



Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Jaarverslag 2020

Seksueel geweld tegen kinderen

Over dit jaarverslag

In voorliggend jaarverslag worden de activiteiten van het instituut Nationaal Rapporteur in 2020 belicht. Daarnaast kunt u meer lezen over de bevindingen van de Nationaal Rapporteur ten aanzien van de ontwikkelingen in en de aanbevelingen over de problematiek van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Hiermee probeert de Nationaal Rapporteur een actieve bijdrage te leveren aan versterking van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

Colofon

Referentie: Jaarverslag 2020

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
070-3704514

www.nationaalrapporteur.nl

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

©Nationaal Rapporteur 2021

Wij maken gebruik van stock-fotografie, de personen getoond op de foto's komen niet voor in het rapport.

Over de Nationaal Rapporteur

De Nationaal Rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. In de jaarlijks verschijnende monitors en de thematische onderzoeken ligt de nadruk op het volgen en verbeteren van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

Op basis van informatie uit vele verschillende bronnen adviseert de Nationaal Rapporteur de nationale en lokale overheid, andere bestuursorganen, internationale organisaties en hulpverleningsprofessionals over hoe zij mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen kunnen voorkomen en bestrijden.

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 organisaties die werken in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, en ook met de media, de politiek, het bedrijfsleven en kennisinstituten. Door de eigen onderzoeken en deze contacten kan de Nationaal Rapporteur veranderingen in de problematiek en aanpak signaleren en duiden, en daarbij netwerken samenbrengen.

Om verantwoordelijke instanties meer inzicht te geven in de problematiek van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, publiceert de Nationaal Rapporteur regelmatig monitors, onderzoeken, brieven en nieuwsberichten. Ook geeft de Nationaal Rapporteur actief voorlichting door bijvoorbeeld expertbijeenkomsten te organiseren, deel te nemen aan begeleidingscommissies en onderzoek te presenteren.

Interview

Nationaal Rapporteur Herman Bolhaar

“Deze ingewikkelde problematiek is niet op te lossen met een optelsom van vluchtige nieuwe ideeën.”

Wat was 2020 voor een jaar?

‘Het was voor velen een zwaar jaar. De wereld werd getroffen door een pandemie. Iedereen heeft gemerkt hoe ingrijpend het is om beperkingen te krijgen opgelegd in een leven waar vrijheid volstrekt vanzelfsprekend is. Toch zijn er ook veel mensen in Nederland voor wie vrijheid helaas helemaal niet zo vanzelfsprekend is. Zij worden op een heel ander niveau beperkt in die vrijheid doordat zij slachtoffer zijn van bijvoorbeeld uitbuiting of seksueel geweld.’

Welk effect heeft Covid-19 gehad?

‘De coronacrisis heeft als een soort contrastvloeiend al langer bestaande problemen blootgelegd. Bijvoorbeeld dat er grote groepen kwetsbare mensen zijn. Ik denk dan aan kinderen voor wie het thuis niet veilig is. Door de sluiting van scholen is er voor hen geen weg naar buiten. Zij

lopen risico om seksueel misbruikt of uitgebuit te worden. Fysiek, maar juist ook online. Door de crisis speelt alles online af, waardoor het een integraal onderdeel is van ons dagelijks leven. Berichten over online seksueel geweld – zoals *sextortion* – zijn zeer verontrustend.

‘Ook denk ik aan arbeidsmigranten, die als gevolg van de coronacrisis niet of amper konden werken, juist extra veel moesten werken, of niet konden terugkeren naar het land van herkomst. Zij zijn kwetsbaar voor uitbuiting.’

Welke signalen waren opvallend het afgelopen jaar?

