligheid en Rechtstaatontwikkeling

In veel ODA-landen waar seksuele uitbuiting van kinderen een probleem is bestaat een zwak systeem van wetgeving, beleid en hulpverlening en worden kinderen onvoldoende tegen geweld beschermd. Bovendien hebben kinderen geen of slecht toegang tot en weinig vertrouwen in justitie en politie. Dat resulteert onder andere in weinig aangiftes die door kinderen gedaan worden van seksuele uitbuiting.

Centrale doelstelling van beleid onder beleidsartikel 4.3 is, volgens de *Theory of Change*, het verbeteren van de legitieme stabiliteit en duurzame vrede in door conflict getroffen gebieden om daar een duurzame ontwikkeling te bewerkstelligen. De activiteiten die onder dit beleid vallen zijn gericht op het vergroten van de veiligheid van mensen, het versterken van de rechtsorde, en op vredesprocessen en legitiem politiek bestuur. Het versterken van de rechtstaat moet ertoe leiden dat burgers, waaronder kinderen, hun recht kunnen behalen en betere toegang krijgen tot 'effectieve, onafhankelijke, eerlijke, en verantwoording afleggende juridische instellingen'.⁸² Vrouwen en meisjes, kwetsbare groepen (zoals ontheemden en vluchtelingen) en gemarginaliseerde bevolkingsgroepen zijn specifieke doelgroepen.

Deze activiteiten komen ook ten goede aan slachtoffers van seksuele uitbuiting in conflictgebieden doordat het de aanzet kan geven tot verbeterde opsporing en vervolging van daders én rechtssystemen waarin minderjarige slachtoffers beter gezien en begeleid worden in rechtszaken. Dit helpt kinderen om meer vertrouwen te krijgen in politie en justitie en sneller aangifte te doen. Seksuele uitbuiting komt ook in landen voor waar geen conflicten spelen. Ook in die landen moet gewerkt worden aan het ontwikkelen en verbeteren van een rechtvaardig rechtssysteem.

Beleidsartikel 5 Multilaterale samenwerking en overige inzet

Onder dit beleidsartikel wordt de multilaterale samenwerking vorm gegeven met internationale organisaties (waaronder VN-instellingen) en internationale financiële instellingen. Inhoudelijk raakt dit niet aan het onderwerp bestrijding seksuele uitbuiting van kinderen maar de financiering van multilaterale en internationale organisaties die ook werk verzetten op dit onderwerp, kan ook onder dit beleidsartikel vallen.

4.5 Financiële ondersteuning bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen vanuit het BHOS-beleid

Een aantal organisaties geeft aan dat het bestrijden van seksuele uitbuiting van kinderen in ODA-landen een voor donoren weinig aantrekkelijk onderwerp lijkt te zijn omdat, zoals eerder in het rapport aangegeven, minderjarige slachtoffers niet goed zichtbaar zijn, het een complexe problematiek is, data ontbreekt en daarmee de effectiviteit van interventies moeilijk meetbaar is.⁸³ Nederland is een voorloper in het op de kaart zetten van seksuele rechten en gezondheid en blijkt bovendien één van de weinige overheidsdonoren te zijn die op het thema seksuele uitbuiting van kinderen allianties van meerdere maatschappelijke organisaties, in verschillende delen van de wereld en gedurende meerdere jaren, financieel ondersteunt. Zie bijlage 2 voor meer informatie over een aantal andere donoren.

Sinds 2016 is het werk van de Down to Zero alliantie het enige werk, volledig en specifiek gericht op de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen, dat door het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt gefinancierd.

4.5.1 Financiële ondersteuning van maatschappelijke organisaties

Voorafgaande aan de financiering van de Down to Zero alliantie, werd in 2014 reeds een gezamenlijk project van Terre des Hommes, Defence for Children-ECPAT Nederland, Plan International Nederland en Free a Girl financieel ondersteund door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Aanzet voor financiering van dit *Reducing sexual violence against children* project was gegeven door het in 2014 ingediende amendement van Kamerlid van Laar.⁸⁴

Sinds 2016 financiert het ministerie van Buitenlandse Zaken de Down to Zero alliantie. De alliantie bestaat uit Terre des Hommes, Defence for Children-ECPAT Nederland, Free a girl, Plan International Nederland en ICCO (part of Cordaid). De alliantie heeft in totaal 22 miljoen euro uit drie financieringen ontvangen. Het eerste programma van de alliantie, een vijfjarige programma met een budget van 15 miljoen, liep tot eind 2020, en viel onder de SRGR partnerschappen 2016-2020.

De Down to Zero alliantie heeft onsuccesvol een subsidieaanvraag voor een tweede programma ingediend bij het SRGR Partnerschap Fonds (2021-2025).⁸⁵ De projectaanvraag werd door het ministerie als onvoldoende beschouwd. Het voorstel scoorde onvoldoende op de visie op samenwerking met lokale partners en op het track record.⁸⁶

De tweede financiering is verstrekt aan het Down to Zero Voice for Change programma. Dit programma liep tot en met juni 2021 en had een budget van 2 miljoen euro. De derde financiering betreft het Down to Zero Building Back Better programma in twaalf landen, waarvoor de alliantie een éénjarige financiering van 5 miljoen ontvangt. Dit programma loopt tot mei 2022.

In november 2021 werd in de Tweede Kamer een motie ingediend die vraagt om de steun voor maatschappelijke organisaties, die zich inzetten voor de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen, na 2022 onverminderd voort te zetten.⁸⁷ Op 7 december 2021 werd door de Kamer gestemd over het door Kamerleden Ceder en Kuik ingediende amendement op de Begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking om het Fonds Bestrijding Kinderprostitutie in 2022 te verhogen met 2,5 miljoen euro naar 5 miljoen euro.⁸⁸ Het amendement is door de Kamer met 123 stemmen aangenomen.

Onder geen van de subsidie instrumenten onder het Beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld wordt momenteel dit specifieke onderwerp ondersteund. Maar door de ondersteuning van vrouwenrechtenorganisaties, organisaties die vaak ook werken op het bredere onderwerp (seksueel) geweld tegen meisjes, kan via het SDG 5 fonds de aanpak van seksuele uitbuiting van kinderen wel zijdelings worden ondersteund. De impact op dit onderwerp is echter ongewis omdat er niet specifiek op gemonitord wordt. Vanuit het subsidie instrument Power of Voices en het fonds Voice (beleidsartikel 3.3.) worden enkele maatschappelijke organisaties ondersteund die, naast hun werk om geweld tegen vrouwen te stoppen, het bestrijden van seksueel geweld tegen kinderen in hun portefeuille hebben. Zie de site <https://voice.global/>.

4.5.2 Financiële ondersteuning van multilaterale en internationale organisaties

Een aantal internationale organisaties met een mandaat op het gebied van gezondheid krijgt vanuit het BHOS-beleid, en dan specifiek vanuit het SRGR-beleid, algemene vrijwillige en/of geormerkte bijdragen (WHO, UNFPA, UNAIDS, GFATM, UNICEF, GAVI). Hierbij gaat het met name om "het versterken van de veerkracht van gezondheidssystemen, en het belang van toegang tot gezondheid voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen".⁸⁹

Nederland steunt vanaf 2018 de *Global Financing Facility in support of 'Every Woman, Every Child'* (GFF). GFF financiert overheidsplannen voor verbetering van de gezondheidssector voor moeder, kind en adolescenten. Deelname aan GFF biedt de mogelijkheid overheidsbeleid op het gebied van anticonceptie, seksuele voorlichting, hiv-preventie en het voorkomen van *gender-based violence* te versterken.

Onder meerdere beleidsartikelen krijgt UNICEF, als VN kinderrechtenorganisatie, basisfinanciering (*core funding*) en geormerkte financiering (*earmarked funding*). Met financiële ondersteuning werkt UNICEF onder andere aan het versterken van kinderbeschermingssystemen in ODA-landen, aan onderwijs voor gevluchte kinderen en jongeren en aan noodhulp in door natuurrampen en oorlogen getroffen gebieden. Deze programma's komen indirect ten goede aan minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting.

Op specifiek het onderwerp bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen worden geen multilaterale en internationale organisaties ondersteund.

4.6 Mensenrechtenbeleid

Naast het BHOS-beleid past het onderwerp Bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen wellicht onder het mensenrechtenbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook het mensenrechtenbeleid heeft de ongelijke positie van vrouwen en meisjes en het bestrijden van geweld tegen vrouwen als onderwerp. Zo maakt Nederland zich sterk om de Algemene Vergadering van de VN een resolutie te laten aannemen dat oproept vrouwen en meisjes te beschermen tegen geweld en hen toegang tot het recht te verlenen.

In de afgelopen jaren heeft de focus van het mensenrechtenbeleid, en de prioriteiten van het mensenrechtenfonds niet specifiek geraakt aan kinderen, noch aan uitbuiting. Op dit moment (voorjaar 2022) werkt het kabinet de plannen uit het nieuwe coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' nog verder uit.

