



# Jaarverslag 2023





## Inhoud

1. Inleiding	3
2. Voorwoord	4
3. Onderzoeken	5
4. Activiteiten	7
5. Financiële verantwoording	9





## 1. Inleiding

De Nationaal Rapporteur heeft als taak de Nederlandse regering te adviseren over de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Deze vormen van criminaliteit ondermijnen fundamentele waarden zoals menselijke waardigheid, vrijheid en lichamelijke integriteit. Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen gaan vaak gepaard met 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 de risicofactoren voor daderschap te kennen en te begrijpen hoe deze risicofactoren verminderd kunnen worden. Internationale verdragen en Europese regelgeving verplichten de Nederlandse overheid slachtoffers te beschermen en te helpen om daders te straffen en behoeden voor herhaling. De toegang tot hulp en een adequate strafrechtelijke aanpak zijn belangrijke pijlers in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

Dit jaarverslag belicht de activiteiten van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen in 2023. Het bevat een overzicht van de onderzoeken en aanbevelingen die de Nationaal Rapporteur het afgelopen jaar heeft gedaan. Ook geeft het weer bij welke ontwikkelingen in de aanpak de Nationaal Rapporteur betrokken was. Door middel van deze activiteiten wil de Nationaal Rapporteur een actieve bijdrage leveren aan versterking van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Het jaarverslag wordt afgesloten met een financiële verantwoording.



## 2. Voorwoord

In 2023 herdachten we dat er 150 jaar geleden een einde kwam aan slavernij in Nederland. Er is terecht veel aandacht voor de herdenking van het slavernijverleden, maar de link met hedendaagse praktijken van mensenhandel, ook wel moderne slavernij genoemd, wordt nog te weinig gelegd. De zaken die we zien, de verhalen van onderdrukking en ontneming van vrijheid en autonomie die we horen, en de praktijken van uitbuiting laten zien dat het probleem een stevige inzet vraagt gekenmerkt door creativiteit, lef en capaciteit als we willen dat mensenhandelaren niet vrijuit gaan in dit land. En daar hebben we nog wel wat stappen te zetten.

Seksueel geweld tegen kinderen komt op grote schaal voor. Het vindt vaak plaats achter de voordeur in een woning. Een plek waar kinderen zich veilig zouden moeten kunnen voelen. Tegelijkertijd is het juist lastig voor opsporing en hulpverlening om goed zicht te krijgen op wat zich achter de voordeur afspeelt. Ook zien we dat seksueel geweld vaak tussen leeftijdsgenoten plaatsvindt en gebruik wordt gemaakt van digitale mogelijkheden om slachtoffers af te persen of op andere manieren onder druk te zetten. Ook hier is een stevige aanpak waarin strafrecht en zorg samenkomen noodzakelijk.

Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen zijn niet alleen ernstige misstanden, maar ook thema's die zich niet zelfstandig laten benaderen. Ze hangen samen met een veelheid aan andere thema's en beleidsterreinen die niet specifiek zien op mensenhandel en/of seksueel geweld tegen kinderen, maar waarop actie nodig is om (ook) de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen te verbeteren. Zo kan toegang tot passende hulp voor minderjarige slachtoffers van deze misdrijven niet zonder een herziening van de jeugdzorg. Hetzelfde geldt voor het terugdringen van gesloten plaatsingen van minderjarige slachtoffers. De aanpak van arbeidsuitbuiting vraagt eveneens een breed scala aan maatregelen, zoals reeds aangegeven in het rapport van de commissie Roemer.

Dat vraagt om samenwerking en verbinding met veel verschillende organisaties en instanties die werkzaam zijn op deze thema's. Verbetering kan alleen bewerkstelligd worden door te schaken op meerdere borden en door samenwerking te zoeken met gelijkgezinde organisaties, personen en politici, maar ook door het debat aan te gaan met partijen die daar anders over denken.

Deze grote en meer fundamentele veranderingen moeten we nastreven en tegelijkertijd inzetten op het zetten van kleine stappen die bijdragen aan de verbetering van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Het acteren op de verschillende niveaus zie ik als een belangrijk onderdeel van mijn functie.