‘Uit onze recente onderzoeken is naar voren gekomen dat er veel jonge slachtoffers en daders zijn. Dit maakt het belangrijker dan ooit om gericht in te zetten op preventie, goede voorlichting, hulp en ondersteuning. Het is zorgelijk dat zulke jonge mensen al zulke ernstige misdrijven plegen. Hierin biedt online overigens ook een kans. Dit bleek ook uit het onderzoek dat we samen met de Gemeente Amsterdam hebben gedaan naar seksueel geweld tegen jonge vrouwen en meisjes. Online is ook een middel om jongeren te bereiken. Voor preventie, opsporing, het in contact blijven en daarmee ook om eventuele herhaling te voorkomen.’

Wat kunnen we leren van de resultaten van afgelopen jaar?

‘Het is belangrijk in te zien dat niet alles in hokjes is te vangen. Daarom moeten we goed blijven kijken naar de context van de problemen. Zo kan een dader bijvoorbeeld ook slachtoffer zijn, en andersom. Bovendien zit er vaak veel overlap in de problematiek van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Deze twee kunnen steeds lastiger los van elkaar worden gezien. Er spelen hier vaak weer onderliggende problemen, zoals schulden, onveilige thuissituaties of schoolverzuim. Cijfers en data zijn hierin natuurlijk essentieel, maar het is belangrijk om het ook te toetsen aan echte casuïstiek in de praktijk en vanuit dat wat we zien te redeneren.’

Wat zijn aandachtspunten om mee te nemen?

‘Eigenlijk zijn er twee aandachtspunten. Het blijft onverminderd belangrijk om de problematiek zo vroeg mogelijk te ontdekken en zo te voorkomen. Er vroeg bij zijn, is noodzakelijk om erger te voorkomen. En als het dan toch gebeurt, moeten we weten hoe we herhaling kunnen voorkomen. Uit onze rapporten blijkt dat die twee punten onderbelicht zijn. Er is veel aandacht voor de repressieve kant, wat natuurlijk niet onbelangrijk is, maar dan ben je eigenlijk al te laat. We moeten alles op alles zetten om het überhaupt niet te laten gebeuren.’

Hoe ziet 2021 eruit?

‘Aan de reacties op onze monitors kunnen we zien dat we door de politiek volledig worden onderschreven en serieus worden genomen. Daar ben ik heel blij mee. Voor komend jaar is het belangrijk verder te investeren in een duurzame aanpak. Deze ingewikkelde problematiek is niet op te lossen met een optelsom van vluchtige nieuwe ideeën. Het gaat om verdieping, kennis, lerend vermogen, verbetering en om vasthoudendheid. Het draait nu om de uitvoering, en die kan alleen versterkt worden als het gepaard gaat met langdurige expertise en steeds beter worden in het verkrijgen van kennis en inzicht. Daarin is een belangrijke rol weggelegd voor ons. Het is de reden dat het instituut Nationaal Rapporteur in het leven is geroepen. En dat betekent dat ook wij een belangrijke uitdaging hebben om rapporten uit te brengen die andere in staat stellen om iets te doen wat ook daadwerkelijk helpt. En de kennis en inzichten die we hebben ook praktisch toepasbaar te maken. Iets waarvan we hopen dat we daar steeds beter in slagen en met dit jaarverslag hopen we daar inzicht in te geven. We houden ons aanbevolen voor suggesties over hoe ook wij dat kunnen verbeteren. Want ook wij zijn onderdeel van dat systeem en van de ambitie om deze problematiek te verbeteren.’

KENNISDELING

Diverse publicaties



De Nationaal Rapporteur heeft twee rapporten gepubliceerd: de Slachtoffermonitor Mensenhandel 2015-2019 en het casuïstiekonderzoek Vertrouwen in Veerkracht. Ook de Dadermonitor mensenhandel 2015-2019 (publicatie januari 2021) en de Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019 (publicatie juni 2021) stonden gepland voor 2020, maar deze zijn vanwege capaciteitsgebrek uitgesteld. Daarnaast is er gewerkt aan diverse onderzoeken die op een later moment worden gepubliceerd. Zoals een onderzoek naar de motie van Kamerlid Van Nispen (gepland voor 2021) en een onderzoek naar daders van binnenlandse seksuele uitbuiting (2021 en 2022). Naast rapporten heeft de Nationaal Rapporteur afgelopen jaar een brochure, en – in samenwerking met Augeo – een online magazine uitgebracht.

