



Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Jaarplan 2017



Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. *Jaarplan 2017*. Den Haag.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
070 – 3704514
www.nationaalrapporteur.nl

Realisatie: Studio Kers
Portretfoto Nationaal Rapporteur: Arenda Oomen

© Nationaal Rapporteur 2017

Woord vooraf

In 2016 werd een 23-jarige Marokkaanse jongen die illegaal in Nederland verbleef anoniem bij een ziekenhuis in Emmen afgeleverd. Hij zat onder de brandwonden. Maandenlang werd hij in een aardbeienkas, waar hij ook sliep, uitgebuit. Hij moest 24 uur per dag klaarstaan voor zijn baas. Voor het werk dat hij deed, werd hij onderbetaald. Soms kreeg hij niets. Toen hij verbrand raakte door het stoom waarmee de grond van de kas werd ontsmet leverde zijn baas hem af bij het ziekenhuis.

Onderzoek is de kern van mijn werk als Nationaal Rapporteur. Om te laten zien wat de omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen is, is het van belang om onderzoek te doen naar de cijfers en deze in perspectief te plaatsen. Maar om iets te kunnen zeggen over de ernst van deze problemen en om daar ook anderen van te doordringen, moeten we de verhalen vertellen. De verhalen van mensen die slachtoffer zijn van mensenhandel of seksueel geweld.

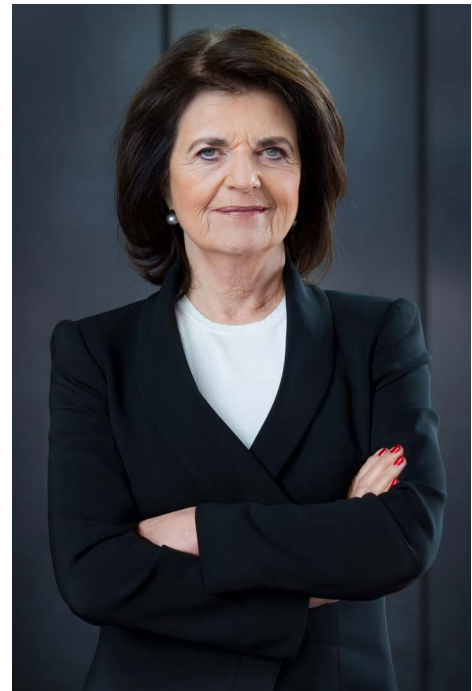
Zo geeft het verhaal van de Marokkaanse jongen een andere indruk van de beelden die we kennen van migratiestromen, waar deze jongen onderdeel van uitmaakte. Vaak wordt eerst en vooral bedacht hoe we kunnen voorkomen dat migranten in Nederland een gevaar vormen voor Nederland. Terwijl we ook zouden moeten bedenken hoe we hun veiligheid hier in Nederland kunnen garanderen. Dat is ook bescherming tegen uitbuiting.

Ela is in haar jeugd een zwemtalent. Ze wint medaille na medaille. Haar grote doel zijn de Olympische Spelen in Rio de Janeiro. Met een nieuwe coach moet dat haalbaar zijn. Maar het loopt anders. Vanaf haar twaalfde wordt ze misbruikt door haar zwemtrainer. Ze vertelt: 'Voor mij was de sport op dat moment het allerbelangrijkste. De coach was té belangrijk voor mijn carrière. Ik wist wel dat het fout was, maar aan de andere kant dacht ik een beetje dat het erbij hoorde ofzo.'

Ela kwam voor in de reportage van Nieuwsuur, waarvoor ik geïnterviewd ben. De afgelopen maanden werden we opgeschrikt door de getuigenissen in de krant over seksueel geweld (tegen kinderen) in de sport, van olympische medaillewinnaars tot recreatieve sporters op het voetbalveld, de schaatsbaan, het zwembad. Recent is de Commissie de Vries van start gegaan om in opdracht van NOC-NSF onderzoek te doen naar seksueel misbruik in de sport. Eerder werd al onderzoek gedaan naar seksueel misbruik in de jeugdzorg (Samson), kinderopvang (Gunning) en de katholieke kerk (Deetman). Seksueel geweld tegen kinderen is niet plaats of tijd gebonden, maar is een fenomeen dat zich helaas overal kan voordoen: al dan niet in een afhankelijkheidsrelatie, binnen en buiten huiselijke kring, in de fysieke wereld en online, in binnen- en buitenland. En de impact is enorm, voor zowel de slachtoffers, hun naasten, als de samenleving. De schaal waarop seksueel geweld tegen kinderen voorkomt rechtvaardigt de stelling dat dit de samenleving ondermijnt.

In dit jaarplan kijk ik terug op het jaar 2016. Met mijn bureau heb ik vier rapporten uitgebracht, in zes delen. Ik heb met veel mensen gesproken over mensenhandel en seksueel geweld, zowel om nieuwe trends en stand van zaken te vernemen als om bruggen te bouwen in een voortvarende aanpak. Ik heb toespraken gehouden in binnen- en buitenland teneinde de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen te stimuleren en om best practices te verzamelen. 2016 was ook het jaar waarin ik tien jaar Nationaal Rapporteur was. Het heeft me doen realiseren dat er al veel bereikt is, maar dat niet alles blijvend is. Zaken waar ik jaren voor heb gepleit en die eindelijk in kannen en kruiken leken zijn soms weer weggezakt. Nu mijn laatste jaar als rapporteur is ingegaan zal ik dat soort dingen wat vaker onderstrepen.

Sinds 2014 gaf ik op verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie binnen mijn mandaat meer aandacht aan prostitutie. Dat is afgesloten met de publicatie van het rapport 'Prostitutie en mensenhandel' in december 2016. De ontwikkelingen rondom de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche volg ik met veel interesse aangezien deze wet van groot belang is voor de aanpak van mensenhandel in de prostitutiebranche.



Toch is terugkijken niet het belangrijkste van dit jaarplan. Het bevat ook de plannen voor 2017. Er wordt momenteel gewerkt aan verschillende onderzoeken. Het eerste deel van *'Gewogen risico'*, een rapport over de behandeltoewijzing van zedendelinquenten, is al verschenen en deel twee is in de maak. Een rapport over de wijze waarop onderwijs invulling kan geven aan de preventie van seksueel geweld zal ook dit jaar uitkomen, evenals de *'Tiende rapportage mensenhandel'* en de *Monitor mensenhandel*. Ook zullen er twee rapporten verschijnen die gemaakt zijn in samenwerking met andere organisaties. In dit jaarplan is geen vooruitblik naar 2018 opgenomen, aangezien mijn ambtstermijn op 14 november 2017 afloopt.

Ik zal in het laatste jaar van mijn termijn als Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen rapporteren aan (deels) nieuwe bewindspersonen op de ministeries en er bij hen steeds op blijven aandringen dat mensenhandel en seksueel geweld prioriteit hebben. Want er zijn altijd omstandigheden waardoor de aandacht voor mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen kan verslappen, maar er zijn geen omstandigheden die rechtvaardigen dat de *aanpak* van deze onderwerpen verslapt.

Onderzoek is de kern van het werk van de Nationaal Rapporteur, en dat moet het ook blijven. Maar soms moeten we, naast van de cijfers en de analyses, een verhaal horen dat ons raakt en dat de ambitie versterkt om mensenhandel en seksueel geweld te blijven aanpakken. Die verhalen zijn er en ik blijf ze delen.