4.7 Beleid van andere ministeries

De bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen in ODA-landen vergt ook interventies in Nederland die niet altijd direct te linken zijn aan de activiteiten binnen het beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dan gaat het om het betrekken en reguleren van de private sector die soms onbewust een faciliterende

rol speelt, het verbeteren van opsporingstechnieken van politie en het aanpassen van wetgeving zodat vervolging van daders in Nederland door justitie vergemakkelijkt wordt en kan leiden tot zwaardere straffen of het bieden van zorg aan buitenlandse minderjarige slachtoffers in Nederland. Een aanzienlijk deel van de slachtoffers van mensenhandel in Nederland komt uit het buitenland. Een nauwe samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid, verantwoordelijk voor de aanpak van mensenhandel in Nederland, voor opsporing en vervolging van Nederlandse misbruikers in het buitenland via extraterritoriale wetgeving en deels voor de opvang van buitenlandse slachtoffers, ligt voor de hand. Bijvoorbeeld door een nauwere samenwerking met internationale opsporingsambtenaren en het plaatsen van *liaison officers* bij bijvoorbeeld ambassades. Voor de vervolging van (Nederlandse) daders en de opvang van buitenlandse slachtoffers in Nederland, is de informatie van organisaties die zich in ODA-landen inzetten op dit onderwerp en door het ministerie van Buitenlandse Zaken gefinancierd kunnen worden, van cruciaal belang.

4.8 Tenslotte

Kinderen (afgezien van meisjes) zijn geen aparte doelgroep in het BHOS-beleid. In de verschillende beleidsartikelen van het beleid komt de inzet van Nederland voor het verbeteren van de situatie van kinderen wel terug. Bijvoorbeeld door het bestrijden van kinderarbeid, investeren in onderwijs, het versterken van de juridische en maatschappelijke positie van meisjes, het voorkomen van geweld tegen meisjes, het bestrijden van ondervoeding, het verbeteren van de toegang van kinderen tot het rechtssysteem en het beschermen van kinderen bij humanitaire situaties en tijdens noodrampen. Met deze inzet, onder andere via het financieren van maatschappelijke en multilaterale en internationale organisaties, ondersteunt Nederland activiteiten en interventies die de voedingsbodemp voor seksuele uitbuiting van kinderen weg kunnen nemen. Het werk van de Down to Zero alliantie richt zich volledig op het bestrijden van seksuele uitbuiting van kinderen. Deze alliantie van NGO's wordt sinds 2016 als enige op dit specifieke thema door het ministerie van Buitenlandse Zaken gefinancierd.

Een groot deel van de interventies die gebruikt worden om seksuele uitbuiting van kinderen te bestrijden, komt terug in de interventies die vanuit het SRGR-beleid worden ondersteund om haar doelstellingen te behalen. Dat geldt ook voor ondersteuning vanuit het beleid op vrouwenrechten en gendergelijkheid. Maar seksuele uitbuiting treft niet alleen meisjes. Interventies moeten zich daarom op een bredere doelgroep dan alleen meisjes richten.

Voor het ministerie van Buitenlandse Zaken kan een nauwere samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid interessant zijn. Dit ministerie richt zich op de meer juridische aspecten van het bestrijden van seksuele uitbuiting, zoals opsporing en vervolging. Een uitwisseling van kennis en expertise kan de bestrijding ten goede komen.

In het volgende hoofdstuk volgt de beantwoording van de onderzoeksvragen, de conclusie en aanbevelingen.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Dit rapport moet antwoord geven op de volgende hoofdvragen: sluit de inzet op de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen aan op het huidige Nederlandse BHOS- en SRGR-beleid⁹⁰ en hoe kan deze inzet vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken voortgezet worden?

Er is in dit onderzoek gekeken naar de meest recente ontwikkelingen rondom seksuele uitbuiting van kinderen in ODA-landen, naar (effectieve) interventies en naar actoren die deze interventies toepassen om seksuele uitbuiting van kinderen te bestrijden. Daarnaast is gekeken naar de inzet van de Nederlandse overheid in haar BHOS- en SRGR-beleid voor kinderen in ODA-landen breed en meer specifiek voor kinderen die te maken krijgen met seksuele uitbuiting. Hieronder volgt de beantwoording van de onderzoeksvragen.

5.2 Aansluiting thema bij Nederlandse BHOS- en SRGR-beleid

In hoeverre sluit het thema Bestrijding van SEC in ODA-landen aan bij het Nederlandse BHOS-beleid?

In hoeverre sluit het thema Bestrijding van SEC in ODA-landen aan bij het Nederlandse SRGR-beleid?

5.2.1 Sluit het onderwerp aan bij het Nederlandse BHOS-beleid?

Het onderwerp *bestrijding van seksuele uitbuiting* past inhoudelijk binnen het Nederlandse BHOS-beleid. De aanpak van seksuele uitbuiting van kinderen raakt, door het brede pallet aan oorzaken, risicofactoren en de te nemen maatregelen, aan meerdere beleidsartikelen van het BHOS-beleid.

Seksuele uitbuiting ontwricht gezinnen en gemeenschappen, heeft langdurige schadelijke gevolgen voor de ontwikkeling van kinderen en ontnemt hen een gezonde toekomst. Veelbelovende en gehanteerde programma's in de aanpak seksuele uitbuiting richten zich op het creëren van een veilige omgeving (thuis, op school en in de gemeenschap), economische weerbaarheid, traumabehandeling van slachtoffers, *lifeskill* vaardigheden, zelfverdediging voor meisjes, seksuele voorlichting en gedragsverandering. Deze programma's dragen met hun interventies bij aan het bereiken van de BHOS doelstellingen om conflicten en instabiliteit te voorkomen en armoede en maatschappelijke ongelijkheid te verminderen. (Potentiële) slachtoffers van seksuele uitbuiting, vaak afkomstig uit arme, gemarginaliseerde en gediscrimineerde groepen mensen, worden immers weerbaarder gemaakt en hun juridische status en economische situatie worden verbeterd. Door armoede weg te nemen en gezinnen alternatieve bronnen van inkomsten te bieden, hoeven kinderen niet te werken en kunnen zij onderwijs volgen. Dat helpt hen om later werk te vinden en een maatschappelijke positie te verwerven.

Seksuele voorlichting is een belangrijke preventieve pijler. Kennis over het eigen lichaam en leren grenzen aan te geven helpt kinderen zich te wapenen tegen seksueel geweld. Door de juiste trauma behandeling aan minderjarige slachtoffers te bieden, kan worden voorkomen dat zij opnieuw het slachtoffer worden van uitbuiting. In de doelstellingen van beleidsartikel 3.1. (SRGR-beleid) en beleidsartikel 3.2 (vrouwenrechten en gelijkheid) wordt het stoppen van (seksueel) geweld tegen kinderen, vrouwen en meisjes expliciet genoemd. In het beleid dat onder beleidsartikel 3.3 valt, worden organisaties ondersteund die de stem versterken van vrouwen en meisjes die te maken hebben met geweld en uitbuiting.

Onder de andere BHOS-beleidsartikelen worden activiteiten ondersteund die op meer indirecte wijze kunnen bijdragen aan de aanpak van seksuele uitbuiting. Dan gaat het om de inzet om kinderarbeid te stoppen (beleidsartikel 1.1), het versterken van de rechtsstaat in ODA-landen opdat de toegang tot het recht verbeterd wordt (beleidsartikel 4.3), en het zorgen voor toegang tot onderwijs, werkgelegenheid en basisvoorzieningen in landen die getroffen zijn door oorlogen en natuurrampen of die vluchtelingen opvangen (beleidsartikelen 4.1 en 4.2). Al deze beleidsartikelen raken een deel van de aanpak van seksuele uitbuiting, maar *minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting* zijn in de uitvoering van het beleid niet een specifiek geïdentificeerde doelgroep.

Voor de aanpak van seksuele uitbuiting van kinderen is het geheel van verschillende interventies, gericht op meerdere sectoren en stakeholders, belangrijk. Het is daarom lastig het ondersteunen van deze programma's slechts vanuit één van de beleidsartikelen te bezien. De nadruk zou dan wellicht gelegd worden op één aspect

(een doelgroep, een specifieke situatie of interventies op een specifieke sector) terwijl een bredere blik nodig blijft.

5.2.2 Sluit het onderwerp aan bij het Nederlandse SRGR-beleid?

Het onderwerp *bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen* past qua interventies en qua doelgroep goed binnen het SRGR-beleid. Voor het bestrijden van seksuele uitbuiting vormt het waarborgen van de seksuele en reproductieve gezondheid en rechten van kinderen in al haar facetten de basis. Dat wordt, onder andere, gedaan door het aanpassen van wetgeving en beleid, het geven van seksuele voorlichting aan kinderen en aan de brede gemeenschap, het bewerkstelligen van gedragsverandering ten aanzien van seks en ten aanzien van de positie van kinderen en het geven van gerichte traumabehandeling van slachtoffers. Dit zijn interventies die goed aansluiten op de interventies die moeten leiden tot het behalen van de doelstellingen van het Nederlandse SRGR-beleid (keuzevrijheid over seksualiteit, toegankelijkheid van seksuele en reproductieve gezondheidszorg en handhaving van seksuele en reproductieve rechten).