Advies en inzicht



Het instituut heeft door het jaar heen tal van mogelijkheden aangegrepen om de vergaarde kennis en expertise te delen met de politiek en professionals, zoals met het 'Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten' onder leiding van dhr. Emile Roemer. Daarnaast nam het instituut actief deel aan tal van adviesraden en begeleidingscommissies (zie kader op pagina 10).

Nieuwe huisstijl en website



Voor de uitingen van de Nationaal Rapporteur is er een nieuwe huisstijl ontwikkeld. Bovendien is er een nieuwe website tot stand gekomen met alle informatie en publicaties van het instituut. Het doel is om deze website uit te bouwen tot kennisbank zodat de onderzoeken en informatie eenvoudig vindbaar zijn voor geïnteresseerden.

In de media



De kennis en expertise van de Nationaal Rapporteur is aan bod gekomen in minimaal 45 media-uitingen op o.a. Radio 1, NOS, het tv-programma Misdaadcollege, in nationale kranten als het *Financieel Dagblad* en *Trouw*, regionale kranten als de *Leeuwarder Courant*, en internationale kranten als *The Guardian* en *Qatar Tribune*.

IMPACT

Alle aanbevelingen overgenomen

Alle aanbevelingen (zie het kader op pagina 8) die de Nationaal Rapporteur in de rapporten in 2020 heeft gedaan, zijn overgenomen. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Ankie Broekers-Knol, heeft aangegeven dat ze grote urgentie toekent aan de problematiek van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur vindt het belangrijk dat er nu erkenning is voor het feit dat seksueel geweld en uitbuiting – in alle verschillende verschijningsvormen – een brede en intense problematiek is, die ook breed en intens moet worden aangepakt. Dat vraagt om een lange adem. Het is daarom essentieel dat het volgende kabinet voortbouwt op dit fundament. Het overleg tussen de Nationaal Rapporteur en diverse bewindslieden over de verontrustende signalen die uit de recente rapporten naar voren komen, zijn een goede stap in die richting.

SAMENWERKING

Op lokaal niveau



De Nationaal Rapporteur is ervan overtuigd dat er een centrale rol is weggelegd voor gemeenten en burgemeesters in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Gemeenten staan dicht bij hun inwoners. Zo zijn zij belangrijk in de signalering en verantwoordelijk voor het bieden van hulp en opvang aan slachtoffers. Om die reden heeft het instituut het afgelopen jaar verder geïnvesteerd in de samenwerking en het contact met gemeenten en burgemeesters. Met positieve resultaten, zoals het meedenken over regionale pilots ten behoeve van de aanpak van mensenhandel in Oost-Brabant, Noord-Holland en Rotterdam-Rijnmond, en een technische sessie over arbeidsuitbuiting voor de Gemeente Amsterdam. Ook het casuïstiekonderzoek *Vertrouwen in Veerkracht* dat de Nationaal Rapporteur in opdracht van de Gemeente Amsterdam uitvoerde, is een geslaagd voorbeeld van zo'n samenwerking.

Centraal Bureau voor de Statistiek



Goede en betrouwbare data, waarbij ook de privacy wordt gewaarborgd, zijn essentieel bij het onderzoeken van en adviseren over diepgewortelde problemen als mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Om die reden is de Nationaal Rapporteur een samenwerking aangegaan met het Centraal Bureau voor de Statistiek. Dit heeft voor waardevolle inzichten gezorgd in onze

recente publicaties. In 2019 leidde dit tot meer zicht op welke kinderen geen hulp krijgen en in 2020 had de samenwerking als resultaat dat er lokaal inzicht kwam.