Corinne Dettmeijer

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Inhoud

1	Positie en kerntaak van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen	6
1.1	Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen	6
1.2	Missie	6
1.3	Ambitie	6
2	Bureau	7
3	Terugblik op 2016	8
3.1	Terugblik mensenhandel	8
3.1.1	Rapport: Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel.	8
3.1.2	Rapport: Monitor mensenhandel. Deel 1: Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015	9
3.1.3	Rapport: Monitor mensenhandel. Deel 2: Cijfers vervolging en berechting 2011-2015	10
3.1.4	Rapport: Prostitutie en Mensenhandel	11
3.1.5	Artikel: The Prominent Role of National Judges in Interpreting the International Definition of Human Trafficking	12
3.1.6	Artikel: Establishing Trafficking in Human Beings for the Purpose of Organ Removal and Improving Cross-Border Collaboration in Criminal Cases: Recommendations.	12
3.2	Terugblik seksueel geweld tegen kinderen	12
3.2.1	Rapport: Ontucht voor de Rechter. Deel 1: De zaken	12
3.2.2	Rapport: Ontucht voor de rechter. Deel 2: De straffen.	12
3.2.3	Artikel: Global Study: Offenders on the move. Governments' responsibilities as countries of demand, supply and/or victimisation	13
4	Terugblik conferenties en toespraken in 2016	14
4.1	Internationale bezoeken Nationaal Rapporteur	14
4.2	Toespraken van de Nationaal Rapporteur in Nederland	17
5	Vooruitblik op 2017	19
5.1	Vooruitblik mensenhandel	19
5.1.1	Rapport: Monitor mensenhandel. Cijfers 2012-2016	19
5.1.2	Rapport: Tiende rapportage mensenhandel	20
5.1.3	Artikel: Non-punishmentbeginsel	20
5.1.4	Artikel: De Hoge Raad en mensenhandel	20
5.2	Vooruitblik seksueel geweld tegen kinderen	20
5.2.1	Rapport: Gewogen risico	20
5.2.2	Rapport: effectieve seksuele en relationele vorming	21
5.2.3	Rapport: Monitors seksueel geweld tegen kinderen	21
5.2.4	Hoofdstuk: Legal Challenges and Strategies for Combating Online Sexual Violence against Children: Making Children's Rights Future-Proof	21
6	Internationale samenwerkingsprojecten	22
6.1	Schatting van het daadwerkelijke aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland; gezamenlijke publicatie met United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)	22
6.2	De beleving van slachtoffers van kinderpornografie	22

1 Positie en kerntaak van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Op 15 november 2013 trad de Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in werking. De onafhankelijke positie van de Nationaal Rapporteur is hierdoor geborgd. Deze wet kwam tot stand op initiatief van de Tweede Kamer. De taken van de Nationaal Rapporteur zijn opgenomen in de Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Hieraan heeft de Nationaal Rapporteur in 2015 verder invulling gegeven door het vaststellen van een Missie en ambitie

1.1 Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen

Artikel 5

De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen heeft tot taak:

- het onderzoeken van de ontwikkelingen in de omvang en kenmerken van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen alsmede de effecten van genomen beleidsmaatregelen in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen;
- het adviseren van de regering over de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen;
- het periodiek rapporteren aan de regering door toezending van zijn rapporten ten aanzien van mensenhandel en ten aanzien van seksueel geweld tegen kinderen aan Onze Minister van Veiligheid en Justitie.

1.2 Missie

De Nationaal Rapporteur staat voor een gefundeerde aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Ieder mens heeft recht op bescherming tegen uitbuiting. Ieder kind heeft recht op bescherming van zijn of haar seksuele integriteit. Het tekortschieten van die bescherming heeft niet alleen op individueel niveau een ernstig beschadigend effect, maar ontwricht ook de samenleving als geheel.

De Nationaal Rapporteur bevordert de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in praktijk, beleid en wetgeving en werkt aan het vergroten van bewustzijn hierover binnen de samenleving. Zij doet dit door middel van gedegen onderzoek en agenderende rapporten, waarbij vele verschillende perspectieven worden gewogen en waarbij ontwikkelingen zowel in Nederland als daarbuiten worden vertaald naar concrete aanbevelingen.

1.3 Ambitie

De ambitie van de Nationaal Rapporteur bestaat uit 5 doelen.



Ad 1: Er is een algemeen bewustzijn van de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen

De Nationaal Rapporteur acht het van belang dat in de maatschappij een duidelijk beeld bestaat van wat mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen inhoudt. Dat vergt dat zij in haar onderzoek en optredens steeds inzet op duiding van deze onderwerpen. Beide onderwerpen worden zowel op internationaal- als op nationaal niveau als zeer ernstig beschouwd. Het betreft een aantasting van fundamentele vrijheden. Daarbij past dat een ieder weet wat het inhoudt, om hoeveel gevallen het gaat en wat er aan gedaan kan worden om misbruik te voorkomen of te stoppen.

Ad 2: Preventie richt zich op slachtoffers en daders

Uitgangspunt van de Nationaal Rapporteur is dat ieder mens recht heeft op bescherming tegen uitbuiting en dat ieder kind recht heeft op de bescherming van de seksuele integriteit. Preventie speelt op beide terreinen een belangrijke rol. Belangrijk is dat deze preventie zich niet alleen richt op mogelijke slachtoffers. Preventie moet zich ook richten op het voorkomen van daderschap.

Ad 3: Slachtoffers worden erkend en beschermd

Voor slachtoffers is het cruciaal dat zij erkend en beschermd worden. De Nationaal Rapporteur zal dan ook steeds kijken of dit ook echt het geval is. Daarbij kijkt zij niet alleen naar het bestaan van regelingen en instanties, maar onderzoekt zij ook hoe de erkenning en bescherming in de praktijk daadwerkelijk vorm krijgen.

Ad 4: Daders worden opgespoord en gestopt

Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen kunnen niet altijd worden voorkomen. Het is van groot belang dat opsporingsinstanties daders opsporen en stoppen. Daartoe is het nodig dat er gebruik wordt gemaakt van effectieve opsporingsmethoden en dat opsporingsinstanties voldoende getraind zijn.

Ad 5: Beleid komt tot stand op basis van gedegen onderzoek

Voor de Nationaal Rapporteur is uitgangspunt dat overheidsbeleid tot stand moet komen op basis van gedegen onderzoek; het moet dus evidence-based zijn. De Nationaal Rapporteur draagt hieraan bij middels haar eigen onderzoek. In het geval van nieuwe overheidsinitiatieven is het nodig dat goede pilots gedaan worden en dat bij de uitvoering van nieuwe initiatieven onderzoek meeloopt en er evaluatie plaatsvindt. Hierbij is ook steeds van belang om te bezien of de werkwijzen in Nederland overeenstemmen met de laatste evidence-based standaarden uit het buitenland.

2 Bureau

De Nationaal Rapporteur wordt in haar werkzaamheden ondersteund door een bureau, bestaande uit:

- Hoofd bureau
- 1 Secretaresse
- 1 Jurist
- 1 Communicatiemedewerker
- 9 Onderzoekers

Naast deze medewerkers biedt het bureau steeds plek voor 3 à 6 stagiairs en bij gelegenheid aan een RAIO (waarvoor het bureau is geaccrediteerd) of Rijkstraineë.

De rapporteur en haar bureau worden facilitair ondersteund door Bureau SG van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Sinds 2013 is de Nationaal Rapporteur gehuisvest aan de Turfmarkt 147 in Den Haag.

3 Terugblik op 2016

3.1 Terugblik mensenhandel

In 2016 werden meerdere rapporten over mensenhandel uitgebracht.



3.1.1 Rapport: Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel.

In april 2016 publiceerde de Nationaal Rapporteur haar rapport 'Zicht op kwetsbaarheid' over zeven groepen¹ kinderen met verhoogde kwetsbaarheid voor mensenhandel. Het verkennende onderzoek werd gestart naar aanleiding van verscheidende mensenhandelzaken waarin kinderen uit deze groepen zijn aangetroffen. In het rapport komen Roma-kinderen en Syrische kindbruiden aan bod als meest voorkomende slachtoffers van kindermensenhandel. Bij Roma-kinderen komt mensenhandel voornamelijk voor in vorm van criminele uitbuiting; wanneer kinderen onder dwang moeten stelen of andere vormen van criminaliteit moeten uitoefenen. Bij Syrische kindbruiden is er kwetsbaarheid voor zowel mensenhandel als seksueel geweld. 'Deze meisjes bevinden zich vaak in een sociaal isolement waardoor eventueel misbruik en uitbuiting langdurig aan kan houden', zegt de Rapporteur. Uit het rapport blijkt dat de Roma-kinderen en de Syrische kindbruiden, maar ook de andere vijf kwetsbare groepen, een verhoogd risico lopen op slachtofferschap doordat hun situaties te weinig vanuit een mensenhandel perspectief worden bekeken. 'Daardoor bestaat de kans dat de mensenhandel die zich binnen deze groepen voordoet niet gezien wordt.'