Niet alle interventies sluiten aan op het SRGR-beleid. Bij het bestrijden van seksuele uitbuiting zijn ook interventies nodig op sectoren waar het SRGR-beleid zich minder of helemaal niet op richt zoals bijvoorbeeld de private sector (met name de reis- en toeristen industrie, online technologische en sociale media bedrijven en financiële instellingen) en politie en justitie. Het bieden van alternatieve inkomstenbronnen door middel van economische hulpprogramma's, zijn ook interventies die niet terugkomen in het SRGR-beleid. In die zin past een deel van het werk ter bestrijding van seksuele uitbuiting niet bij het SRGR-beleid. Samenwerking met ander beleidsdepartementen of ministeries die deze interventies wel ondersteunen is in deze een optie.

5.3 Werkveld bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen

Welke actoren zijn op nationaal, regionaal en internationaal niveau werkzaam op de bestrijding van SEC in ODA-landen?

Op welke manier wordt er door deze actoren ingezet op de bestrijding van SEC in ODA-landen?

In hoeverre zijn deze manieren effectief in het bestrijden van SEC in ODA-landen?

Het werkveld in de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen is divers. Net zo divers als de vormen waarin seksuele uitbuiting voorkomt, de oorzaken en risicofactoren en de groepen kinderen die (potentieel) het slachtoffer zijn. Voor een effectieve bestrijding is het belangrijk die actoren te ondersteunen die deskundig zijn op het onderwerp, kinderen als (voornaamste) doelgroep hebben, beschikken over goede contacten met de verschillende overige stakeholders zoals ouders, gemeenschappen, overheid, politie, justitie, jeugdzorg, onderwijs en de private sector, een allesomvattend programma voeren en idealiter een internationaal netwerk hebben.

NGO's als Save the Children en Plan International en een VN organisatie als UNICEF hebben een sterk kinderrechtelijk perspectief. Afhankelijk van het land waarin ze werken, kunnen zij programma's ter bestrijding van seksuele uitbuiting toevoegen aan hun nationale *child protection* programma. Een wereldwijde netwerkorganisatie als ECPAT is daarnaast sterk in het betrekken van de private sector in haar programma's, zoals bijvoorbeeld de toeristen- en reisindustrie en tech bedrijven. ECPAT richt zich specifiek op het bestrijden van seksuele uitbuiting van kinderen. Via de kindhulplijnen van het internationale netwerk van Child Helpline International komt vaak het eerste contact tot stand met kinderen en jongeren die hulp zoeken en/of hun verhaal kwijt willen. Het bestrijden van seksuele uitbuiting van kinderen kan onderdeel zijn van het werkprogramma van een kindhulplijn maar het is niet noodzakelijkerwijs iets waar ze het meest deskundig op zijn. ECPAT, Child Helpline International en NGO's verenigd in een alliantie als Down to Zero (waaronder Terre des Hommes), werken in meerdere landen met lokale kleinere NGO's die zeer deskundig zijn in de bestrijding van seksuele uitbuiting. Organisaties als het International Centre for Missing and Exploited Children, Inhope en de Internet Watch Foundation richten zich voornamelijk op het bestrijden van de online verkoop en verspreiding van beeldmateriaal van kindermisbruik en hebben daarmee een nauwe scope in hun programma's.

Er zijn samenwerkingsverbanden gevormd tussen overheden, internationale organisaties en de private sector om geweld tegen kinderen, waaronder (online) seksuele uitbuiting van kinderen, tegen te gaan. Een voorbeeld van een dergelijk samenwerkingsverband is het *Global Partnership and Fund to End Violence Against Children*.

Ook maatschappelijke organisaties (NGO's) maken deel uit van deze partnerschappen en kunnen hun werk soms deels financieren uit de fondsen die daarvoor beschikbaar zijn. Door nationale allianties van lokale organisaties te smeden en internationale en regionale uitwisseling van *best practises*, kennis en deskundigheid te organiseren tussen de allianties kan met meer kracht en kennis een intersectoraal en cross-border fenomeen als seksuele uitbuiting van kinderen bestreden worden.

Seksuele uitbuiting van kinderen is steeds meer een internationaal fenomeen geworden. Daders komen niet noodzakelijkerwijs uit het land waar de kinderen het slachtoffer zijn. Seksuele uitbuiting van kinderen in de context van reizen en toerisme en online seksuele uitbuiting zijn daar voorbeelden van. Een coherente aanpak van seksuele uitbuiting vergt dus een internationale component. Samenwerkingen tussen nationale en internationale organisaties, maar ook tussen landen onderling, zijn van belang om expertise en kennis uit te wisselen over grondoorzaken, extraterritoriale wetgeving, opsporing en vervolging van daders, opvang en behandeling van slachtoffers etc.

De effectiviteit van de verschillende ingezette interventies is moeilijk meetbaar door slechte registratie van meldingen en aangiftes, en door zwakke nationale data systemen. De werkwijze van daders verandert snel naar gelang de omstandigheden daarom vragen. Dit betekent dat interventies ook snel aangepast moeten worden. De meest hoopvolle interventies zijn gericht op meerdere stakeholders (kinderen en jongeren, ouders/verzorgers, onderwijzers, politie, justitie en jeugdzorg-/maatschappelijk werkers, overheid, de private sector) en richten zich op het aanpassen van wetgeving en beleid, seksuele voorlichting en bewustwording, zorg bieden aan slachtoffers (opvang, psychosociale zorg en traumaverwerking), toegang bevorderen tot onderwijs, medische en tot geestelijke gezondheidszorg, economische hulpprogramma's en het opsporen en vervolgen van en het aanbieden van hulp aan daders.

5.4. Inzet van Nederland via financiële kanalen

Welke financieringsmogelijkheden voor de bestrijding van SEC in ODA-landen voor het ministerie van Buitenlandse Zaken komen hieruit voort?

Wat is het comparatieve voordeel van de verschillende financieringsmogelijkheden die in overweging genomen moeten worden?

Onder het BHOS- en SRGR-beleid zet Nederland een aantal instrumenten in. Dat zijn financiële instrumenten en beleidsinstrumenten als het ontwikkelen van partnerschappen, diplomatieke inzet en het optreden van Nederland als *broker* (het bijeen brengen en versterken van verschillende actoren op nationaal niveau).⁹¹⁹²

5.4.1 Ondersteunen van maatschappelijke organisaties (NGO's)

Nederland is een voorloper in het op de kaart zetten van seksuele rechten en gezondheid en blijkt bovendien één van de weinige overheidsdonoren te zijn die op het thema seksuele uitbuiting van kinderen allianties van meerdere maatschappelijke organisaties, in verschillende delen van de wereld en gedurende meerdere jaren, financieel ondersteunt.

Tot nu toe is het werk op specifiek de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen financieel ondersteund vanuit de SRGR-partnerschappen aan een alliantie van NGO's.

Voordeel van het ondersteunen van (lokale) maatschappelijke organisaties is dat zij de plaatselijke context het beste kennen, de doelgroep van hun programma's goed kunnen bereiken, toegankelijk zijn en directe hulp kunnen bieden.

NGO's zijn gebaat bij samenwerking met andere NGO's en met internationale organisaties om schaalvergroting te kunnen bereiken. NGO's streven naar duurzame en structurele oplossingen maar hebben noodgedwongen vaak kortlopende programma's omdat ze voor financiering afhankelijk zijn van donoren die periodiek nieuwe prioriteiten stellen. Gevolg is dan soms ook dat NGO's moeten stoppen met hun werk.

5.4.2 Ondersteunen van multilaterale organisaties

De voordelen van het ondersteunen van grote multilaterale en internationale organisaties als UNICEF, UNODC en WHO is dat ze grootschalige programma's over de hele wereld kunnen opzetten, internationale expertise hebben, nauw samenwerken met nationale overheden, verbanden kunnen leggen met aanpalende

onderwerpen (gezondheidszorg, kinderscherming, onderwijs, werkgelegenheid), diplomatieke lobby en directe dienstverlening kunnen combineren, gericht zijn op het bewerkstelligen van structurele en duurzame verbeteringen en robuuste sturing en rapportage systemen hebben.

Kennis van de lokale context is echter niet altijd evident aanwezig bij het internationaal en snel wisselend personeel waarmee grote multilaterale organisaties werken. Dat maakt ook dat het voor hen moeilijker is om de doelgroep (in dit geval de kinderen) direct te bereiken. Veel multilaterale en internationale organisaties werken daarom in het veld samen met kleinere NGO's en implementeren de programma's niet zelf maar bepalen wel grotendeels de strategie.

