

Samenvatting

Inleiding en vraagstelling

Sinds 1 april 2000 heeft Nederland als eerste Europese natie een Nationaal rapporteur op het gebied van mensenhandel. Op grond van artikel 9 van de Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen dient het instituut elke vier jaar geëvalueerd te worden. Pro Facto heeft van het WODC (ministerie van Veiligheid en Justitie) de opdracht gekregen deze evaluatie uit te voeren. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat zijn de ambities, doelstellingen en taken van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, hoe worden de taken uitgevoerd, welke middelen zijn voorhanden, hoe worden deze besteed, wat is de (externe) waardering van de taakuitvoering en is er aanleiding om de taakuitvoering of bevoegdheden te wijzigen?

We onderscheiden op basis van deze onderzoeksvraag de volgende onderzoeksthema's:

- A. Doelstellingen, taken en ambities
- B. Bestuurlijk-juridische status
- C. Organisatie en middelen
- D. Taakuitvoering
- E. Waardering door externen
- F. Analyse

Bij de beantwoording van de deelvragen is in de eerste plaats gebruik gemaakt van documentstudie. Deze documenten zijn onder meer aangewend voor een reconstructie van de ambities, doelstellingen en taken van de Nationaal rapporteur. Door middel van vraaggesprekken zijn de reconstructies van ambities, doelstellingen en taken getoetst. Over de taakuitvoering is gesproken met de Nationaal rapporteur en een aantal van haar medewerkers. Daarnaast zijn externe betrokkenen geïnterviewd over de taakuitvoering door de Nationaal rapporteur. In totaal zijn 35 personen geïnterviewd. Daarnaast is een digitale enquête uitgezet onder bijna 600 betrokkenen die te maken hebben met de Nationaal rapporteur. De respons was met 45% uitstekend te noemen.

Doelen

Op grond van artikel 5 van de Wet nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen heeft de Nationaal rapporteur de volgende taken:

- a. 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;
- b. het adviseren van de regering over de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen;
- c. 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.

In 2015 heeft de Nationaal rapporteur in het Jaarplan 2016 zelf een missie en ambitie vastgesteld. De ambitie bestaat uit vijf toekomstige situaties in de samenleving, aan de verwezenlijking waarvan de Nationaal rapporteur wil bijdragen. De Nationaal rapporteur hanteert de Ambities als richtsnoer en toetssteen bij het maken van keuzen en het stellen van prioriteiten:

1. Er is een algemeen bewustzijn van de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.
2. Preventie richt zich op slachtoffers en daders.
3. Slachtoffers worden erkend en beschermd.
4. Daders worden opgespoord en gestopt.
5. Beleid komt tot stand op basis van gedegen onderzoek.

De doelen en ambities van de Nationaal rapporteur en de middelen en instrumenten waarmee getracht worden de doelen te realiseren zijn in het onderzoek uitgewerkt in een doelboom.

Staatsrechtelijke positie

Artikel 6 van die wet verklaart dat de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen zijn taak in onafhankelijkheid vervult. Dit kan slechts betekenen dat de Nationaal rapporteur het ambt op eigen gezag vervult, zonder dat de minister daarover zeggenschap heeft en zonder dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich daarover uitstrekt. Daarmee is de Nationaal rapporteur staatsrechtelijk gezien een ZBO. Twee andere voorzieningen uit de wettelijke regeling waarborgen dat arbeidsrechtelijke verhoudingen de onafhankelijkheid van de Rapporteur niet kunnen ondermijnen.

Organisatie en middelen

De Nationaal rapporteur wordt gefinancierd door diverse ministeries. Vanaf de start is de Nationaal rapporteur gefinancierd door het toenmalige ministerie van Justitie (nu: Veiligheid en Justitie) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Vervolgens zijn ook andere ministeries een bijdrage gaan leveren aan de Nationaal rapporteur. Het budget van de Nationaal rapporteur is in 2010 gestegen vanwege de toewijzing van de nieuwe opdracht om aan de regering te rapporteren over kinderpornografie. Met ingang van 1 januari 2012 zijn de taken van de Nationaal rapporteur uitgebreid met het onderwerp seksueel geweld tegen kinderen (inclusief de aanpak van kinderpornografie). De kosten van de Nationaal rapporteur zitten voor een groot deel in het salaris van de Nationaal rapporteur en haar ambtelijke ondersteuning. Bij het Instituut Nationaal rapporteur mensenhandel werkten in 2016 veertien personen (exclusief de Nationaal rapporteur zelf).

Taakuitvoering

De Nationaal rapporteur heeft in de door het evaluatieonderzoek bestreken periode 26 onderzoeksrapporten gepubliceerd; negentien op het gebied van mensenhandel en zeven op het gebied van seksueel geweld tegen kinderen. Behalve rapporten publiceerden de Nationaal rapporteur en haar medewerkers ook artikelen over uiteenlopende aspecten van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. De Nationaal rapporteur houdt zich niet alleen bezig met onderzoeken, rapporteren en het doen van aanbevelingen. Voorlichten en adviseren ziet de Nationaal rapporteur eveneens als belangrijke activiteiten. Zij wil niet volstaan met het rapporteren van de resultaten van onderzoek maar verder gaan en verworven inzichten en aanbevelingen door middel van voorlichting en advisering actief onder de aandacht brengen van degenen die er in de praktijk wat mee kunnen doen. De huidige Na-

tionaal rapporteur heeft vanaf haar benoeming in 2006 veel werk gemaakt van het opbouwen en uitbouwen van een uitgebreid (internationaal) netwerk.