Reactie rapport 'Zicht op kwetsbaarheid'

De minister van Veiligheid en Justitie heeft op 25 april 2016 per brief namens de regering een reactie gegeven op het rapport. In zijn brief stelt de minister het volgende: Het onderzoek dient een belangrijk doel: betere

-
- 1 De zeven groepen:
- 1) Illegaal in Nederland verblijvende kinderen
 - 2) Roma-kinderen
 - 3) Kinderen die moeten werken in productieketens
 - 4) LHBT-Kinderen
 - 5) Kinderen met de eetstoornis anorexia nervosa
 - 6) Syrische kindbruiden
 - 7) Kinderen die zich (willen) voegen bij ISIS

bescherming van kinderen tegen mensenhandel. De inzichten die het rapport biedt, dragen direct bij aan de discussie over adequate beschermingsmaatregelen bij minderjarigen. De bescherming van kinderen krijgt reeds de nodige aandacht binnen het mensenhandelbeleid. Het uitgangspunt van het mensenhandelbeleid is een brede integrale aanpak, zoals wordt uitgewerkt met het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel, dat gericht is op alle mogelijke slachtoffers van mensenhandel inclusief minderjarigen. Daarnaast wordt er extra ingezet op enkele specifieke onderwerpen, waaronder ook enkele specifieke groepen minderjarigen. Hierin ligt de kracht van de aanpak: de combinatie van een algemene aanpak voor alle groepen, in combinatie met aanvullende maatregelen voor groepen die extra aandacht nodig hebben.

De inzichten van de Nationaal Rapporteur bieden aanknopingspunten voor beide: de conclusies zullen dan ook worden betrokken in zowel de brede mensenhandelaanpak, als bij enkele specifieke programma's die zich richten op groepen waar ook de Nationaal Rapporteur kwetsbaarheden constateert:

- programma Aanpak uitbuiting Roma-kinderen richt zich specifiek op de bescherming van en het bieden van perspectief (op onder meer scholing en arbeid) aan deze doelgroep, en op het signaleren en tegengaan van de vormen van uitbuiting (criminele uitbuiting en bijvoorbeeld ook gedwongen bedelarij), waar een deel van deze doelgroep mee geconfronteerd wordt.
- Mede met het oog op de problematiek rond kindbruiden en gearrangeerde huwelijken worden maatregelen getroffen tegen huwelijksdwang. Op 5 december 2015 is de Wet tegengaan huwelijksdwang ingegaan. Maatregelen worden getroffen met het oog op tijdige signalering en het bespreekbaar maken van dit onderwerp binnen gemeenschappen.
- Binnen de aanpak van loverboyproblematiek is bijzondere aandacht voor kwetsbare meisjes en wordt in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport momenteel nader onderzoek gedaan naar jongensslachtoffers. Hierbij wordt onder andere gekeken naar wat de onderscheidene kenmerken zijn van jongens die slachtoffer worden van binnenlandse mensenhandel, en of er kwetsbare groepen jongens zijn die verhoogd risico lopen, zoals jongens met een homoseksuele of biseksuele geaardheid. Het onderzoek moet in oktober worden afgerond.
- Om uitbuiting van kinderen in productieketens tegen te gaan worden maatregelen getroffen om bedrijven te stimuleren hun verantwoordelijkheid te nemen. Bedrijven worden aangespoord tot creatieve maatregelen om kinderuitleiding uit hun productieketens te bannen en consumenten worden voorgelicht over hoe zij met hun aankoopgedrag een bijdrage kunnen leveren aan dit probleem.
- Binnen het actieprogramma Integrale aanpak Jihadisme is de aandacht vanzelfsprekend mede gericht op de wijze waarop –ook minderjarige uitreizigers gefaciliteerd of geronseld worden. Hierbij moet overigens wel worden opgemerkt, dat de door de Nationaal Rapporteur geconstateerde kans op verwevenheid van ouderschap en slachtofferschap bij deze categorie niet betekent, dat de veiligheidsrisico's rond deze doelgroep daarmee kleiner worden.

Met de gekozen focus op specifieke groepen kinderen, brengt de Nationaal Rapporteur de complexe aard van de problematiek scherp in beeld. Zo constateert de Nationaal Rapporteur dat bij enkele groepen de kwetsbaarheid in familie- of relationeel verband ligt. De problematiek van illegale kinderen die in familieverband moeten werken, Roma-kinderen in gearrangeerde huwelijken, en Syrische kindbruiden brengen bijzondere uitdagingen met zich mee, zowel op het vlak van signalering als bij het treffen van effectieve maatregelen. Hieruit volgt duidelijk dat alleen een integrale aanpak, waarin het sociale domein wordt verbonden aan het domein van politie en justitie, een kans van slagen heeft om deze problematiek aan te pakken. Over dit onderwerp gaat de Nationaal Rapporteur met de partners in de Taskforce Mensenhandel in gesprek, om te kijken of hiervoor aanvullende maatregelen nodig zijn met betrekking tot signalering en effectieve interventies.

Het rapport biedt verder ook inzicht in groepen die weliswaar in verband worden gebracht met mensenhandel, maar waarbij juist weinig signalen of kwetsbaarheid worden geconstateerd. De inzichten uit het rapport dragen eraan bij dat maatregelen worden ingezet bij juist die groepen waar de grootste risico's worden geconstateerd.

3.1.2 Rapport: Monitor mensenhandel. Deel 1: Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015

In het eerste deel van de 'Monitor mensenhandel', gepubliceerd in augustus 2016, zijn de beschikbare gegevens over de bij CoMensha gemelde mogelijke slachtoffers van mensenhandel in de periode 2011 tot 2015 weergegeven. Het totaal aantal gemelde slachtoffers in 2015 is 1.321, wat een terugloop van 15% is ten opzichte van 2014. Dat is niet goed. Het betekent namelijk niet dat het daadwerkelijke aantal slachtoffers zou

zijn afgenomen. Sterker nog, nu migratie- en vluchtelingenstromen toenemen, is ook een toename van het aantal mensen te verwachten dat kwetsbaar is voor (of reeds slachtoffers is van) mensenhandel. De terugloop is te wijten aan minder meldingen van de politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Dit lijkt een gevolg te zijn van een verminderde capaciteit en een andere prioritering bij opsporingsinstanties, die meer dan voorheen en vaak ten koste van mensenhandel, aandacht (moeten) geven aan mensensmokkel. De rapporteur benadrukt in het rapport de verwevenheid tussen mensenhandel en mensensmokkel. Ze beveelt de Minister van Veiligheid en Justitie in dit kader enerzijds aan om bij de aanpak van mensensmokkel ook steeds aandacht te hebben voor mogelijke signalen van mensenhandel, en anderzijds om de beschikbare capaciteit voor mensenhandel niet te laten lijden onder de aanpak van mensensmokkel.

Het rapport gaat voorts in op de sectoren waarbinnen de gemelde slachtoffers zijn uitgebuit (binnen of buiten de seksindustrie) en op de persoonskenmerken van de slachtoffers (geslacht, leeftijd, nationaliteit). Hierbij valt onder meer op dat het aantal gemelde Nederlandse minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting toeneemt.