5.4.3 Samenwerking tussen organisaties, overheden, in netwerken en platforms

Zoals eerder besproken is een goed functionerend kinderschermingssysteem cruciaal in het voorkomen van seksuele uitbuiting van kinderen, het beschermen en opvangen van (potentiële) slachtoffers en de opsporing en vervolging van daders. Interventies van zowel multilaterale als van maatschappelijke organisaties zijn er op gericht dat systeem te versterken. Veel gebeurt in samenwerking met de nationale overheden van een land, door bijvoorbeeld het verlenen van technische advisering en ondersteuning bij het aanpassen van wetgeving en beleid en het trainen van professionals.

De meeste wereldwijd opererende kinderrechtenorganisaties, zoals UNICEF, Plan International, ECPAT, Save the Children en ook de NGO's verenigd in de Down to Zero alliantie, richten zich op het opbouwen en versterken van kinderschermingssystemen op internationaal en nationaal niveau, als kapstok voor het voorkomen en aanpakken van seksuele uitbuiting van kinderen. Een internationale organisatie als WHO richt zich op het versterken van gezondheidssystemen. Maar systeemverandering werkt alleen als tegelijkertijd op een lager en lokaal niveau kleinere maatschappelijke organisaties zich kunnen richten op uitvoering van het systeem door het bijstaan van (potentiële) slachtoffers, hun gemeenschap en van de professionals die uiteindelijk de kinderen moeten kunnen beschermen. Bij de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen, waarbij bijvoorbeeld het beïnvloeden van sociale normen en gedrag belangrijk is en een taboe bestreden moet worden, is de samenwerking met lokale organisaties en autoriteiten die ingebed zijn in de gemeenschap van groot belang. Zij kunnen ouders, kinderen en professionals veel beter en dichter benaderen dan dat grote internationale organisaties of nationale overheden dat zelf zouden kunnen.⁹³

Uiteindelijk is de nationale overheid verantwoordelijk voor het kinderschermingssysteem. Steeds meer overheden erkennen die verantwoordelijkheid ook en willen daarnaast meer inzetten op het stoppen van geweld tegen kinderen. Ondersteuning van overheden op dit terrein is daarom ook van belang. Dat kan via het ondersteunen van programma's van gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties, maar ook via directe bilaterale ondersteuning aan overheden. Voor een integrale benadering van seksuele uitbuiting is een combinatie de beste optie. Een effectief kinderschermingssysteem bestaat, onder andere, uit wetgeving gekoppeld aan adequaat beleid en voorziet in voorzieningen en gekwalificeerde professionals met kennis over jeugdzorg, -bescherming en kinderrechten. Kinderen worden gezien en gehoord. Ondersteuning aan overheden om dit systeem op te bouwen en te versterken is niet onder slechts één van de BHOS-beleidsartikelen te vatten.

5.4.4 Lange termijn comittingering

De bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen is niet gebaat bij kortlopende financiering van programma's.⁹⁴ Het aanpassen van beleid en wetgeving, het veranderen van gedrag en normen over de positie van kinderen, het verbeteren van de gezondheidszorg, het opbouwen van deskundigheid bij professionals, de ontwikkeling van een sterk allesomvattend kinderschermingssysteem: dit alles vergt een lange termijn visie en een lange termijn comittingering.

5.4.5 Samenwerking met andere ministeries in Nederland

Het is belangrijk te beseffen dat dit onderwerp niet alleen de verantwoordelijkheid hoeft te zijn van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De bestrijding vergt internationale samenwerking tussen verschillende actoren, sectoren en landen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken kan met financiering van deskundige internationale en lokale organisaties dit werk ondersteunen. Bovendien kan het via bilaterale samenwerking landen aanmoedigen hun wetgeving en beleid te verbeteren. Tegelijkertijd maken het grensoverschrijdende aspect en het feit dat ook in Nederland daders zitten, dat een nauwere samenwerking met bijvoorbeeld het ministerie van Justitie en Veiligheid voor de hand ligt. Het ministerie van Justitie en Veiligheid verzamelt in bronlanden van mensenhandel/uitbuiting bewijs waarmee hier in Nederland daders en facilitators vervolgd

worden. Daarvoor maakt het gebruik van de informatie van lokaal opererende organisaties. Op deze manier vullen beide ministeries elkaar aan waarbij het ministerie van Buitenlandse Zaken de preventieve en beschermende interventies ondersteunt en het ministerie van Justitie en Veiligheid de repressieve interventies.

5.5 Conclusie en aanbevelingen

Qua onderwerp, doelgroep en interventies past het ondersteunen van de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen binnen de doelstellingen van het huidige BHOS- en SRGR-beleid. De toename van het aantal minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting en de gevolgen die dit heeft voor een aanzienlijk deel van de kinderen in minder ontwikkelde landen, maakt de bestrijding van seksuele uitbuiting ook urgent. Dit maakt dat het een logische keuze is om dit onderwerp op de BHOS-agenda te houden.

De inzet van het ministerie van Buitenlandse Zaken op de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen is het meest effectief als organisaties ondersteund worden die deskundig zijn op het onderwerp, kinderen als (voornaamste) doelgroep hebben, beschikken over goede contacten met de verschillende overige stakeholders zoals ouders, gemeenschappen, overheid, politie, justitie, jeugdzorg, onderwijs en de private sector, een allesomvattend programma voeren en een internationaal netwerk hebben. Belangrijk is daarbij dat de rol en verantwoordelijkheden van de overheden niet uit het oog worden verloren. Samenwerking met nationale overheden moet onderdeel zijn van de programma's. Dit maakt ze duurzamer en uiteindelijk effectiever.

Specifieke aanbevelingen die volgen uit dit onderzoek zijn de volgende:

1. Investeer in de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen in ODA-landen.

De bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen past qua inhoud, doelgroep en gehanteerde interventies binnen het BHOS-beleid en SRGR-beleid. Naast de urgentie van het onderwerp heeft de inzet van Nederland ook toegevoegde waarde door de getoonde voortrekkersrol op het onderwerp SRGR en de wijze waarop Nederland maatschappelijke organisaties, in internationale en nationale allianties, gedurende meerdere jaren financieel ondersteunt.

2. Bezie de aanpak van seksuele uitbuiting van kinderen ook vanuit de noodzaak om kinderbeschermingssystemen in landen te versterken.

De bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen is gebaat bij een goed functionerend systeem van kinderbescherming. Een stevig stelsel van wetgeving, beleid, en voorzieningen op nationaal, regionaal en lokaal niveau, is in staat om uitbuiting, misbruik, mishandeling, verwaarlozing, schadelijke tradities en geweld tegen kinderen te voorkomen en aan te pakken. Het versterken van kinderbeschermingssystemen *an sich* is niet onder één specifiek BHOS-beleidsartikel te vatten maar moet onderdeel uitmaken van alle ondersteunde programma's die ten doel hebben de situatie en positie van kinderen in ODA-landen te verbeteren.

Voor een sterk kinderbeschermingssysteem is data verzameling cruciaal. Investeren in de verbetering van systemen voor dataverzameling is absolute noodzaak. Met betere data verzameling krijgt men meer inzicht in wie, wat, waar en op welke leeftijd. Op die manier kan de effectiviteit van interventies beter gemonitord worden. Met die kennis komt er ook meer bereidwilligheid bij organisaties en overheden om er iets aan te doen. Bewezen effectieve interventies kunnen andere potentiële donors over de streep trekken om ook in deze interventies te investeren.

3. Zet in op de ondersteuning van zowel multilaterale, maatschappelijke (niet-gouvernementele) organisaties als van overheden, zorg dat er onderling meer wordt samengewerkt én zorg voor een meerjarig commitment.

De sterkste inzet van het ministerie van Buitenlandse Zaken op de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen kan geleverd worden door het ondersteunen van internationale, regionale en lokale allianties van organisaties die enerzijds inzetten op het ontwikkelen en/of versterken van kinderbeschermingssystemen en anderzijds op specifieke interventies gericht op het voorkomen van seksuele uitbuiting van kinderen, de opvang en zorg voor slachtoffers of 'overlevers' en het opsporen en vervolgen van daders. De interventies moeten multidisciplinair en cross-sectoraal zijn, en zowel overheden, de private sector, lokale gemeenschappen, professionals, ouders en/of verzorgers en bovenal kinderen aanspreken.

De *good practises* die de *UN Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children* in 2022 heeft verzameld vormen daarvoor een goed referentiepunt.

Het meeste duurzame effect wordt bereikt door voor lange termijn in programma's te investeren. Investeren in kortlopende programma's zijn kostbaar en een druppel op een gloeiende plaat.

Omdat dit onderwerp een grote internationale component heeft, is een samenwerking met partnerlanden op het gebied van kindbescherming en specifiek ter voorkoming van seksueel geweld, misbruik en uitbuiting van kinderen sterk aan te bevelen. Nationale overheden zijn immers verantwoordelijk voor aanpassingen van wetgeving en beleid; een belangrijke pijler in de strijd tegen seksuele uitbuiting. Bilaterale ondersteuning op dit terrein is een interessante optie.