Zie CBS en Nationaal Rapporteur gaan datasamenwerking aan

In gesprek met de politiek



Het jaar werd gekenmerkt door een doorlopend dialoog tussen de Nationaal Rapporteur en de nationale en lokale politiek, bewindslieden en burgemeesters. Zo lichtte de Nationaal Rapporteur de bevindingen uit de meest recente slachtoffermonitors over seksueel geweld en mensenhandel toe tijdens een technische briefing aan de Commissie Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Naast overleggen leverde de Nationaal Rapporteur advies en informatie voor diverse Algemene Overleggen van de Tweede Kamer en drie consultatiereacties.

Aanbevelingen in 2020

- 1 **Verbeter het inzicht in het slachtofferschap van mensenhandel van buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus.**
- 2 **Geef prioriteit aan de integrale aanpak van binnenlandse seksuele uitbuiting in de minder zichtbare sectoren en focus daarbij op de jonge slachtoffergroep.**
- 3 **Verbeter het inzicht in en de bewustwording over technologische ontwikkelingen die een rol spelen bij binnenlandse seksuele uitbuiting.**



Adviesraden en meer

Om inzicht te geven in de problematiek heeft het instituut in 2020 geadviseerd bij diverse adviesraden, begeleidingscommissies, brainstormsessies en expertmeetings:

- Begeleidingscommissie onderzoek 'Prevalentieschattingen mensenhandel' – WODC
- Begeleidingscommissie onderzoek 'Klanten van minderjarigen' – CKM
- Begeleidingscommissie onderzoek 'Daders mensenhandel die Nederlandse slachtoffers tussen de 12 en 23 jaar seksueel uitbuiten' – CKM
- Begeleidingscommissie onderzoek 'Effectiviteit van zorgprogramma's voor slachtoffers van loverboys en mensenhandel' – NJI
- Begeleidingscommissie onderzoek 'Onderzoek naar mogelijkheden informatieverzameling als aanleiding voor jeugdhulp' – ZonMW/Partners in Jeugdbeleid
- Begeleidingscommissie onderzoek 'Weeshuistoerisme' – Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Begeleidingscommissie onderzoek 'Recidiveonderzoek HG-KiMi-SGTK' – WODC
- Begeleidingscommissie onderzoek 'De weg(en) naar verblijfsrecht' – WODC
- Begeleidingscommissie onderzoek 'Beleidsinformatie Jeugd' – Partners in Jeugdbeleid, in opdracht van ZonMW/Ministerie VWS
- Mensenhandel Field lab – seksuele uitbuiting
- Mensenhandel Field lab – arbeidsuitbuiting/criminele uitbuiting
- Adviesraad verkenningen verbeteren aanpak arbeidsuitbuiting – Ministerie SZW/Inspectie SZW
- Adviesraad aanpak seksueel geweld (lokaal niveau) – Ministerie VWS
- Adviesraad monitor COVID-19 & Mensenhandel – CoMensha
- Adviesraad 'Coalitie tegen Seksuele Kinderuitbuiting' – CKM-Fier
- Adviesraad 'Mensenhandel (niet) op School' – CKM en Rode Kruis
- Ambtswoninggesprekken over seksuele intimidatie en seksueel geweld van burgemeester Halsema, gemeente Amsterdam
- Chambre de Reflection & Werkgroepen voor Kader Mensenhandel – VNG/AEF
- Community of professionals ontwikkeling tool 'Hulp na online seksueel geweld' – Karakter Kind & Jeugdpsychiatrie, Fonds Slachtofferhulp
- 'Beleidsbepalers'-groep pilots ontwikkeling zorgvormen High Intensive Care/High Safety – Fier, Level en Sterk Huis
- Advies mensenhandel in City Deal Zicht op Ondernijning
- Advies arbeidsuitbuiting – Algemene Rekenkamer
- Advies aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten
- Periodieke deelname Landelijke Expertgroep Criminele Uitbuiting van Minderjarigen
- Voorbereiding & deelname expertgroep aanpak loverboyproblematiek (o.l.v. SG VWS)
- Deelname aan het COMCRIM consortium – Universiteit van Amsterdam, ABN Amro en ISZW-DO
- Deelname aan brainstorm bewustwordingsstrategie klanten seks met minderjarigen – Ministerie Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Periodieke deelname Strategisch Overleg Mensenhandel
- Periodieke deelname Taskforce Mensenhandel
- Expertmeeting gemeenten 'Naar een integrale aanpak seksueel geweld' i.s.m. VWS, VNG, GHNT, JenV in navolging van Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018
- Verzoek VNG Landelijk Transitie Arrangement zorg voor minderjarige slachtoffers van uitbuiting
- Vertaling Terminology Guidelines werkgroep: ECPAT-Defence voor Children, Terre des Hommes, JenV, Universiteit Leiden en Nationaal Rapporteur