Tot slot uit de Nationaal Rapporteur in dit rapport haar vrees dat het aantal meldingen door instanties die slachtoffers kunnen melden bij CoMensha, naast de opsporingsinstanties, terug zal lopen vanwege het toestemmingsvereiste. Zonder wettelijke grondslag en zonder toestemming van slachtoffer of wettelijk vertegenwoordiger is het melden bij CoMensha niet toegestaan. Met name bij de jeugdhulp betekent het verkrijgen van deze toestemming een extra belemmering. Om te voorkomen dat het aantal bij CoMensha gemelde (minderjarige) slachtoffers (en aldus het zicht op de aard en omvang van deze slachtoffers) om deze reden de komende jaren daalt, beveelt zij de Minister van Veiligheid en Justitie aan om een wettelijke basis te creëren voor het melden en registreren van alle slachtoffers van mensenhandel.

3.1.3 Rapport: Monitor mensenhandel. Deel 2: Cijfers vervolging en berechting 2011-2015

Het tweede deel van de 'Monitor mensenhandel', gepubliceerd in september 2016, richt zich op de vervolging en berechting van verdachten van mensenhandel in de jaren 2011 tot 2015. In het rapport is een daling in het aantal zaken dat wordt ingeschreven bij het OM geconstateerd. In 2015 zijn het er 23% minder dan in het jaar daarvoor. Een mogelijke verklaring voor deze zorgelijke afname van 217 zaken is volgens de Nationaal Rapporteur verminderde capaciteit, andere prioritering, en expertiseverlies bij de politie. Ook blijkt recent een forse toename van het aandeel technische sepot² en vrijspraken in mensenhandelzaken. Daarbij neemt de duur van de gevangenisstraffen die rechters voor mensenhandel opleggen af. De onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen dalen van gemiddeld ruim twee jaar in de jaren 2011-2013 naar net anderhalf jaar in 2015. Dat is opvallend, aangezien de wetgever de wettelijke strafbedreiging sinds 2009 twee keer fors heeft verhoogd om de ernst van het delict mensenhandel te benadrukken. In het rapport is tevens aandacht voor de persoonskenmerken van de verdachten (geslacht, leeftijd, geboorteland). Hierbij valt op dat ruim één op de vijf verdachten in 2015 adolescent (18-22), of zelfs nog minderjarig is. 'Het is opmerkelijk dat jonge daders zich inlaten met een ernstig delict als mensenhandel', aldus de Nationaal Rapporteur.

Reactie op 'Monitor mensenhandel Deel 1 en 2'

Op 29 november reageert de minister van Veiligheid en Justitie in een kabinetsreactie op het rapport van de Rapporteur. De minister ziet het belang van de aanbevelingen in, en het bureau van de Nationaal Rapporteur zal betrokken worden bij de daaropvolgende beleidsontwikkelingen. 'Deze inzichten vormen een belangrijk ijkpunt bij de – op dit moment gaande – invulling van het vervolg op de programma's voor de aanpak van loverboys, de aanpak van de uitbuiting van Roma-kinderen, en de doorontwikkeling van het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel.'

2 Een technisch sepot betekent over het algemeen dat er onvoldoende bewijs is om te vervolgen. De verdachte wordt in zo'n geval dus niet gedagvaard, omdat veroordeling niet waarschijnlijk is.



Figuur 1 Aanbieding Magazine Mensenhandel op de Europese dag tegen Mensenhandel, gemaakt door Platform Stop Moderne Slavernij, waarin verschillende NGO's samenwerken.

3.1.4 Rapport: Prostitutie en Mensenhandel

Het rapport 'Prostitutie en Mensenhandel' werd uitgebracht naar aanleiding van de constatering dat 66% van de gemelde mogelijke slachtoffers van mensenhandel werkzaam zijn in de prostitutie. 'Niet iedere prostitute is een slachtoffer van mensenhandel, maar binnen de prostitutie komt zeker mensenhandel voor en dat moeten we bestrijden', aldus de Nationaal Rapporteur. In het rapport wordt vastgesteld dat de helft van de mogelijke slachtoffers binnen de prostitutie werkzaam is in de thuisprostitutie en escort. In deze sectoren worden afspraken bijvoorbeeld via internetadvertenties gemaakt, waarbij de prostitutie vervolgens plaatsvindt in woningen waar weinig toezicht op is. Het gebrek aan dit toezicht maakt deze prostituees extra kwetsbaar voor mensenhandel. Het is daardoor zorgwekkend dat in het nieuwe wetsvoorstel over de regulering van prostitutie, de Wrp, zelfstandig werkende prostituees die niet werkzaam zijn voor een derde geen vergunningsplicht meer hebben. Hierdoor zal toezicht en handhaving binnen de sector – juist bedoeld om misstanden te bestrijden – beperkt blijven, aangezien deze groep prostituees buiten beschouwing wordt gelaten. 'In de wetenschap dat steeds meer vergunde bordelen en ramen sluiten en de sector zich makkelijker online begeeft, heb ik de minister aanbevolen er voor te zorgen dat gemeenten en politie ook binnen deze minder zichtbare prostitutiesectoren over effectieve mogelijkheden blijven beschikken om mensenhandel te voorkomen, te signaleren en te bestrijden, als de Wrp in werking treedt', zegt de Nationaal Rapporteur.

Reactie rapport 'Prostitutie en Mensenhandel'

Een kabinetsreactie op dit rapport is nog niet verschenen.



Figuur 2 Aanbieding rapport 'Prostitutie en mensenhandel' aan minister Van der Steur

3.1.5 Artikel: The Prominent Role of National Judges in Interpreting the International Definition of Human Trafficking

In dit artikel dat verscheen in het internationale tijdschrift Anti-Trafficking Review wijst de Nationaal Rapporteur op het belang van kennis over mensenhandel bij rechters. Volgens Corinne Dettmeijer-Vermeulen spelen rechters een essentiële rol bij het interpreteren van de mensenhandeldefinitie. 'Gedegen kennis over het fenomeen is daarom onontbeerlijk.'

3.1.6 Artikel: Establishing Trafficking in Human Beings for the Purpose of Organ Removal and Improving Cross-Border Collaboration in Criminal Cases: Recommendations.

In dit artikel van een reeks van auteurs, waaronder Floor Hol en Luuk Esser, wordt ingegaan op orgaanhandel en mensenhandel. Het is van belang de kennis over orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering te vergroten, bewustwording te creëren en de aanpak te helpen verbeteren. Het artikel in Transplantation Direct kwam tot stand naar aanleiding van de HOTT-conferentie in november 2014. Het doel van het HOTT-project, dat door de Europese Commissie gefinancierd wordt, is om kennis over deze onderwerpen te verbeteren. De Nationaal Rapporteur is nog steeds als adviseur verbonden aan het project. Het artikel 'Establishing Trafficking in Human Beings for the Purpose of Organ Removal and Improving Cross-Border Collaboration in Criminal Cases: Recommendations' is online verschenen op de website van Transplantation Direct en in het tijdschrift gepubliceerd.

3.2 Terugblik seksueel geweld tegen kinderen

3.2.1 Rapport: Ontucht voor de Rechter. Deel 1: De zaken

De maatschappelijke 'kennis' over ontuchtzaken komt vaak niet overeen met de werkelijkheid. In het onderzoek 'Ontucht voor de Rechter. Deel 1: De zaken' analyseert de rapporteur bijna 600 vonnissen om trends te constateren over slachtoffers, daders, hun onderlinge relatie en overige factoren omtrent de aard en omvang van het misbruik van kinderen. Ten eerste valt het op dat de dader in verreweg de meeste gevallen een familielid is (36%) of uit de kennis- of vriendenkring komt (32%). Dit weerlegt de maatschappelijke angst voor 'de man in de bosjes' of 'de kinderlokker'. 'Door zoveel nadruk te leggen op vreemden en mannen die met kinderen werken zie je slachtoffers en daders over het hoofd', aldus de rapporteur. In negen van de tien veroordelingen is er sprake van ernstig seksueel misbruik, waaronder aanrakingen van geslachtsdelen en binnendringen. Dit is in de meeste gevallen niet eenmalig. Over de daders wordt bekend dat zij meestal (78%) één slachtoffer misbruiken en dat zij in één op de zes gevallen zelf nog minderjarig zijn. Hun leeftijd loopt echter uiteen; er is zelfs sprake van grootouders die hun kleinkinderen misbruiken. De daders zijn bijna allen mannen (97%). Slachtoffers daarentegen zijn voornamelijk meisjes (85%). Gemiddeld zijn de slachtoffers 10,4 jaar op het moment dat zij voor het eerst misbruikt worden.