4. Werk op de bestrijding van seksuele uitbuiting in ODA-landen meer samen met andere ministeries in Nederland zoals bijvoorbeeld het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Preventie en zorg aan slachtoffers kan niet los staan van opsporing en vervolging van daders en facilitators. Ook in Nederland zitten daders en facilitators. Nederlandse NGO's werkzaam in de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen hebben veel kennis van risicogroepen in ODA-landen, werken samen met stakeholders als kinderen, ouders, docenten, maatschappelijk werkers, overheden, politie en justitie. Deze kennis is van grote waarde in de opsporing en vervolging die ook vanuit of in Nederland plaatsvindt en waarbij het Nederlandse justitiële apparaat betrokken is (bijvoorbeeld via liaison officers gestationeerd bij Nederlandse ambassades). Het uitwisselen van kennis en het gezamenlijk financieren van projecten kunnen de aanpak een boost geven. Daarbij kan de regie liggen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken vanuit de expertise over en de diplomatieke banden met ODA-landen.

Notenapparaat

- 1 ODA-landen zijn landen die officiële ontwikkelingshulp (Official Development Assistance) krijgen die voldoet aan de criteria die de OESO heeft opgesteld.
- 2 De Down to Zero Alliantie bestaat uit Terre des Hommes, Plan International Nederland, Defence for Children - ECPAT, Free a Girl en ICCO.
- 3 Kamerstuk II 35925 XVII, nr 41, Motie van lid Ceder, aangenomen op 30 november 2021.
- 4 Kamerstuk II 35570 XVII, nr 36, leden Voordewind en Kuik, 2 december 2020.
- 5 Dit onderzoek is gedaan in de periode december 2021-maart 2022. Het kabinet Rutte IV heeft nog geen nieuw beleid opgesteld.
- 6 Grooming is het (online) benaderen van kinderen voor seksuele doeleinden.
- 7 ECPAT international (2016). *Terminology guidelines for the protection of children from sexual exploitation and sexual abuse*. De Guidelines zijn sinds 10 februari 2022 in het Nederlands beschikbaar. Zie: www.kinderechten.nl.
- 8 Idem, p. 26.
- 9 Idem, p. 24.
- 10 Sexting wordt meestal omschreven als het maken, sturen en/of delen van seksueel getint materiaal via mobiele telefoons en/of het internet. Hoewel het zelf maken en delen vaak gebeurt tussen jongeren onderling en met toestemming, is er ook sprake van sexting waarvoor geen toestemming is gegeven.
- 11 ECPAT International (mei 2017). *Online Child Sexual Exploitation; A Common Understanding*.
- 12 WeProtect Global Alliance, International Justice Mission (september 2021). *Framing child sexual abuse and exploitation online as a form of human trafficking: opportunities, challenges and implications*. Te vinden op: <https://www.weprotect.org/library/framing-child-sexual-abuse-and-exploitation-online-as-a-form-of-human-trafficking-opportunities-challenges-and-implications/> (laatst geraadpleegd op 23 december 2021).
- 13 Lorraine Radford, with Debra Allnock and Patricia Hynes (2015). *Promising Programmes to prevent and respond to child sexual abuse and exploitation*. UNICEF, p 7. UNICEF and End Violence Against Children (December 2020). *Action to end child sexual abuse and exploitation*. New York, pp. 8-10.
- 14 Idem, p.11.
- 15 UN Doc A/75/210 (20 juli 2020). *Report of the Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual abuse material, Mama Fatima Singate*. p. 4.
- 16 The Economist Intelligence Unit (2020). *Out of the shadows; shining light on the response to child sexual abuse and exploitation*, p. 5.
- 17 De La Salle University (2020). *National Study on Online Sexual Abuse and Exploitation of Children in the Philippines*.
- 18 UN Doc A/HRC/46/31 Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual material (January 2021). *Impact of Corona virus disease on different manifestations of sale and sexual exploitation of children*. p. 13.
- 19 ECPAT International (2016). *Power, Impunity and Anonymity: Understanding the Forces Driving the Demand for Sexual Exploitation of Children*. Bangkok: ECPAT International.
- 20 UN Doc A/76/144 Special Rapporteur on the Sale and Sexual Exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual material (19 July 2021). *Gender dimension of the sexual exploitation of children and the importance of integrating a child-centered and gender-inclusive approach to combating and eradicating it*.
- 21 Interview met Down to Zero Alliantie, 17 januari 2022. Deze cijfers worden genoemd in verouderde rapporten van UNICEF en ECPAT. Meer recente cijfers zijn niet beschikbaar.
- 22 Zie: <https://violenceagainstchildren.un.org/news/action-end-violence-against-children-cannot-wait-countries-east-asia-and-pacific-region-commit> (Laatst geraadpleegd op 13 december 2021).
- 23 UNICEF and End Violence Against Children (December 2020). *Action to end child sexual abuse and exploitation*. New York, p. 6.
- 24 UN doc A/HRC/46/31 Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual material (January 2021). *Impact of Corona virus disease on different manifestations of sale and sexual exploitation of children*, p. 6.
- 25 United Nations Office on Drugs and Crime (2020). *Global Report on Trafficking in Persons 2020*. New York.
- 26 De WePROTECT Global Alliance brengt overheden, de private sector, maatschappelijke en internationale organisaties en andere actoren samen met als doel kinderen te beschermen tegen online seksuele uitbuiting en misbruik. <https://www.weprotect.org/>
- 27 WePROTECT Global Alliance, PA Consultancy, CRISP. *Global Threat Assessment 2021*.
- 28 Dit blijkt ook uit data van de International Criminal Police Organization. International Criminal Police Organization (September 2020). *Threats and trends in child sexual exploitation and abuse: COVID-19 impact*.
- 29 *Why Children are at risk of sexual exploitation during COVID-19* (ECPAT International, 2020). Te vinden op: <https://ecpat.exposure.co/covid19?embed=true> 07/06/2021 (laatst geraadpleegd op 9 december 2021).
- 30 UNICEF (2020). *Protecting Children from Violence in the Time of Covid-19: Disruptions in prevention and response services*. New York, pp. 8-11.

-
- 31 UN doc A/HRC/46/31 Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual material (January 2021). *Impact of Corona virus disease on different manifestations of sale and sexual exploitation of children*, p. 9.
- 32 UNICEF and End Violence Against Children (December 2020). *Action to end child sexual abuse and exploitation*. New York, p. 8.
- 33 The Economist Intelligence Unit (2020). *Out of the shadows: shining light on the response to child sexual abuse and exploitation*, p. 8, en <https://www.unicef.org/protection/violence-against-children>
- 34 Mondelinge toelichting door ECPAT International op 10 januari 2022.
- 35 UNICEF. *Victims Are Not Virtual: Situation assessment of online child sexual exploitation in South Asia*, UNICEF, 2016. p. 57.
- 36 Mondelinge toelichting door ECPAT International en de Down to Zero Alliantie op 10 en 17 januari 2022.
- 37 WHO (2016). *INSPIRE: seven strategies for ending violence against children*. Geneva: World Health Organization.
- 38 UNICEF, End Violence Against Children (2020). *Action to end child sexual abuse and exploitation*. New York. UNICEF spreekt consequent van misbruik én uitbuiting. Dit doet UNICEF met name om praktische redenen.
- 39 Lorraine Radford, with Debra Allnock and Patricia Hynes (2015). *Promising Programmes to Prevent and Respond to Child Sexual Abuse and Exploitation*. UNICEF, New York.
- 40 WePROTECT Global Alliance Against Child Sexual Exploitation Online (november 2016). *Preventing and Tackling Child Sexual Exploitation and Abuse (CSEA): A Model National Response*.
- 41 Mondelinge toelichting door Plan International, Save the Children, UNICEF en ECPAT International.
- 42 <https://www.childhelplineinternational.org/our-work/act-to-evac/> (laatst geraadpleegd op 28 december 2021).
- 43 ACT to EVAC ICMEC and Child Helpline International (november 2020). *Technical Guidance Resource Online Child Sexual Exploitation and Abuse*.
- 44 Meer informatie: <https://www.end-violence.org/disrupting-harm#context> (laatst geraadpleegd op 28 december 2021).
- 45 In 2014 werkten Defence for Children, Free a Girl, Terre des Hommes en Plan samen in het *Reducing sexual violence against children* programma, gefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken. In 2016 voegde ICCO zich bij de Alliantie.
- 46 De evaluatie is uitgevoerd door MDF Training en Consultancy door middel van deskresearch, dataverzameling uit primaire bronnen en data verkregen uit zelf assessment van de uitvoerende organisaties.
- 47 MDF Training & Consultancy (december 2020). *Final Report Down to Zero programme End-Term Evaluation*. Ede.
- 48 The Economist Intelligence Unit. *Out of the Shadows; shining light on the response to child sexual abuse and exploitation*. 2020.
- 49 The Economist Intelligence Unit. *Out of the Shadows; shining light on the response to child sexual abuse and exploitation*. 2020. p. 22.
- 50 UN Doc A/HRC/49/51 Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual material (January 2022). *A Practical approach to addressing the sale and sexual exploitation of children*.
- 51 Zie voor een overzicht van de aangeleverde input de website van de Special Rapporteur: <https://web.prod.ohchr.un-icc.cloud/en/calls-for-input/calls-input/2022/practical-approach-addressing-sale-and-sexual-exploitation> (laatst geraadpleegd op 19 maart 2022).
- 52 Mondelinge toelichting door UN Special Representative Violence against Children en ECPAT op 7 december 2021 en 10 januari 2022.
- 53 Mondelinge toelichting UNICEF HQ Child Protection department op 14 januari 2022 en UNICEF (2021). *Ending online child sexual exploitation and abuse.: lessons learned and promising practices in low- and middle-income countries*. UNICEF, New York. p. 43.
- 54 UNICEF, End Violence against children (2020). *Action to end child sexual abuse and exploitation*. New York.
- 55 UNICEF, End Violence against children (2020). *What works to Prevent Online and Offline Child Sexual Exploitation and Abuse? Review of national education strategies in East Asia and the Pacific*. p. VIII.
- 56 UNICEF, End Violence against children (2020). *What works to Prevent Online and Offline Child Sexual Exploitation and Abuse? Review of national education strategies in East Asia and the Pacific*. p.27 en mondelinge toelichting UNICEF HQ Child Protection department op 14 januari 2022.
- 57 UNICEF (2021). *Ending online child sexual exploitation and abuse: lessons learned and promising practices in low- and middle income countries*. UNICEF New York. pp. 74-75.
- 58 Dit wordt ook beargumenteerd door Jacqueline Gallinetti, Plan International. Mondelinge toelichting op 17 januari 2022.
- 59 Mondelinge toelichting ECPAT Internationaal secretariaat 10 januari 2022.
- 60 WePROTECT Global Alliance (2016). *Preventing and Tackling Child Sexual Exploitation and Abuse (CSEA): a Model National Response*.
- 61 Voor een overzicht van projecten die door het End Violence Fund worden gefinancierd, zie: <https://www.end-violence.org/fund/grants-directory> (laatst geraadpleegd op 29 december 2021).
- 62 International Center for Missing and Exploited Children (2021). *2020 Impact Report*. Te raadplegen via: https://cdn.icmec.org/wp-content/uploads/2021/11/ICMEC_2020_ImpactReport_DIGITAL.pdf
- 63 <https://www.ijm.org/vawc> (laatst geraadpleegd op 3 januari 2022).
- 64 International Justice Mission (2020). *2020 year in review*.

