



Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Jaarplan 2024





Inhoud

1. Inleiding	2
2. Prioriteiten	3
2.1 Kwetsbare groepen	3
2.2 Slachtofferbescherming	3
2.3 Het functioneren van de strafrechter	3
2.4 Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in de context van migratie	4
3. Belangrijke ontwikkelingen in 2024	4
3.1 Nieuw kabinet	4
3.2 Samen tegen Mensenhandel	4
3.3 Nationaal Actieprogramma	4
3.4 BES-eilanden	4
3.5 Wettelijke grondslag gegevensverwerking	5
3.6 EU verordening seksueel misbruik kinderen	5
3.7 Hervormingsagenda	5
3.8 Herziening EU Richtlijn Mensenhandel	5
4. Planning 2024	6
4.1 Onderzoek en advies	6
4.2 Methodes van onderzoek	6
4.3 Data gedreven werken	6
4.4 Onderzoeken die de Nationaal Rapporteur in 2024 wil publiceren	6
4.5 Inzicht creëren	7
4.6 Samenbrengen	7



1. Inleiding

De Nationaal Rapporteur heeft tot taak de Nederlandse regering te adviseren over de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Zoals uit de publicaties van de Nationaal Rapporteur blijkt, hebben deze vormen van criminaliteit een grensoverschrijdend karakter en ondermijnen ze fundamentele waarden zoals menselijke waardigheid, vrijheid en lichamelijke integriteit. Deze vormen van criminaliteit gaan vaak gepaard met een praktijk van bruto fysiek en/of mentaal geweld dat levenslang ontregelende effecten kan hebben, waardoor slachtoffers niet goed kunnen participeren in de maatschappij. Om deze misdrijven te voorkomen is het belangrijk risicofactoren voor daderschap te kennen en te begrijpen hoe deze risicofactoren te verminderen. Internationale verdragen en Europese regelgeving verplichten de Nederlandse overheid slachtoffers te beschermen en te helpen en daders te straffen en behoeden voor herhaling. De toegang tot hulp en de rechtszekerheid moeten geborgd zijn.

Om de juiste participatie in de maatschappij van daders en slachtoffers te kunnen realiseren, is een passend en daar waar nodig integraal hulppakket nodig om revictimisatie te voorkomen. Uit onze publicaties blijkt dat dit met name belangrijk is bij jonge daders en slachtoffers, omdat juist binnen deze leeftijdscategorie zowel daderschap als slachtofferschap veel voorkomen.

Om het internationale karakter van de aanpak te waarborgen, heeft ieder land in de Europese Unie een Nationaal Rapporteur of soortgelijk mechanisme. Ook buiten de EU bestaan instituten die ontwikkelingen binnen deze thema's monitoren zoals de Trafficking in Persons (TiP) Office in de Verenigde Staten en GRETA van de Raad van Europa. Om de nationale aanpak te versterken wordt met internationale gremia zoals de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa (OVSE) of het United Nations Office for Drugs and Crime (UNODC) opgetrokken.



2. Prioriteiten

De Nationaal Rapporteur heeft in de komende jaren in het bijzonder aandacht voor onderstaande thema's.

2.1 Kwetsbare groepen

Niet iedereen is op dezelfde manier kwetsbaar voor uitbuiting en seksueel geweld. Meer inzicht in risicofactoren, de overlap van slachtoffer- en daderschap en de bredere context van beide mandaten is belangrijk en biedt inzicht in aard en omvang. Daarnaast geeft het richting in adviezen voor aanpak en beleid. Groepen die aandacht behoeven zijn alleenstaande minderjarige vreemdelingen, arbeidsmigranten, licht verstandelijk beperkten, minderjarigen en jonge daders van seksueel geweld tegen kinderen.

2.2 Slachtofferbescherming

Bescherming van slachtoffers is een van de drie pijlers voor beleid op beide mandaten. Slachtoffers van seksueel geweld tegen minderjarigen kampen vaak met ernstige en langdurige problematiek waarvoor niet altijd de juiste hulp beschikbaar en toegankelijk is. De beschikbare hulp is niet altijd veilig voor deze slachtoffers getuige de meldingen van seksueel misbruik in de jeugdhulpverlening. Bescherming van slachtoffers mensenhandel is in hoge mate gekoppeld aan de strafprocedure, waarmee slachtofferbescherming afhankelijk wordt gemaakt van beslissingen in de strafprocedure.

Dit zogenoemde juridische slachtofferschap is iets anders dan het feitelijke slachtofferschap. Inzicht in effecten van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen is belangrijk om de juiste slachtofferbescherming te bieden. Eerder deed Conny Rijken onderzoek naar psychologische gevolgen van mensenhandel. Een van de bevindingen was dat sommige slachtoffers een meer directief optreden van hulpverleners en opsporing verwachten als ze weten in welke situaties zij zich bevinden. Is dat nuttig? Wanneer wel/niet? Mogen zij dat? Wanneer wel/niet? En geldt dit ook in dezelfde mate voor slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen?