3.2.2 Rapport: Ontucht voor de rechter. Deel 2: De straffen.

In deel twee van het rapport 'Ontucht voor de rechter' kijkt de rapporteur naar de straftoemeting en strafoplegging in ontuchtzaken. In het rapport constateert zij dat er geen patroon te ontdekken is in de factoren die de rechter noemt in zijn strafmotivering. Rechters maken in ontuchtzaken onvoldoende duidelijk hoe ze tot hun straffen komen. In zijn strafmotivering noemt de rechter vaak verschillende invloed-hebbende factoren, zonder te duiden of en hoe dit tot een hogere of lagere strafoplegging leidt. De rapporteur vindt het – voor zowel de dader, het slachtoffer, als de maatschappij – belangrijk dat er een nationaal kader komt voor straf-toemeting in ontuchtzaken om ervoor te zorgen dat ieder gelijke behandeling krijgt.

Uit het onderzoek komen vier significante factoren naar voren die een grote invloed hebben op de duur van de gevangenisstraf. De rechter legt een langere straf op als het OM een langere straf eist, als minimaal één slachtoffer dat misbruikt is jonger is dan twaalf jaar, als minimaal één van de slachtoffers een jongen is, en als er tijdens het misbruik sprake is van binnendringen met een geslachtsdeel. Opmerkelijk is dat een eerdere veroordeling voor een zedenmisdrijf geen significante factor is.

Reactie op Ontucht voor de rechter deel I & II

‘Het rapport [Ontucht voor de rechter] onderstreept het gezamenlijke belang waar wij voor staan: ervoor zorgen dat zedenzaken waarbij minderjarigen het slachtoffer zijn snel, zorgvuldig en met aandacht voor het slachtoffer worden afgehandeld’, aldus voormalig minister van Veiligheid en Justitie Ard van der Steur.

3.2.3 Artikel: Global Study: Offenders on the move. Governments’ responsibilities as countries of demand, supply and/or victimisation

De verantwoordelijkheid van de overheid om seksueel geweld tegen kinderen te bestrijden houdt niet op bij de landsgrenzen. In dit artikel plaatsen de auteurs, naast de rapporteur Suzanne Heerdink en Laura Menenti, de strijd tegen seksueel misbruik van kinderen in het buitenland (ook bekend als ‘kinderseksuetoerisme’) in de bredere context van de strijd tegen seksueel geweld tegen kinderen in het algemeen. Ze introduceren nieuwe terminologie om deze integratie te benadrukken en beschrijven de verantwoordelijkheden van overheden in het beschermen van kinderen, zowel binnen als buiten hun eigen landsgrenzen. Het artikel maakt deel uit van de Global study on sexual exploitation of children in travel and tourism, een internationaal project van 67 partners uit de (inter)gouvernementele, non-gouvernementele en private sector. De Nationaal Rapporteur neemt deel aan de High Level Task Force to End Sexual Exploitation of Children in Travel and Tourism, die de Global study begeleidt.

4 Terugblik conferenties en toespraken in 2016

De Nationaal Rapporteur ontvangt regelmatig uitnodigingen voor conferenties in Nederland en in het buitenland, waar ze al dan niet de aanwezigen toespreekt. In dit hoofdstuk zijn een deel van die bezoeken en toespraken omschreven.

4.1 Internationale bezoeken Nationaal Rapporteur

23 – 27 februari: Washington DC, Amerika

De rapporteur bezocht het National Center for Missing and Exploited Children en was aanwezig bij de uitreiking van de Anne Frank Award for dignity and tolerance en het daarbij behorende diner op de Nederlandse residentie. Ook bezocht de rapporteur het Human Trafficking Symposium, het Human Smuggling & Trafficking Center van Homeland Security Investigations, en sprak ze met Kay Chernush en Michelle Clark van Artworks for Freedom.

16 – 23 maart: New York en Boston, Amerika

Op 18 maart hield de Nationaal Rapporteur de openingstoespraak tijdens een panel over vermiste kinderen in het kader van de zestigste vergadering van de VN Commission on the Status of Women in New York. In haar openingstoespraak beschrijft de rapporteur de verwevenheid tussen vermiste kinderen en mensenhandel en benoemt daarbij drie stappen om het onderliggende probleem van de verdwijning van deze kinderen aan te pakken. Ook nam de rapporteur deel aan een paneldiscussie met als onderwerp 'The role of the private sector in responses against human trafficking'.

De Nationaal Rapporteur had daarnaast een werklunch met de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Verenigde Naties in New York. Ook heeft ze gesproken met Martha Santos Pais. Zij is Special Representative van de Secretaris-Generaal van de VN op het gebied van seksueel geweld tegen kinderen. Ook bracht ze tijdens haar verblijf in Amerika een bezoek aan het Family Justice Centre en nam ze deel aan het panel Missing Children: Disappearances, Abductions and Exploitation. De contacten die de Nationaal Rapporteur in Boston heeft gelegd hebben ertoe geleid dat zij het afgelopen jaar drie stagiaires bij haar bureau heeft mogen ontvangen van Northeastern University.

10 – 11 april: Wenen, Oostenrijk

De reden van het bezoek van de rapporteur aan Wenen was de OVSE High Level Meeting. Bij deze bijeenkomst hield zij op verzoek van de Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings van de OVSE een toespraak over criminele uitbuiting. In Wenen sprak de rapporteur ook met Desirée Kopmels, permanente vertegenwoordiger van Nederland bij de OVSE.

11 – 13 april: Uppsala, Zweden

Op de internationale conferentie 'Human Trafficking in the 21st Century' op de Universiteit van Uppsala in Zweden hield de Nationaal Rapporteur een toespraak over de rol van technologie bij mensenhandel. Bij deze conferentie was Koningin Silvia aanwezig en zij gaf ook een speech. De Nationaal Rapporteur werd uitgenodigd voor een lunch met de koningin.

9 – 10 mei: Genève, Zwitserland

De Nationaal Rapporteur was uitgenodigd om te spreken op de stakeholdersbijeenkomst in Genève. Deze bijeenkomst vond plaats in het kader van het project 'Addressing demand in anti-trafficking efforts and policies' (DemandAT) dat gefinancierd wordt door de Europese Commissie (7th Framework Programme). Doel van het project is te bezien hoe in de EU lidstaten de vraag naar producten en diensten die worden aangeboden door slachtoffers van mensenhandel aangepakt kan worden. Het project bestrijkt meerdere vormen van mensenhandel.

11 – 13 mei: Washington DC, Amerika

In Washington was de Nationaal Rapporteur aanwezig bij de lancering van de tweejaarlijkse Global Study naar kinderekstoerisme. De Nationaal Rapporteur is lid van de High-Level Taskforce to End Sexual Exploitation of Children in Travel and Tourism, die de studie heeft begeleid en nu de resultaten uitdraagt. In haar

toespraak tijdens de lancering van de Global Study benadrukte de rapporteur de verantwoordelijkheid van overheden om kinderekstoerisme te bestrijden: 'Een verantwoordelijkheid die niet stopt bij de eigen landsgrenzen.' Tijdens haar bezoek aan Washington ontmoette zij ook de VS TIP (Trafficking in Persons) ambassadeur, die jaarlijks een wereldwijd onderzoek uitbrengt naar de inzet van landen op het gebied van mensenhandel. Tot slot heeft ze een ontmoeting gehad op de Nederlandse ambassade.

19 – 20 mei: Brussel, België

De Nationaal Rapporteur maakt deel uit van het NREM-netwerk, wat staat voor National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms. Een aantal keer per jaar komen deze rapporteurs mensenhandel (die in ieder land een andere positie en taakstelling hebben) bij elkaar om best practices uit te wisselen en trends op het gebied van mensenhandel te bespreken. Voorts doet de EU anti-trafficking coördinator verslag van de aanpak van mensenhandel vanuit EU-perspectief.