65 Voor meer informatie zie: <https://www.childhelplineinternational.org/our-work/act-to-evac/> (laatst geraadpleegd op 28 december 2021).

66 Mondelinge toelichting Sr. specialist Save the Children SRGR en kinderbescherming op 4 februari 2022.

67 In 2014 werkten ECPAT-Defence for Children Nederland, Free a Girl, Terre des Hommes en Plan samen in het *Reducing sexual violence against children* programma, gefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken. In 2016 voegde ICCO zich bij de Alliantie.

68 UNICEF (2021). *2021-2030 Child Protection Strategy*. New York: UNICEF Child Protection Section. Te vinden op: <https://www.unicef.org/documents/child-protection-strategy> (laatst geraadpleegd op 9 februari 2022).

69 Ministerie van Buitenlandse Zaken (mei 2018). *Investeren in perspectief; Goed voor de wereld, goed voor Nederland*. Den Haag.

70 Ministerie van Buitenlandse Zaken (Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) Directie Sociale Ontwikkeling(DSO)) (oktober 2018). *Theory of Change Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten*. Den Haag.

71 Deze erkenning komt terug in de preambule van het verdrag en wordt nogmaals specifiek benoemd in een aantal artikelen, zoals bijvoorbeeld artikel 24 (gezondheidszorg) en artikel 28 (onderwijs).

72 Ministerie van Buitenlandse Zaken (mei 2018). *Investeren in perspectief; Goed voor de wereld, goed voor Nederland*. Den Haag, p. 35.

73 Ministerie van Buitenlandse Zaken (Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) Directie Sociale Ontwikkeling(DSO)) (oktober 2018). *Theory of Change Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten*. Den Haag.

74 MHPSS staat voor *Mental Health and Psychosocial Support*.

75 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018). *Theory of Change Vrouwenrechten en gendergelijkheid*.

76 UNICEF, End Violence Against Children (December 2020). *Action to end child sexual abuse and exploitation*. New York, p.11 en World Health Organization (2019). *RESPECT Women; Preventing violence against women*. Geneva.

77 UN Doc A/76/144 Special Rapporteur on the Sale and Sexual Exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual material (19 July 2021). *Gender dimension of the sexual exploitation of children and the importance of integrating a child-centered and gender-inclusive approach to combating and eradicating it*.

78 Zie: <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/fonds-bestrijding-kinderarbeid> (laatst geraadpleegd op 31 januari 2022).

79 Zie: <https://www.ilo.org/ipecc/areas/CSEC/lang--en/index.htm> en <https://www.ilo.org/ipecc/projects/lang--en/index.htm> (laatst geraadpleegd op 31 januari 2022).

80 Zie: <https://voice.global> (laatst geraadpleegd op 20 maart 2022).

81 Ministerie van Buitenlandse Zaken (Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH)) (oktober 2018). *Theory of Change Migratie en ontwikkeling*. Den Haag, p. 1.

82 Ministerie van Buitenlandse Zaken (Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH)) (oktober 2018). *Theory of Change Veiligheid en rechtsorde*. Den Haag, p. 2.

83 Mondelinge toelichting door ECPAT, Plan International.

84 Kamerstuk 34 000 XVII, nr 22.

85 Mondelinge toelichting Down to Zero alliantie 20 december 2021.

86 Mondelinge toelichting Minister van Buitenlandse Zaken 15 december 2021.

87 Kamerstuk II 35925 XVII, nr 41, Motie van lid Ceder, aangenomen op 30 november 2021.

88 Kamerstuk II 35925 XVII, nr 14, Amendement van de leden Ceder en Kuik, aangenomen op 7 december 2021.

89 Kamerstuk II 35925 XVII nr. 2 2021-2022, p. 54.

90 Dit onderzoek is gedaan in de periode december 2021-maart 2022. Het kabinet Rutte IV heeft nog geen nieuw beleid opgesteld.

91 Ministerie van Buitenlandse Zaken (Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) Directie Sociale Ontwikkeling(DSO)) (oktober 2018). *Theory of Change Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten*. Den Haag.

92 Het IOB doet momenteel onderzoek naar de effectiviteit van de verschillende beleidsinstrumenten onder het SRGR-beleid. Helaas zijn er nog geen resultaten bekend.

93 Mondelinge toelichting door UNICEF HQ Child Protection Section op 14 januari 2022.

94 Dit wordt bevestigd door zowel UNICEF, ECPAT, Plan International en de Down to Zero Alliantie in de gehouden interviews voor dit onderzoek.

Bijlage 1 Overzicht van landen en lokale partners van de Down to Zero alliantie

Country	DtZ 1.0	Voice for Change	Implementing Partners	Building Back Better	Lead	Implementing Partners
Brazil	Plan DCI-Ecpat	-	-	Plan DCI-Ecpat	Plan	Plan BR ECPAT BR
Colombia, Peru, Nicaragua, Bolivia	ICCO	ICCO Colombia	Renacer	ICCO DCI-ECPAT	ICCO	Renacer, CHS, Tesis Fundacion Munasim Kaullutika
Dominican Republic	Plan DCI-Ecpat	Plan DCI-Ecpat	Plan DR, COIN, Caminantes MAIS-ECPAT	Plan DCI-Ecpat	Plan	Plan DR MAIS-ECPAT
India	Free a Girl DCI-Ecpat	Free a Girl DCI-Ecpat	Sanlaap Equations	Free a Girl DCI-Ecpat	FAG	FAG: Sanlaap, ECPAT/FAG: Equations
Nepal		Free a Girl	Maiti Nepal	TDH Free a Girl Plan	TdH	TdH: ChildSafeNet, CWIN, WYSHR FAG: Maiti N, Shakti Samuha, Plan: SAATHI Plan Nepal
Bangladesh	Free A Girl	-	-	TDH	TdH	INCIDIN, ASK
Indonesia	TdH DCI-Ecpat Plan	TdH DCI-Ecpat Plan	YEP, SCCC ECPAT ID Gagas, Bandungwangi	DCI-ECPAT	ECPAT-ID	ECPAT ID
Thailand	TdH DCI-Ecpat Free A Girl	TdH DCI-Ecpat Free a Girl	Childline, Thai Hotline ECPAT Foundation AAT	TDH DCI-Ecpat Free a Girl	TdH	TdHL: Childline, ThaiHotline ECPAT Foundation FAG: AAT
Philippines	TdH DCI-Ecpat	TDH (C4D research)	TdH: FORGE, CLB, Bidlisiw, Plan PH, ECPAT PH	TDH DCI-Ecpat Plan	TdH	FORGE, CLB, Bidlisiw ECPAT PH Plan PH PKKK
International	Ecpat Int.	ECPAT Intl	all	ECPAT Intl, TdH EU, DCI-ECPAT NL	Ecpat Int. TdH	

Bijlage 2 Financiering door andere like-minded donors van programma's op seksuele uitbuiting van kinderen

Naast de Nederlandse overheid zijn er niet veel andere donoren die de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen ondersteunen. Daar zijn verschillende redenen voor. Het is grotendeels een onzichtbaar probleem doordat precieze aantallen slachtoffers en daders onbekend zijn. Veel blijft onder de radar. Daarnaast is het een complex probleem, met vele actoren die betrokken zijn, en nieuwe online technologieën die continue vragen om aangepaste interventies. Dat maakt dat de effectiviteit van interventies en programma's lastig te meten is. Donors die snelle, korte termijn, effecten willen zien van hun financiële injecties, raken teleurgesteld.