Conny Rijken





### 3. Onderzoeken

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de onderzoeken en aanbevelingen die de Nationaal Rapporteur in 2023 heeft gedaan.

#### [Maak het bespreekbaar - onderzoek naar jonge \(potentiële\) daders van seksueel misbruik](#)

Dit onderzoek richt zich op jonge (potentiële) daders van seksueel misbruik die contact opnemen met de hulplijn Stop it Now en laat zien dat deze groep vaak te maken heeft met psychische problemen en escalierend pornokijkgedrag. Het onderzoek geeft aanknopingspunten voor het voorkomen van daderschap. De groep (potentiële) daders geeft zelf aan behoefte te hebben aan informatie, bijvoorbeeld over gezond online gedrag.

#### [Jaarcijfers Mensenhandel 2022](#)

Jaarlijks brengt de Nationaal Rapporteur een rapportage uit met de kerncijfers over mensenhandel in Nederland, zowel over (vermoedelijke) slachtoffers als (potentiële) daders. In de in 2023 verschenen jaarrapportage werd onder meer duidelijk dat er een aanzienlijke stijging was in het aantal signalen van vermoedelijke mensenhandel (met name arbeidsuitbuiting) van Oekraïners. Ook werd zichtbaar dat de effectiviteit van de strafrechtketen extra aandacht behoeft.

#### [Monitor Seksueel geweld tegen kinderen 2018 - 2022](#)

Voor het eerst bracht de Nationaal Rapporteur een Monitor Seksueel Geweld tegen Kinderen uit waarin cijfers over zowel slachtoffers als daders gepresenteerd werden. De monitor maakt onder meer inzichtelijk dat veel seksueel geweld gepleegd tegen kinderen in een woning plaatsvindt, vermoedelijk een teken dat het slachtoffer de dader kende. Ook bleek uit de cijfers dat er een relatief grote groep jonge daders is die leeftijdsgenoten tot slachtoffer maken.

Aanbevelingen uit de monitor Seksueel Geweld tegen Kinderen 2018-2022:

- De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Primair en Voortgezet Onderwijs aan om ervoor te zorgen dat kinderen op school relationele en seksuele vorming krijgen aan de hand van bewezen effectieve interventies, door de kerndoelen voor het onderwijs hierop aan te scherpen en verder te concretiseren. Digitale weerbaarheid is onderdeel van deze vorming.
- De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Primair en Voortgezet Onderwijs aan om in het maatschappelijke debat over seksuele voorlichting op scholen uit te blijven dragen dat deze voorlichting een belangrijk element is van de preventie van seksueel geweld tegen kinderen en om foutieve aannames of beeldvorming hierover actief te weerleggen.
- De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Justitie en Veiligheid aan om zorg te dragen voor voldoende middelen, tijd en capaciteit voor politie, OM en Rechtspraak zodat de Wet seksuele misdrijven zorgvuldig kan worden geïmplementeerd.
- De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming aan om verder onderzoek te doen naar de mogelijkheden van alternatieve afdoeningsmodaliteiten op verschillende momenten in de keten. En daarnaast om de multidisciplinaire samenwerking te versterken waarbij bestaande initiatieven worden uitgewerkt en er aandacht is voor de lessen uit eerdere projecten.



- De Nationaal Rapporteur beveelt de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan om het samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen, de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ), politie en Slachtofferhulp Nederland, zoals ondergebracht bij het CSG, te versterken. Dit met het doel de multidisciplinaire aanpak en hulpverlening aan (minderjarige) slachtoffers van seksueel geweld in Nederland te verbeteren. Hierbij kan inspiratie worden geput uit modellen die in andere landen worden gebruikt, zoals in België waar betrokken organisaties op één locatie bijeen worden gebracht.
- De Nationaal Rapporteur beveelt de minister voor Rechtsbescherming en de minister van Justitie en Veiligheid aan om de reclassering in staat te stellen om zelf de controle van gegevensdragers uit te voeren. Breng hiervoor de randvoorwaarden op orde, zoals capaciteit, expertise, technische middelen en de vereiste toestemming.