2 – 5 juni : Rome, Italië

De Nationaal Rapporteur werd uitgenodigd om te spreken op het Vaticaan bij een bijeenkomst voor rechters over mensenhandel, georganiseerd door de Pontifical Academy of Social Sciences. De Nationaal Rapporteur sprak de aanwezigen toe over hoe belangrijk het is dat rechters kennis hebben over mensenhandel. Rechters die gespecialiseerd zijn in mensenhandelzaken leveren een waardevolle bijdrage aan een goede aanpak van mensenhandel. Nederland loopt hiermee voorop.

Na haar toespraak heeft ze Paus Franciscus ontmoet. Ook heeft ze tijdens een diner op de Nederlandse ambassade in Rome gesproken met de Nederlandse ambassadeur.

16 juni: Strasbourg, Frankrijk

Op 16 juni sprak de Nationaal Rapporteur op uitnodiging van de Raad van Europa in Straatsburg tijdens de vijftiende bijeenkomst van the Committee of the Parties (Lanzarote Committee) tot de Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual. De rapporteur ging hierbij in op de resultaten van het onderzoek van ECPAT (End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes) waarbij gekeken is naar seksuele uitbuiting van kinderen tijdens reizen en tijdens toerisme (misbruik op vakantiebestemmingen).



Figuur 3 De aftrap van de Walk for freedom door NGO A21

29 juni: Brussel, België

Op 29 juni was de Nationaal Rapporteur op uitnodiging van Missing Children Europe aanwezig bij de vertoning van de film Sarah-Cecilie. Zij sprak daar ook met vertegenwoordigers van deze organisatie. Missing Children Europe is de Europese federatie voor vermiste en seksueel uitgebuite kinderen. Bij deze organisatie zijn dertig NGO's aangesloten.

9 -10 oktober: Berlijn, Duitsland

Door de Duitse regering werd de Nationaal Rapporteur uitgenodigd om deel te nemen aan het panel over de aanpak van mensenhandel. In Duitsland is veel interesse in het model van een Nationaal Rapporteur. De Nationaal Rapporteur heeft de werking van het instituut Nationaal Rapporteur toegelicht. Eerder gaf ze een dergelijke toelichting in het Verenigd Koninkrijk, waar haar kennis benut is bij het instellen van de Anti-Slavery Commissioner.

12 – 13 oktober: Londen, Engeland

De Nationaal Rapporteur werd door de Britse Anti-Slavery Commissioner Kevin Hyland uitgenodigd aanwezig te zijn bij een kranslegging in Westminster Abbey, om het werk van William Wilberforce te gedenken. Wilberforce maakte zich als parlements lid sterk voor de afschaffing van de slavernij in Engeland in de negentiende eeuw. Na de plechtigheid, waar ook de Britse premier sprak, was er gelegenheid tot napraten met Britse parlementsleden, hoge geestelijken uit de Anglicaanse kerk en slachtoffers van mensenhandel.

20 oktober: Wenen, Oostenrijk

De Nationaal Rapporteur heeft bij de presentatie van de zesde editie van de Anti-Trafficking Review in Wenen een artikel gepresenteerd dat zij samen met medewerker Luuk Esser schreef over de belangrijke rol die nationale rechters toekomt bij de interpretatie van de internationale mensenhandeldefinitie. Hoewel in de academische literatuur over mensenhandel veel aandacht uitgaat naar de internationale definitie van mensenhandel, en daarop kritiek wordt geuit, wordt volgens de auteurs te weinig gekeken naar de rol die nationale rechters hebben bij de verdere interpretatie van het delict.

25 – 27 oktober: Rome, Italië

De Nationaal Rapporteur maakt deel uit van de Santa Marta Group: een internationaal bondgenootschap dat bestaat uit hoge geestelijken (zoals bisschoppen en kardinalen) en politiefunctionarissen, die samen tegen mensenhandel, of moderne slavernij, strijden. Paus Franciscus heeft deze groep in 2014 opgericht en in 2016 vond de vierde bijeenkomst plaats. Hier sprak de Nationaal Rapporteur over de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel.

16 – 17 november: Lyon, Frankrijk

De Nationaal Rapporteur is door de INTERPOL Specialists Group on Crimes Against Children uitgenodigd om te spreken. Ze vroeg in haar toespraak aandacht voor slachtoffers van kinderpornografie. Zij zijn in de eerste plaats vaak slachtoffer van seksueel misbruik. Het slachtofferschap heeft echter nog een tweede dimensie: de wetenschap dat anderen naar de beelden kunnen kijken kan grote psychische schade met zich meebrengen. Daarom pleitte de Nationaal Rapporteur ervoor dat zij het recht krijgen om een schadevergoeding te eisen.

23 – 25 november: Helsinki, Finland

Van 23 tot 25 november was de Nationaal Rapporteur aanwezig bij de vergaderingen van HEUNI. HEUNI is het European regional institute in het United Nations Criminal Justice and Crime Prevention Programme. De Nationaal Rapporteur maakt op verzoek van de Secretaris-Generaal van de VN deel uit van de advisory board van HEUNI.



Figuur 4 Aanbieding rapport Vulnerability up Close aan UK Anti-slavery Commissioner Kevin Hyland

8 – 9 december: Londen, Engeland

De Nationaal Rapporteur was aanwezig bij een bijeenkomst van de Helen Bamber Foundation: *The Conversation 'Seeking Asylum'*, waar bekende acteurs als Colin Firth en Emma Thompson ten overstaan van een groot publiek het gesprek voerden over de migratiestroom en de betekenis hiervan voor slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast sprak de rapporteur met plaatsvervangend ambassadeur Brechje Schwachöfer, over publiek-private samenwerking. Ook bracht ze een bezoek aan het kantoor van de Children's Commissioner, waar de Nationaal Rapporteur en Ritchie Graham, head of policy van de Children's Commissioner, spraken over lopende onderzoeken naar kwetsbare kinderen in Nederland en Engeland. Ook bood zij de Engelse vertaling van *Ontucht voor de rechter* (Child Sexual Abuse on Trial) aan.



Figuur 5 Aanbieding *Child Sexual Abuse on Trial* aan Ritchie Graham, Head of policy van de Children's Commissioner

4.2 Toespraken van de Nationaal Rapporteur in Nederland

De Nationaal Rapporteur heeft in 2016 op meer dan 40 gelegenheden gesproken over mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Een aantal belangwekkende bijeenkomsten worden hier uitgelicht.

18 januari: EU-conferentie over arbeidsuitbuiting

De aanpak van arbeidsuitbuiting vergt een 'caleidoscopische aanpak': een aanpak die het fenomeen bestudeert vanuit verschillende perspectieven en bestaat uit uiteenlopende, maar met elkaar samenhangende maatregelen. Dat zei Nationaal Rapporteur Corinne Dettmeijer in haar openingstoespraak op de conferentie over arbeidsuitbuiting in het kader van het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie.

15 maart: Chairpersons' meeting on Human Trafficking in the Digital Age

Technologische veranderingen maken mensenhandel mogelijk, maar bieden ook kansen voor de aanpak ervan. Dat zei Nationaal Rapporteur Corinne Dettmeijer tijdens de interparlementaire conferentie mensenhandel. In het kader van het Nederlandse EU-voorzitterschap kwamen parlementariërs uit alle lidstaten naar Den Haag om te spreken over de aanpak van mensenhandel. Centraal stond de vraag hoe om te gaan met mensenhandel in het digitale tijdperk. Naast de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen spraken onder meer voormalig minister van Veiligheid en Justitie Ard van der Steur en Henriette Afoka Siliadin, slachtoffer van mensenhandel.