2.3 Het functioneren van de strafrechterketen

Onderzoek naar het functioneren van de strafrechterketen is nodig om te kunnen bepalen of de strafrechtelijke aanpak van de daders effectief is en waar deze vatbaar is voor verbetering. Op alle beslismomenten in de strafrechterketen ontstaan risico's voor de effectieve aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Daarom wil de Nationaal Rapporteur de komende jaren graag de verschillende beslismomenten onder de loep nemen.

Als eerste is er de signalering van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen en de opvolging daarvan, daarna vangt de opsporing aan. In de vervolgingsfase zien wij nu al dat er toename is in het aantal technische sepots. Daarna volgen nog de fase van berechting en resocialisatie. Op dit moment werkt mijn bureau aan een onderzoek naar de signalering van mensenhandel en een onderzoek naar de berechting van mensenhandel.



2.4 Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in de context van migratie

In de migratieketen wordt primair gekeken naar de reden waarom iemand uit zijn/haar land is vertrokken, maar migratie is geen lineair proces. Mensen blijven onderweg vaak langer op een plek, al dan niet vrijwillig, en krijgen tijdens de migratie te maken met vormen van criminaliteit waaronder mensenhandel en seksueel geweld. Deze ervaringen nemen zij mee naar Nederland en werken hier vaak door; ze zitten nog in de criminele netwerken, of ondervinden nadelige effecten van hun migratie-ervaringen. Meer inzicht in deze fenomenen is gewenst omdat het input biedt voor onderzoek naar aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

3. Belangrijke ontwikkelingen in 2024

3.1 Nieuw kabinet

Er wordt een nieuw kabinet gevormd in 2024. De Nationaal Rapporteur hoopt dat dit kabinet het belang en de urgentie van de thema's mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen onderschrijft en investeert in de aanpak hiervan.

3.2 Samen tegen Mensenhandel

Het regeringsprogramma Samen tegen Mensenhandel is herijkt en wordt in 2024 voortgezet. De Nationaal Rapporteur is verheugd dat dit belangrijke programma voortgezet wordt door het nieuwe kabinet. Tegelijkertijd is de Nationaal Rapporteur kritisch in haar advies over het programma en benadrukt zij dat de aanpak van mensenhandel vraagt om strategische aansturing met inhoudelijke ambitie gebaseerd op bestaande kennis en inzichten die de huidige aanpak heeft voortgebracht. De Nationaal Rapporteur zal de uitvoering van het programma Samen tegen Mensenhandel kritisch volgen en aanbevelingen doen voor verbetering als dit nodig blijkt.

3.3 Nationaal Actieprogramma

In 2023 is het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld gelanceerd door de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Ook de regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, heeft hierin een belangrijke rol. De Nationaal Rapporteur hoopt dat er in 2024 meer concrete stappen worden gezet in de uitvoering van dit actieprogramma. Samenwerking met de regeringscommissaris om gezamenlijke doelen te bereiken wordt verder vormgegeven.

3.4 BES-eilanden

Reeds lange tijd wordt door zowel de politiek als bijvoorbeeld door de Verenigde Staten door middel van hun (jaarlijkse) Trafficking in Persons (TIP) Report aandacht gevraagd voor de aanpak van mensenhandel op de BES-eilanden. De BES-eilanden vallen niet onder het mandaat van de Nationaal Rapporteur waardoor er op dit moment aldaar geen monitoring plaatsvindt, anders dan via het TIP rapport. Tegelijkertijd onderkent de Nationaal Rapporteur dat er sprake is van (forse) problematiek op de thema's mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Het verdient heroverweging het



mandaat van de Nationaal Rapporteur uit te breiden met de BES-eilanden. Ondertussen biedt zij daar waar nodig graag de expertise en bijstand van het Instituut aan.

3.5 Wettelijke grondslag gegevensverwerking

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen met als doel het verstevigen van de wettelijke grondslag voor gegevensverwerking is een belangrijke stap om gegevensdeling te vergemakkelijken en te voorzien van een duurzame basis. De Nationaal Rapporteur hoopt hier in 2024 voortgang in te hebben geboekt. Met deze wettelijke basis zal de Nationaal Rapporteur inzetten op het maken van structurele afspraken voor ordentelijke gegevensdeling met diverse partijen.

3.6 EU verordening seksueel misbruik kinderen

Momenteel buigt de Europese Unie zich over nieuwe regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen. In het huidige voorstel voor de verordening wordt nog onvoldoende aandacht besteed aan de uitwerking van de verordening bij de implementatie. Dit was reden voor de Nationaal Rapporteur hier een *position paper* over te schrijven en de regering hierover te adviseren. De Nationaal Rapporteur zal de verdere onderhandelingen nauwlettend volgen.

3.7 Hervormingsagenda

De Nationaal Rapporteur adviseerde meerdere keren om de jeugdhulpverlening aan slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen en minderjarigen slachtoffers van mensenhandel te verbeteren en deed daartoe concrete aanbevelingen. De hervormingsagenda jeugd tracht hieraan gevolg te geven maar bevat vooralsnog weinig concrete maatregelen. Als onderdeel van het verbeteren van de hulp aan slachtoffers zal de Nationaal Rapporteur ook in 2024 blijven aandringen op concrete activiteiten die de hulp aan minderjarige slachtoffers daadwerkelijk verbetert.