## 4. Activiteiten

Door middel van onderstaande activiteiten heeft de Nationaal Rapporteur in 2023 een actieve bijdrage geleverd aan versterking van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

### *Reflectie op het programma Samen tegen Mensenhandel*

De Nationaal Rapporteur is betrokken bij de ontwikkeling van het programma Samen tegen Mensenhandel. Haar medewerkers hebben deelgenomen aan diverse rondetafel-bijeenkomsten en ze heeft haar zienswijze op het programma gedeeld in gesprekken en brieven. De Nationaal Rapporteur mist in het programma, zoals dat door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid is voorgelegd aan de Tweede Kamer, een duidelijke regierol voor de staatssecretaris. Het programma mist op dit moment de nodige inhoudelijke keuzes en ambitie en inbedding van het programma binnen het bredere kader van de aanpak mensenhandel.

### *Reflectie op het Nationaal Actieprogramma Aanpak Seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld*

De Nationaal Rapporteur heeft haar reflectie op het Nationaal Actieprogramma Aanpak Seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld schriftelijk gedeeld met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister van Sociale Zaken. Positief is dat het kabinet met dit programma een actieve rol neemt in de bestrijding van seksueel geweld. De Nationaal Rapporteur is positief over de aandacht die er in het programma is voor de rol van het onderwijs. De omvang van seksueel geweld in Nederland, waar ook veel kinderen slachtoffer van zijn, vraagt om een helder geformuleerde opdracht voor scholen om kinderen met behulp van effectieve methoden te leren over het respecteren van grenzen op het vlak van seksualiteit.

### *Advies inzake herziening artikel 273f Wetboek van Strafrecht*

De Nationaal Rapporteur heeft een schriftelijk advies uitgebracht op het wetsvoorstel in het kader van de herziening van artikel 273f Sr en deelgenomen aan een mondelinge consultatiebijeenkomst. De Nationaal Rapporteur is positief ten aanzien van het voorstel om het wetsartikel te vereenvoudigen en uit te breiden. Wel pleit de Nationaal Rapporteur voor een aantal wijzigingen in het wetsvoorstel die zien op meer duidelijkheid dan wel heroverweging ten aanzien van de introductie van 'ernstige benadeling', goede slachtofferbescherming en het *non-punishment* beginsel. De Nationaal Rapporteur pleit voor een aparte strafbaarstelling voor uitbuiting.

### *Advies inzake wijziging Wet Regulering Sekswork*

De Nationaal Rapporteur heeft een schriftelijk advies gedeeld op de wijziging van de Wet Regulering Sekswork met de minister van Justitie en Veiligheid. Dit advies is een aanvulling op een eerder advies dat door de vorige rapporteur is uitgebracht. De Nationaal Rapporteur wijst hierin op het belang van het wettelijk verankeren van maatregelen die de positie van sekswerkers versterken. Ook is het volgens de Nationaal Rapporteur van belang dat wettelijk op hoofdlijnen wordt vastgelegd hoe controles door politie en gemeente in de seksbranche er uit moeten zien.



*Position Paper over de EU verordening ter bestrijding en voorkoming van seksueel misbruik*

Het voorstel van de EU verplicht aanbieders van online diensten om seksueel misbruik via hun platformen tegen te gaan. De Nationaal Rapporteur onderschrijft het belang van de bestrijding van (online) seksueel misbruik van kinderen, maar ziet ook enkele risico's in de voorgestelde aanpak. Zo wordt er nog te weinig aandacht besteed aan de uitwerking van de verordening en wat deze betekent voor de bescherming van fundamentele mensenrechten.