22 september: 30-jarig bestaan CoMensha

Tijdens een symposium ter ere van het 30-jarig bestaan van het Coördinatiecentrum Mensenhandel in Nieuwspoort sprak de Nationaal Rapporteur de aanwezigen toe. Ze blikte terug op de aanpak van mensen-



Figuur 6 De Nationaal Rapporteur spreekt op de slachtofferdag van CoMensha (Coördinatiecentrum Mensenhandel)

handel en benadrukte dat het belangrijk is om stil te staan bij wat er de afgelopen jaren bereikt is op dit gebied. Net zo belangrijk, stelde zij, is het stellen van doelen voor de toekomst. Ook prinses Beatrix bracht een bezoek aan dit symposium.

6 oktober: Jubileumcongres Schadefonds Geweldsmisdrijven

Tijdens het jubileumcongres van het Schadefonds Geweldsmisdrijven sprak de Nationaal Rapporteur over het belang van schadevergoeding voor slachtoffers van kinderpornografie. Erkenning en een vergoeding voor de geleden schade kan slachtoffers van kinderpornografie helpen hun leven verder richting te geven.

1 oktober: Third International Conference on Law Enforcement and Public Health Officials

In haar speech belichtte de Nationaal Rapporteur een actueel dilemma: hoe moet de politie omgaan met minderjarige slachtoffers van mensenhandel die zich schuldig hebben gemaakt aan strafbare feiten, zoals stelen? De rapporteur pleit voor een holistische aanpak waarin aandacht is voor de rol van zowel slachtoffer als dader. Op de conferentie waren naast politiefunctionarissen ook medewerkers uit de zorg en vertegenwoordigers van kwetsbare groepen in de samenleving aanwezig.

Sinds 2015 brengt de Nationaal Rapporteur een statement uit over mensenhandel op 18 oktober, de Europese Dag tegen Mensenhandel. Aan het begin van de Week tegen Kindermishandeling doet ze dit over seksueel geweld tegen kinderen.

De statements en een aantal van de speeches van de Nationaal Rapporteur zijn terug te vinden op de [website](#).

5 Vooruitblik op 2017

5.1 Vooruitblik mensenhandel

In het laatste jaar van haar mandaat zal de Nationaal Rapporteur de Monitor mensenhandel en de tiende rapportage mensenhandel uitbrengen. In deze rapportages geeft ze invulling aan doelen 1, 3, 4 en 5 van de ambitie.

Er is een algemeen bewustzijn van de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen

De Nationaal Rapporteur acht het van belang dat in de maatschappij een duidelijk beeld bestaat van wat mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen inhoudt. Beide onderwerpen worden zowel op internationaal- als op nationaal niveau als zeer ernstig beschouwd. Het betreft een aantasting van fundamentele vrijheden. Daarbij past dat een ieder weet wat het inhoudt, om hoeveel gevallen het gaat en wat er aan gedaan kan worden om misbruik te voorkomen of te stoppen. In de tiende rapportage wordt in dit verband onderzocht of gemeenten zicht hebben op mensenhandel en welke rol zij spelen en kunnen spelen bij de aanpak van dit delict.

Slachtoffers worden erkend en beschermd

Voor slachtoffers is het cruciaal dat zij erkend en beschermd worden. De Nationaal Rapporteur zal dan ook steeds kijken of dit ook echt het geval is. Daarbij kijkt zij niet alleen naar het bestaan van regelingen en instanties, maar onderzoekt zij ook hoe de erkenning en bescherming in de praktijk daadwerkelijk vorm krijgen. In de tiende rapportage onderzoekt zij de signalering van mensenhandel. Onderzoek wordt onder meer gedaan naar de verlening van de bedenktijd aan mensenhandelslachtoffers door de politie, Koninklijke Marechaussee en Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Directie Opsporing.

Daders worden opgespoord en gestopt

Mensenhandel kan niet altijd worden voorkomen. Het is van groot belang dat opsporingsinstanties daders opsporen en stoppen. Daartoe is het nodig dat er gebruik wordt gemaakt van effectieve opsporingsmethoden en dat opsporingsinstanties voldoende getraind zijn. In dit kader onderzoekt de Nationaal Rapporteur in de tiende rapportage de betrokkenheid van niet-strafrechtelijke actoren bij de aanpak van mensenhandel en de rol van technologie bij de bestrijding van mensenhandel.

Beleid komt tot stand op basis van gedegen onderzoek

Voor de Nationaal Rapporteur is uitgangspunt dat overheidsbeleid tot stand moet komen op basis van gedegen onderzoek; het moet dus evidence-based zijn. De Nationaal Rapporteur draagt hieraan bij middels haar eigen onderzoek. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de Monitor mensenhandel. Dit rapport vormt de basis voor beleid en wordt gebruikt tijdens debatten in het parlement en voor het verstrekken van officiële cijfers aan bijvoorbeeld de EU, UNODC, GRETA en het VS TIP report.

5.1.1 Rapport: Monitor mensenhandel. Cijfers 2012-2016

De Nationaal Rapporteur heeft als wettelijke taak te rapporteren over aard en omvang van mensenhandel. In 2017 publiceert zij daarom nieuwe kerncijfers over de periode 2012-2016. Dit betreffen cijfers over mogelijke slachtoffers afkomstig uit de registratie van CoMensha, cijfers over de vreemdelingsrechtelijke bescherming van slachtoffers afkomstig uit de registratie van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), cijfers over mensenhandel die bij de politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) zijn geregistreerd en cijfers over de vervolging van verdachten door het Openbaar Ministerie (OM) en de berechting in eerste aanleg. Deze cijfers zullen telkens – voor zover mogelijk – vier verschillende mensenhandelvormen onderscheiden: binnenlandse seksuele uitbuiting, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie en grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie. Ook wordt bij deze vier vormen een onderscheid gemaakt tussen minderjarige- en meerderjarige slachtoffers. Voorts worden deze groepen afgezet tegen de vier hiermee corresponderende deelschattingen, waar de Nationaal Rapporteur momenteel in samenwerking met UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) aan werkt. De Monitor mensenhandel 2012-2016 zal als één publicatie op 18 oktober 2017 (de Europese Dag tegen Mensenhandel) verschijnen.

5.1.2 Rapport: Tiende rapportage mensenhandel

In het kader van haar rapportagetaak publiceert de Nationaal Rapporteur medio november 2017 haar Tiende rapportage. Daarin worden enkele thema's onderzocht, zoals de signalering van mensenhandel, de betrokkenheid van niet-strafrechtelijke actoren bij de aanpak van mensenhandel en de rol van technologie bij de bestrijding van mensenhandel. Onderzoek wordt onder meer gedaan naar de verlening van de bedenktijd aan mensenhandelslachtoffers door de politie, Koninklijke Marechaussee en Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Directie Opsporing. Ook zijn vragenlijsten uitgezet onder gemeenten en medische professionals. Doel is meer zicht te krijgen op de rol die zij spelen en kunnen spelen bij de aanpak van mensenhandel.

5.1.3 Artikel: Non-punishmentbeginsel

Dit internationaalrechtelijke beginsel omvat de plicht voor staten om mogelijkheden te creëren slachtoffers van mensenhandel niet te vervolgen of te bestraffen voor de strafbare feiten die zij in een mensenhandelcontext hebben gepleegd. Het artikel gaat in op de vraag wat de reikwijdte van het beginsel is en hoe het in Nederland is geïmplementeerd en wordt toegepast.

5.1.4 Artikel: De Hoge Raad en mensenhandel

De Hoge Raad heeft recentelijk enkele belangwekkende arresten gewezen die invloed hebben op het toepassingsbereik van de strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 273f Sr. In het artikel worden de arresten geanalyseerd en worden de effecten ervan nader geduid.

5.2 Vooruitblik seksueel geweld tegen kinderen

De Nationaal Rapporteur oogst op het terrein seksueel geweld tegen kinderen in het laatste jaar van haar termijn wat zij na de publicatie van haar eerste rapport op dit terrein *Op goede grond* (2014) in gang heeft gezet. Zij kiest hierbij voor een nadruk op *evidence-based beleid* en op *preventie* van seksueel geweld tegen kinderen, ambities 2 en 5 uit haar missie.