Financiën

Het budgettaire kader van de Nationaal Rapporteur

Conform de wet Nationaal Rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, draagt de minister van Justitie en Veiligheid – in overleg met de Nationaal Rapporteur – zorg voor de randvoorwaarden ten behoeve van de werkzaamheden van het instituut. Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) betaalt zelf een deel van het budget van het instituut, met daarbij structurele bijdragen van de departementen Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Buitenlandse Zaken (BZ). Er is geen grondslag voor dit kader, behalve hetgeen ontvangen wordt. Eerdere financiële claims van de Nationaal Rapporteur om dit op structurele wijze te regelen, zijn niet gehonoreerd. Hierdoor opereert het instituut op onderbezetting. Dit heeft ervoor gezorgd dat twee onderzoeken in 2020 uitgesteld zijn.

Budgetopbouw

Het totale financiële kader voor 2020 bedroeg €1.897.847. Dit is als volgt opgebouwd:

- €1.532.000 budget bestaande uit de bijdragen van de financiers JenV, BZ, VWS en SZW².
- €385.000 incidenteel budget voor 2020 voor de samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en voor drie seniomedewerkers voor waarborging van de inhoudelijke kwaliteit.
- €20.847 bijdrage van DGSenB omdat de Nationaal Rapporteur is verzocht het onderzoek naar de motie van Kamerlid Van Nispen, dat in 2021 gereed zal zijn, ter hand te nemen. Hiervoor is extra capaciteit aangenomen.

Uitgaven

In totaal waren de kosten om de onafhankelijke wettelijke taak van de Nationaal Rapporteur uit te voeren in 2020 €1.940.622.

Het overgrote deel van de uitgaven van de Nationaal Rapporteur betreffen de personele kosten. Deze kosten bestaan uit de salarissen, afdrachten, opleidingen en ook externe inzet om verlopen op te kunnen vangen. Dit laatste is nodig omdat de organisatie niet voldoende mensen in dienst heeft om normaal verlof, zowel vakantie als zwangerschap, op te kunnen vangen. De bezetting, met een capaciteit die dus onder het minimale niveau ligt, kostte in 2020 €1.698.772.

De exploitatiekosten bedroegen €241.850. Deze kosten werden gemaakt voor eindredactie en publicatiekosten, maar ook afdrachten aan JenV voor de facilitaire ondersteuning en gebruik van de ICT-kantooromgeving. Tevens bestond een deel van de exploitatiekosten aan kosten voor het CBS.

Resultaat

De Nationaal Rapporteur heeft getracht binnen het niet toereikende budgettaire kader te blijven. Er is desalniettemin afgesloten met een overschrijding van €42.775.

Personeelskosten	€ 1.698.772
Exploitatiekosten	€ 241.850
Financieel kader	€ 1.897.847
Resultaat	€ -42.775

- 1 wetten.nl – Regeling – Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen - BWBR0034176 (overheid.nl)
- 2 Bron: kasbudgetuitputting 2020 Leonardo (Oracle Business Intelligence)

Postadres

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Telefoon: 070 370 45 14

www.nationaalrapporteur.nl

@NLRapporteur

Mei 2021