*Position Paper over de Wet Seksuele Misdrijven*

De Nationaal Rapporteur is positief ten aanzien van het streven om de zedenwetgeving te moderniseren en slachtoffers van seksueel geweld beter te beschermen. De Nationaal Rapporteur pleit ervoor om bij zedendelicten waar mogelijk ook sprake is van mensenhandel, altijd een afweging te maken of er ook voor mensenhandel vervolgd kan worden. De Nationaal Rapporteur onderstreept daarnaast het belang dat er in de wet ruimte blijft voor experimenteel gedrag van jongeren, bijvoorbeeld als het gaat om vrijwillige sexting. De Nationaal Rapporteur roept de minister op oog te houden voor de effecten van de nieuwe wetgeving op de uitvoeringsorganisaties en er voor te zorgen dat zij voldoende in staat worden gesteld om een eventuele stijging in het aantal aangiftes te behandelen.

De Nationaal Rapporteur heeft haar inzichten gedeeld met de Tweede kamer, waaronder:

- Deelname rondetafelgesprek omtrent de Wet Seksuele Misdrijven - Commissie Justitie en Veiligheid
- Schriftelijke input voor het commissiedebat arbeidsmigratie - Commissie Sociale Zaken
- Schriftelijke input voor het commissiedebat mensenhandel en prostitutie - Commissie Justitie en Veiligheid
- Technische briefing ten behoeve van werkbezoek inzake Mensenhandel aan het Verenigd Koninkrijk – Commissie Justitie en Veiligheid

De Nationaal Rapporteur heeft haar inzichten gedeeld in het kader van onderzoek van derden:

- Lid klankbordgroep onderzoek naar de dalende aantal signalen van mensenhandel, uitgevoerd door CoMensha en Bureau Beke
- Deelname evaluatieonderzoek naar wijziging van de B8/3 regeling, uitgevoerd door Pro Facto
- Ontvangst delegatie UNODC in het kader van een onderzoek naar mensenhandel onder Oekraïense vluchtelingen
- Gesprek in het kader van het onderzoek van de Commissie Dooijeweert naar de rechtsbescherming van kinderen in de jeugdzorg

De kennis en expertise van de Nationaal Rapporteur zijn in 2023 aan bod gekomen in zowel nationale als regionale en internationale media. Zo was de Nationaal Rapporteur o.a. te zien in het RTL nieuws en Hart van Nederland, te horen op o.a. het NOS Radio 1 journaal en Argos, en te lezen in landelijke kranten als De Volkskrant en NRC, regionale kranten als het Noordhollands Dagblad. Tevens sprak ze met internationale kranten als de Amerikaanse The New York Times en de Japanse krant Asahi Shimbun. De Nationaal Rapporteur heeft daarnaast meegewerkt aan diverse podcasts.





## 5. Financiële verantwoording

De Nationaal Rapporteur wordt gefinancierd door vier departementen<sup>1</sup>. Het ministerie van Justitie en Veiligheid is coördinerend budgetverstrekker. In 2023 bedroeg het budget € 2.058.000,-. Van dit bedrag is het merendeel ingezet voor personele capaciteit om zodoende de frequentie van de monitors en de kwaliteit van thematische onderzoeken te garanderen en advies te kunnen geven. Naast de genoemde personele kosten zijn er financiële middelen besteed aan bedrijfsvoeringszaken zoals ICT en vormgeving van eindproducten (bv. rapporten). In totaal is daarmee € 2.011.706,- uitgegeven. Dit is € 46.294,- minder dan begroot. Belangrijkste reden hiervoor is dat vrijgekomen vacatures niet direct vervuld zijn.

<b>Kostensoort</b>	<b>Begroot 2023</b>	<b>Realisatie 2023</b>	<b>Saldo 2023</b>
Personeel vaste formatie 18 fte	1.948.000	1.902.332	45.668
Overige kosten	110.000	109.374	626
<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
<b>Totaal</b>	<b>2.058.000</b>	<b>2.011.706</b>	<b>46.294</b>

<sup>1</sup> De ministeries van VWS, SZW en BZ hebben hun budgetten voor wat betreft de Nationaal rapporteur structureel overgedragen aan het ministerie van JenV.