Naast het *End Violence Fund* financieren een aantal andere landen en een enkele stichting projecten in ODA-landen die zich met dit onderwerp bezighouden. Voor dit onderzoek is met name gekeken naar de Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk omdat zij in de interviews met de sleutelpersonen naar voren kwamen als financierders van werk op dit onderwerp, of dat in het verleden geweest waren. De Oak Foundation heeft als donor een jarenlange ervaring en reputatie op het financieren van projecten om (seksueel) geweld tegen kinderen te stoppen.

SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency)

<https://www.sida.se/en>

SIDA heeft gendergelijkheid als één van haar thema's. Onder dit thema ondersteunt SIDA projecten die geweld tegen vrouwen en meisjes bestrijden. Hieronder vallen onder andere projecten om kindhuwelijken tegen te gaan. Onder het thema Democratie, Mensenrechten en Vrijheid van Meningsuiting is een subthema het bestrijden van discriminatie en het promoten van kinderrechten.

De database van door SIDA gefinancierde projecten van NGO's bevat meerdere projecten op het gebied van mensenhandel, seksueel misbruik en uitbuiting, kinderbescherming en op het gebied van SRGR. Deze projecten worden voornamelijk via strategische partners als Diakona, Plan Zweden en de Swedish Mission Council uitgevoerd. SIDA heeft 16 strategische partners (NGO's). De strategische partners werken in het veld samen met lokale implementerende organisaties. Verder werkt SIDA samen met multilaterale organisaties (vooral op het terrein van mensenrechten, democratisering, SRGR en noodhulp), de publieke sector, de private sector en met onderzoeksinstituten.

Norad (Norwegian Agency for Development Cooperation)

<https://www.norad.no/en/toolspublications/publications/2020/programme-document-development-programme-to-end-modern-slavery/>

In juli 2020 publiceerde Norad een programma document voor een nieuw programma om moderne slavernij (uitbuiting) te bestrijden. Aan dit programma is een subsidielijng gekoppeld. Kinderen zijn een belangrijke doelgroep omdat zij extra risico lopen het slachtoffer te worden van uitbuiting. Echter, werk ter bestrijding van georganiseerde misdaad en van mensenhandel met als doel uitbuiting in de seksindustrie komt niet in aanmerking voor financiering. De inzet vindt plaats via financiële ondersteuning van het maatschappelijk middenveld, VN organisaties en het *Global Fund to End Modern Slavery*.

UK Aid

<https://devtracker.fcdo.gov.uk/>

De UK Home Office financierde tot oktober 2021 het *End Violence against Children Fund* en ondersteunde daarmee acties tegen online seksuele uitbuiting van kinderen. Verschillende gefinancierde projecten gericht op het verbeteren van de situatie van kinderen in ODA-landen worden uitgevoerd door UNICEF en Save the Children. Verder beheert de UK Home Office een *Modern Slavery Fund*, opgericht om projecten te financieren die slavernij (uitbuiting) in landen met veel slachtoffers moeten tegengaan. Daarmee geeft het Verenigd Koninkrijk uitvoering aan SDG 8.7 (bestrijding van gedwongen arbeid, moderne slavernij, mensensmokkel en de ergste vormen van kinderarbeid).

OAK Foundation

<https://oakfnd.org/programmes/prevent-child-sexual-abuse/>

De OAK Foundation is een particulier fonds dat gevestigd is in Zwitserland met kantoren in vijf andere landen: Denemarken, India, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten en Zimbabwe. Het fonds financiert maatschappelijke organisaties in de hele wereld vanuit zes grote programma's waarvan seksueel misbruik van kinderen er één is. Dit programma kent twee subprogramma's (oplossingen/actie en

verantwoording/stoppen van straffeloosheid) en richt zich ook op de aanpak van seksuele uitbuiting. Onder het laatste subprogramma worden projecten gefinancierd die zich inzetten om daders van seksuele uitbuiting aan te pakken. De OAK foundation streeft er naar grote subsidies te geven en meer aan *core funding* te doen. In 2020 was het budget meer dan 320 miljoen dollar waarmee 410 organisaties in 44 landen werden ondersteund.

Bijlage 3 Puntsgewijze samenvatting good practises

In januari 2022 publiceerde de *UN Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children* een overzicht van good practises in de aanpak van seksuele uitbuiting van kinderen. Hieronder staat een puntsgewijze opsomming. Voor een meer gedetailleerd overzicht, is het belangrijk het document van de Special Rapporteur te bestuderen.

Een multidisciplinaire, multi-sectorale benadering staat aan de basis van een effectieve aanpak van seksuele uitbuiting van kinderen.

Preventie

- Aanpassen van wetgeving en beleid
- Versterken van het politie en justitie-apparaat
- Toegang tot onderwijs en seksuele voorlichting
- Opbouwen van veerkracht door het aanleren van digitale vaardigheden, bewustwording, gedragsverandering
- Organiseren van peer support
- Creëren van bewustwording binnen de gemeenschap
- Promoten van positief ouderschap
- Creëren van gendergelijkheid binnen de maatschappij
- Betrekken van de private sector

Beschermen van slachtoffers

- Kinderen als slachtoffer behandelen en niet als dader of medeplichtige
- Beslechten van het gat tussen vervolging en veroordeling
- Organiseren van internationale samenwerking
- Op orde brengen van data
- Betrekken van kinderen in de ontwikkeling van interventies
- Betrekken van de gemeenschap in de ontwikkeling van interventies
- Bieden van alternatieve inkomsten; versterken van de socio-economische positie van gezinnen
- Versterken van kindbeschermingssystemen
- Trainen van professionals en opbouwen van kennis
- Monitoren van plekken waar kinderen het meest kwetsbaar zijn (gesloten instellingen, online)
- Verbeteren van de aangifte bereidheid
- Opsporen en verwijderen van websites die online materiaal van seksuele uitbuiting aanbieden
- Verbeteren van technieken om slachtoffers te kunnen identificeren

Zorg aan slachtoffers

- Verbeteren van de toegang tot het rechtssysteem (gratis, laagdrempelig)
- Zorgen voor een kindvriendelijk rechtssysteem waarin kinderen gehoord kunnen worden op een veilige manier, rechtsdienaren getraind zijn in de omgang met kinderen...
- Opheffen van verjaringstermijnen
- Compensatie voor de slachtoffers
- Internationale samenwerking in opsporing en vervolging van daders
- Regelen van gratis en onvoorwaardelijke zorg voor slachtoffers
- Veilige opvangplekken
- Kindvriendelijke zorg, rekening houdend met de minderjarigheid van het slachtoffer
- Speciale zorg voor slachtoffers uit het buitenland
- Oprichten van kind huizen (Barnahus) waar alle voorzieningen voor slachtoffers samenkomen
- Organiseren van speciale, langdurige, zorg voor hele jonge slachtoffers
- Aanleren van life skills voor slachtoffers die ze nodig om hun leven te kunnen opbouwen

Bijlage 4 Lijst van geconsulteerde organisaties en personen

Gouvernementele organisaties

- UN Special Representative on Violence against Children
Ms. Najat Maala
- UNICEF Child Protection Section HQ
Afrooz Johnson (Child protection specialist)

Niet-gouvernementele organisaties

- Down to Zero Alliantie
Programma managers van Terre des Hommes, Plan International Nederland, Defence for Children – ECPAT en Free a Girl
- Plan International
Jacqueline Gallinetti (Director of Monitoring Evaluation Research & Learning at Plan International)
- ECPAT International
Guillaume Landry (Directeur), Rupali Babu
- Save the Children Nederland
Kiki van Kessel (senior specialist SRGR en kindbescherming)

Overheid

- Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken DSO – GA (SRGR)
Joris Jurriëns (afdelingshoofd) en Lizelotte de Rijk (Dossier verantwoordelijke SEC)

Bijlage 5 Lijst van vragen interviews

Deze vragen zijn gebruikt in de gesprekken die gevoerd zijn met sleutelpersonen.