Evidence-based beleid

De aanpak van seksueel geweld tegen kinderen is complex en het is doorgaans niet evident wat de beste oplossing voor een probleem is. Goed onderzoek kan hierbij de weg wijzen. Het is belangrijk dat de regering streeft naar een aanpak waarvan bewezen is dat deze effectief is. Waar het bewijs nog ontbreekt is het belangrijk prioriteit te geven aan het alsnog verzamelen ervan.

Preventie

Eén op de drie minderjarigen maakt ooit een vorm van strafbaar seksueel geweld mee. Het gros van de aanpak van seksueel geweld richt zich op wat instanties doen als dat geweld éénmaal gebeurd is. Maar dit is slechts het beperken van schade: het zo goed mogelijk helpen van slachtoffers, het zo snel mogelijk stoppen van daders, het voorkomen van herhaling. Veel beter zou het zijn als seksueel geweld minder zou voorkomen. De Nationaal Rapporteur vraagt daarom meer aandacht voor het voorkómen van seksueel geweld. Alleen zo neemt het aantal slachtoffers daadwerkelijk af.

5.2.1 Rapport: Gewogen risico

Om te voorkomen dat veroordeelde plegers van seksueel geweld nogmaals een zedendelict plegen, krijgen zij vaak een behandeling opgelegd. Deze is erop gericht de kans op recidive te verkleinen en dus nieuwe slachtoffers te voorkomen. In dit onderzoek staat de basis waarop de behandeltoewijzing van zedendelinquenten plaatsvindt centraal: om effectief te zijn in het voorkomen van seksueel geweld moet een opgelegde behandeling passen bij het risiconiveau van de dader. Hiertoe is het nodig dat informatie over risiconiveau goed vastgesteld wordt, goed gecommuniceerd wordt en goed weerspiegeld wordt in het vonnis. Dit onderzoek brengt aan het licht in hoeverre de Nederlandse praktijk van behandeltoewijzing aansluit bij de bewezen meest effectieve methode.

Het onderzoek verschijnt in twee delen. Het eerste, over communicatie over recidiverisico, is eind februari verschenen; het tweede, over de beslissing over behandelintensiteit, verschijnt in het najaar van 2017.

Deel 1: Communicatie over recidive in zedenzaken (februari 2017)

Informatie over recidiverisico moet door adviserende partijen in het strafproces zó opgeschreven worden dat rechters en officieren deze kunnen begrijpen en benutten. Door middel van een vragenlijst onder relevante beroepsgroepen toont dit rapport aan dat er een gebrek aan gedeelde kennis en dus aan een gemeenschappelijke taal over recidiverisico van zedendelinquenten.

Deel 2: Beslissen over behandeling van zedendelinquenten (september 2017)

Om behandelintensiteit aan te laten sluiten op het recidiverisico van de zedendelinquent moet het risico allereerst goed worden vastgesteld, hier zijn bewezen effectieve methoden voor. Vervolgens moet deze risico-informatie bepalend zijn voor het behandeladvies en uiteindelijk voor de beslissing over behandeltoewijzing. Dit dossieronderzoek brengt aan het licht in hoeverre dat in de Nederlandse praktijk het geval is.

5.2.2 Rapport: effectieve seksuele en relationele vorming

Een belangrijk aspect in de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen is het voorkomen van nieuwe slachtoffers en nieuwe daders. De meest voorkomende vorm van preventie is het geven van seksuele voorlichting op school. Binnen het onderwijs zijn vele methodes om aandacht te besteden aan het brede thema seksualiteit. De vraag is echter in hoeverre deze methodes effectief zijn in het voorkomen van seksueel geweld tegen kinderen. In dit onderzoek vergelijkt de Nationaal Rapporteur beleid, wetenschap en praktijk met elkaar. Wat zijn de verplichtingen van de Nederlandse overheid en scholen? Wat zijn evidence based methodes om slachtofferschap en daderschap te voorkomen? En in hoeverre worden deze al in de praktijk toegepast? Waar liggen de lacunes en wat is ervoor nodig om deze lacunes op te vullen? Het onderzoek zal uitmonden in aanbevelingen aan de overheid die erop gericht zijn scholen te faciliteren bij het toepassen van effectieve preventiemethoden.

5.2.3 Rapport: Monitors seksueel geweld tegen kinderen

De Nationaal Rapporteur heeft als wettelijke taak te rapporteren over aard en omvang van seksueel geweld tegen kinderen. In 2017 publiceert zij daarom nieuwe kerncijfers over de periode 2012-2016. De monitors zullen eind 2017/begin 2018 verschijnen en zullen het trechtermodel uit het rapport Op goede grond (2014) volgen.

Monitor slachtoffers (eind 2017/begin 2018)

In deze monitor staan kerncijfers uit de jeugdhulpketen centraal: prevalentie van seksueel geweld, meldingen en onderzoeken bij Veilig Thuis, geleverde jeugdhulp aan slachtoffers van seksueel geweld en onderzoeken door de Raad voor de Kinderbescherming.

Monitor daders (eind 2017/begin 2018)

Deze monitor rapporteert kerncijfers uit de strafrechtketen. Hij zal gegevens bevatten over meldingen en aangiftes (politie), vervolging en berechting (Openbaar Ministerie) en toezicht (reclassering).

5.2.4 Hoofdstuk: Legal Challenges and Strategies for Combating Online Sexual Violence against Children: Making Children's Rights Future-Proof

Ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van het VN-Kinderrechtenverdrag is de Nationaal Rapporteur gevraagd een hoofdstuk te schrijven voor het boek *The United Nations Convention on the Rights of the Child: Taking Stock after 25 Years and Looking Ahead*. Dit hoofdstuk bestudeert de vraag of het juridische instrumentarium toereikend is voor de problemen waar kinderpornografie ons voor stelt. Aan de hand van twee casussen toont het aan dat juridische instrumenten pas ontwikkeld worden nadat de behoefte eraan gebleken is. Het artikel bevat een pleidooi sneller te anticiperen op technologische veranderingen, en de juridische problemen die die veranderingen teweeg kunnen brengen. Zo kunnen kinderen beter beschermd worden tegen alle vormen van seksueel geweld.

6 Internationale samenwerkingsprojecten

6.1 Schatting van het daadwerkelijke aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland; gezamenlijke publicatie met United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)

De Nationaal Rapporteur heeft eerder (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011 (2012)) aanbevolen te investeren in het ontwikkelen van een betrouwbare methodiek om de daadwerkelijke omvang van het aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland te schatten. Als vervolg hierop is een samenwerkingsverband ontstaan tussen de Nationaal Rapporteur, UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) en statistici gespecialiseerd op het gebied van het maken van omvangschattingen van verborgen populaties, hetgeen inmiddels heeft geleid tot een eerste betrouwbare schatting op basis van de multiple systems estimation (MSE) methodiek. Deze schatting, die tevens inzicht geeft in deelschattingen van subpopulaties (op basis van geslacht, leeftijd, nationaliteit en uitbuitingsvorm) zal naar verwachting rond de zomer van 2017 verschijnen (Engelstalig).

6.2 De beleving van slachtoffers van kinderpornografie

De Nationaal Rapporteur heeft haar medewerking verleend aan een internationaal onderzoek naar slachtoffers van kinderpornografie. In dit vanuit het Canadian Centre for Child Protection geïnitieerde onderzoek wordt slachtoffers van kinderpornografie gevraagd een uitgebreide vragenlijst in te vullen over hun ervaringen. De Nationaal Rapporteur heeft deze vragenlijst naar het Nederlands laten vertalen en in Nederland verspreid. Met resultaat: Nederlandse slachtoffers zijn de grootste groep respondenten. Het Engelstalige rapport over dit onderzoek wordt rond de zomer verwacht. Daarna zal de Nationaal Rapporteur hier een Nederlandse samenvatting van uitbrengen.

Postadres

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

T 070 – 3704514
www.nationaalrapporteur.nl

Juni 2017