3.8 Herziening EU Richtlijn Mensenhandel

De EU Richtlijn Mensenhandel wordt herzien en onderhandelingen op EU niveau vinden momenteel plaats. De nieuwe richtlijn zal direct gevolgen hebben voor beleid op voorkoming en bestrijding van mensenhandel en hulp, opvang en bescherming aan slachtoffers. De Nationaal Rapporteur zal deze gevolgen in beeld brengen en de regering adviseren over de te nemen maatregelen om te voldoen aan de verplichtingen uit de toekomstige richtlijn.



4. Planning 2024

4.1 Onderzoek en advies

De Nationaal Rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. In de thematische onderzoeken en in de monitors ligt de nadruk op het monitoren van de aard en omvang en het volgen en verbeteren van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Op basis van deze onderzoeken en de multidisciplinaire expertise binnen het bureau adviseert de Nationaal Rapporteur de (nationale) overheden en andere relevante partijen over hoe zij mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen kunnen voorkomen, signaleren en bestrijden en hoe zij slachtoffers kunnen beschermen.

4.2 Methoden van onderzoek

Naast kwantitatief onderzoek wil de Nationaal Rapporteur in de komende jaren meer inzetten op kwalitatief onderzoek, onder andere voor de duiding van kwantitatieve bevindingen. Ook zal de Nationaal Rapporteur nieuwe vormen van dataverzameling toe gaan passen. Er wordt nagedacht over digitale dataverzameling bijvoorbeeld door middel van daarvoor ontwikkelde apps en andere vormen van onderzoek. Voorbeelden daarvan zijn etnografisch onderzoek, narratieve interviews en fenomeenonderzoek.

Een ander onderdeel van de wettelijke taak van het Instituut is het evalueren van beleid. Iets wat vanwege het ontbreken van het benodigde budget tot dusverre minimaal uitgevoerd werd. Aangezien er budgetuitbreiding is geweest, zal ook dit verder uitgebreid worden.

4.3 Data gedreven werken

Om informatie te leveren over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, is kwalitatief goede data van belang. Daarnaast zal naar verwachting de aanpassing van de wet van de Nationaal Rapporteur in 2024 vergesorderd zijn en kunnen hierna robuustere en meerjarige afspraken met dataleveranciers gemaakt worden.

Tegelijkertijd ziet de Nationaal Rapporteur ook dat de databronnen die doorgaans worden geraadpleegd, slechts een beperkt beeld geven van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Er is een diffuus landschap ontstaan waar slachtoffers zich melden, misstanden aan het licht komen en onderzoek naar verschillende aspecten van deze vormen van criminaliteit plaatsvindt. Dit vraagt ook om nieuwe en creatieve manieren om deze bronnen te ontsluiten en te gebruiken binnen de taakstelling van de rapporteur.

4.4 Onderzoeken die de Nationaal Rapporteur in 2024 wil publiceren

Voor de monitors wordt verder gebouwd op het fundament dat de afgelopen jaren is gelegd, waarbij een belangrijke nieuwe stap is dat sinds 2023 de slachtoffer- en daderkant bij elkaar gebracht worden op ieder mandaat. In 2024 wordt veel capaciteit gestoken in het opzetten van de systematiek en onderzoeksmethodiek horende bij de nieuwe monitor over mensenhandel. Naast



deze monitor, zal er tevens een thematisch onderzoek uitgebracht worden over daders van binnenlandse seksuele uitbuiting.

Daarnaast wordt een onderzoek gepubliceerd naar signalering en identificatie van slachtoffers van mensenhandel. Ook zal een onderzoek over migratiecriminaliteit in relatie tot mensenhandel worden uitgebracht. Tevens verwacht de Nationaal Rapporteur een jurisprudentieonderzoek naar rechtszaken van mensenhandel te publiceren. Tenslotte zal een onderzoek worden gestart naar georganiseerd seksueel geweld tegen kinderen. Daarnaast wil de Nationaal Rapporteur voldoende flexibiliteit behouden om te anticiperen op ontwikkelingen die zich gaan voordoen rondom de beide thema's.

4.5 Inzicht creëren

Om inzicht te verschaffen in de problematiek van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, publiceert de Nationaal Rapporteur regelmatig onderzoeken en andere producten. Dit doet de Nationaal Rapporteur op eigen initiatief op basis van geïdentificeerde prioriteiten.

4.6 Samenbrengen

De aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen moet rekening houden met een steeds veranderende werkelijkheid. De Nationaal Rapporteur heeft daarom veel contact met overheden op verschillende niveaus, organisaties in binnen- en buitenland die werken in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, en ook met kennisinstututen, het bedrijfsleven, de politiek en de media. Door eigen onderzoeken en haar uitgebreide netwerk kan de Nationaal Rapporteur veranderingen in de problematiek en aanpak signaleren en uitleggen, en daarbij kennis en ervaring bij elkaar brengen.