Seksuele uitbuiting

- In welke vormen en in welke contexten komt seksuele uitbuiting van kinderen voor?
- Wat zijn doelgroepen, daders, oorzaken?
- Hoe groot is het probleem van seksuele uitbuiting van kinderen wereldwijd (geschatte cijfers)? Wat zijn de effecten van de corona pandemie? Wat zijn de meest recente ontwikkelingen?
- Welke plek neemt seksuele uitbuiting van kinderen in binnen het totale spectrum van geweld tegen kinderen, qua prevalentie, programma's ter bestrijding en (inter)nationale wetgeving/beleid?
- Is er een link tussen seksuele uitbuiting van kinderen en seksuele reproductieve gezondheid en rechten?
- Op welke manier is seksuele uitbuiting van kinderen gekoppeld aan risico-factoren als armoede, beperkte toegang tot onderwijs, een gebrekkig kindbescherming systeem...?
- Waar moet, internationaal gezien, de komende jaren extra inzet op gepleegd worden (bijvoorbeeld bestrijding van nieuwe vormen van seksuele uitbuiting)?

Inventarisatie organisaties, interventies en financiering

- Welke organisaties zijn actief in de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen?
- In welke regio's/landen zijn deze organisaties actief?
- Welke interventies gebruiken deze organisaties op nationaal, regionaal en internationaal niveau om seksuele uitbuiting van kinderen te bestrijden?
- Welke interventies komen wereldwijd het meeste voor?
- Wat wordt internationaal gezien als de meest effectieve interventies (evidence-based) en waarom?
- Zijn er betrouwbare M&E publicaties beschikbaar en wat zijn de resultaten?
- Welk effect heeft de corona pandemie gehad op het functioneren van organisaties?
- Hoe en door wie worden deze organisaties nu gefinancierd?
- Hoe groot is de rol van de financiering door de Nederlandse overheid?
- Wie zijn de donoren die dit werk ondersteunen?
- Wat is de werkwijze van andere donoren bij de financiële ondersteuning van programma's ter bestrijding seksuele uitbuiting?
- Zijn er innovatieve nieuwe manieren om het werk (financieel) te ondersteunen?

BHOS- en SRGR-beleid

- Wat zijn de belangrijkste speerpunten in het Nederlandse SRGR-beleid? Wat zijn de indicatoren?
- Welke plek heeft de bescherming van kinderrechten en het recht van kinderen om beschermd te worden tegen seksueel geweld en uitbuiting in het huidige BHOS-beleid?
- Hoe wordt tot nu toe het thema bestrijding van seksueel geweld en uitbuiting van kinderen vanuit BHOS- en SRGR-beleid ondersteund? Met welke motivatie?
- Is er ander BZ-beleid waar de aanpak van seksuele uitbuiting van kinderen in ODA-landen benoemd wordt?

Literatuurlijst

A

ACT to EVAC ICMEC and Child Helpline International (November 2020). *Technical Guidance Resource Online Child Sexual Exploitation and Abuse*.

D

De La Salle University (2020). *National Study on Online Sexual Abuse and Exploitation of Children in the Philippines*.

E

ECPAT international. *Terminology guidelines for the protection of children from sexual exploitation and sexual abuse*. June 2016.

ECPAT International (May 2017). *Online Child Sexual Exploitation; A Common Understanding*.

ECPAT International (2016). *Power, Impunity and Anonymity: Understanding the Forces Driving the Demand for Sexual Exploitation of Children*. Bangkok: ECPAT International.

ECPAT International. *Why Children are at risk of sexual exploitation during COVID-19* (ECPAT International, 2020). Te vinden op: <https://ecpat.exposure.co/covid19?embed=true> 07/06/2021

ECPAT International (2020). *Regional Overview: Sexual Exploitation of Children in the Middle East and North Africa*. Bangkok: ECPAT International.

I

International Criminal Police Organization. International Criminal Police Organization (September 2020). *Threats and trends in child sexual exploitation and abuse: COVID-19 impact*.

International Center for Missing and Exploited Children (2021). *2020 Impact Report*.

International Justice Mission (2020). *2020 year in review*.

L

Lorraine Radford, with Debra Allnock and Patricia Hynes (2015). *Promising Programmes to prevent and respond to child sexual abuse and exploitation*. UNICEF

M

MDF Training & Consultancy (december 2020). *Final Report Down to Zero programme End-Term Evaluation*. Ede.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (mei 2018). *Investeren in perspectief; Goed voor de wereld, goed voor Nederland*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) Directie Sociale Ontwikkeling(DSO)) (oktober 2018). *Theory of Change Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018). *Theory of Change Vrouwenrechten en gendergelijkheid*. Den Haag
Beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld Subsidie-instrument SRGR Partnerschap Fonds

Ministerie van Buitenlandse Zaken (Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH)) (oktober 2018). *Theory of Change Veiligheid en rechtsorde*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH)) (oktober 2018). *Theory of Change Migratie en ontwikkeling*. Den Haag.

N

Norad (2020). *Programme document for the Norwegian Government's development cooperation programme to combat modern slavery*.

O

OAK Foundation (2021). *Annual Report 2020*.

T

The Economist Intelligence Unit (2020). *Out of the shadows: shining light on the response to child sexual abuse and exploitation*.

U

UN Doc A/75/210 (20 juli 2020). *Report of the Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual abuse material, Mama Fatima Singhate*.

UN Doc A/HRC/46/31 Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual material (January 2021). *Impact of Corona virus disease on different manifestations of sale and sexual exploitation of children*.

UN Doc A/76/144 Special Rapporteur on the Sale and Sexual Exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual material (19 juli 2021). *Gender dimension of the sexual exploitation of children and the importance of integrating a child-centered and gender-inclusive approach to combating and eradicating it*.

UN Doc A/HRC/49/51 Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual material (January 2022). *A Practical approach to addressing the sale and sexual exploitation of children*.

UNICEF, End Violence Against Children (December 2020). *Action to end child sexual abuse and exploitation*. New York.

UNICEF (2020). *Protecting Children from Violence in the Time of Covid-19: Disruptions in prevention and response services*. New York.

UNICEF, End Violence against children (2020). *What works to Prevent Online and Offline Child Sexual Exploitation and Abuse? Review of national education strategies in East Asia and the Pacific*.

UNICEF. *Victims Are Not Virtual: Situation assessment of online child sexual exploitation in South Asia*, UNICEF, 2016.

UNICEF (2021). *Ending online child sexual exploitation and abuse.: lessons learned and promising practices in low- and middle-income countries*. UNICEF, New York.

UNICEF (2021). *2021-2030 Child Protection Strategy*. New York: UNICEF Child Protection Section.

United Nations Office on Drugs and Crime (2020). *Global Report on Trafficking in Persons 2020*. New York.

W

WePROTECT Global Alliance, International Justice Mission (September 2021). *Framing child sexual abuse and exploitation online as a form of human trafficking: opportunities, challenges and implications*.

WePROTECT Global Alliance Against Child Sexual Exploitation Online (November 2016). *Preventing and Tackling Child Sexual Exploitation and Abuse (CSEA): A Model National Response*.

WePROTECT Global Alliance, PA Consultancy, CRISP. *Global Threat Assessment 2021*.

WHO (2016). *INSPIRE: seven strategies for ending violence against children*. Geneva: World Health Organization.

WHO (2019). *RESPECT Women; Preventing violence against women*. Geneva.

Tweede Kamerstukken

Kamerstuk 34 000 XVII, nr 22.

Kamerstuk II 35925 XVII, nr 41, Motie van lid Ceder, aangenomen op 30 november 2021.

Kamerstuk II 35925 XVII, nr 14, Amendement van de leden Ceder en Kuik, aangenomen op 7 december 2021

Kamerstuk II 35925 XVII nr. 2 2021-2022.

Websites

<https://violenceagainstchildren.un.org/news/action-end-violence-against-children-cannot-wait-countries-east-asia-and-pacific-region-commit> (laatst geraadpleegd op 13 december 2021)

<https://www.weprotect.org/model-national-response/> (laatst geraadpleegd op 23 december 2021)

<https://www.childhelplineinternational.org/our-work/act-to-evac/> (laatst geraadpleegd op 28 december 2021)

<https://www.end-violence.org/disrupting-harm#context> (laatst geraadpleegd op 28 december 2021)

<https://www.end-violence.org/fund/grants-directory> (laatst geraadpleegd op 29 december 2021)

<https://www.ijm.org/vawc> (laatst geraadpleegd op 3 januari 2022)

<https://cso.sida.se/> (laatst geraadpleegd op 29 december 2021)

<https://devtracker.fcdo.gov.uk/projects/GB-GOV-6-03/summary> (laatst geraadpleegd op 29 december 2021)

<https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/fonds-bestrijding-kinderarbeid> (laatst geraadpleegd op 31 januari 2022)

<https://www.ilo.org/ipec/areas/CSEC/lang--en/index.htm> (laatst geraadpleegd op 31 januari 2022)

<https://www.ilo.org/ipec/projects/lang--en/index.htm> (laatst geraadpleegd op 31 januari 2022)

<https://web.prod.ohchr.un-icc.cloud/en/calls-for-input/calls-input/2022/practical-approach-addressing-sale-and-sexual-exploitation> (laatst geraadpleegd op 19 maart 2022)

<https://voice.global> (laatst geraadpleegd op 20 maart 2022)