Het merendeel van de aanbevelingen van de Nationaal rapporteur wordt opgevolgd. De Nationaal rapporteur en de rapporten die zij publiceert worden ook met regelmaat aangehaald in de Tweede Kamer.

Waardering door externen

De waardering van externen voor de taakuitvoering door de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen is groot. De rapporten en aanbevelingen worden gewaardeerd, de onafhankelijkheid en het gezag benadrukt en de aanpak en het bewustzijn van seksueel geweld tegen kinderen en mensenhandel worden dankzij de Nationaal rapporteur versterkt. In dit hoofdstuk zijn – desondanks – ook enkele door externe geuite kritiekpunten gerapporteerd. Een terugkerend punt van kritiek is dat de nuances volgens sommige geïnterviewden op onderdelen soms ontbreken in rapporten.

Analyse en waardering

De uitvoering van de taken van de Nationaal rapporteur vergt vier essentiële activiteiten, te weten:

1. agendering en prioriteitstelling
2. gegevensverwerving
3. gegevensverwerking en rapportage
4. doorwerking

Over agenda en prioriteiten beslist de Nationaal rapporteur in volkomen zelfstandigheid. Ideeën en wensen van medewerkers en uit de samenleving worden daarin meegenomen. Het is denkbaar dat de voeding van de Nationaal rapporteur ten aanzien van agendavorming en prioriteitstelling nog versterkt zou kunnen worden door een raadgevend forum in het leven te roepen waarmee een of twee maal per jaar wordt gebrainstormd over de agenda en de programmering.

Voor de verwerving van gegevens voor de verschillende rapportages is de Nationaal rapporteur in belangrijke mate afhankelijk van de registraties en meldingen van allerlei instanties, zowel binnen de overheid als in het veld van maatschappelijke organisaties. De verstrekking van gegevens vanwege het OM en de politie is adequaat geregeld. CoMensha is een belangrijke leverancier van gegevens over (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. Een compleet beeld van (bekende) slachtoffers is echter nog steeds niet te genereren, mede als gevolg van de beperkingen die de geldende privacy wetgeving met zich mee brengt. Gegevens over slachtoffers van seksueel misbruik van kinderen zijn moeilijk te verwerven, onder meer vanwege de decentralisatie van de jeugdzorg die tot een grote fragmentatie van de hulpverlening heeft geleid. Het wettelijk funderen van inzagerechten voor de Nationaal rapporteur verdient in dit verband nadrukkelijk overweging, waarbij uiteraard ook de privacy van de personen in kwestie adequaat gewaarborgd moeten blijven.

In de onderzoeksperiode heeft de Nationaal rapporteur 26 onderzoeksrapporten uitgebracht, in omvang variërend van elf tot ruim vierhonderd pagina's. Negentien rapporten betroffen het mandaat mensenhandel, zeven rapporten lagen op het terrein van seksueel geweld tegen kinderen. Indien nodig bevatten de rapporten een uitvoerige toelichting op de gehanteerde methoden van dataverwerving en dataverwerking. Het algemene oordeel in de omgeving van de Nationaal rapporteur is dat de rapporten goed of zelfs uitstekend zijn, leesbaar en bruikbaar voor uiteenlopende doeleinden. Een enkeling heeft moeite met tech-

nisch en methodisch complexe uiteenzettingen. De factsheets die voor een groot aantal van de rapporten zijn gemaakt voorzien in de behoefte aan feiten-in-een-oogopslag. Het onderhavige onderzoek voorziet niet in een methodisch-technische beoordeling van het onderzoek van de Nationaal rapporteur. Het verdient overweging om als Nationaal rapporteur zelf een periodieke onderzoeksvisitatie te organiseren waarin dit en dergelijke aspecten van het werk tegen het licht worden gehouden.

De Nationaal rapporteur is steeds meer gaan investeren in het bevorderen van de doorwerking van inzichten en adviezen, en wel op drie manieren. Conceptuele doorwerking krijgt gestalte in de adviezen die bij elk rapport worden gevoegd. De Nationaal rapporteur is het aantal adviezen gaan beperken en de adressaat van de adviezen steeds specifieker gaan benoemen. Instrumentele doorwerking krijgt gestalte in deelname aan beleidsvoorbereidende gremia waarbij adviezen en inzichten kunnen worden vertaald in beleidsmaatregelen. Disseminatie ten slotte betreft de actieve verspreiding van adviezen en opvattingen via artikelen, lezingen, deelname aan nationale en internationale congressen, de media en wat dies meer zij. Vooral de instrumentele doorwerking kan aanleiding geven tot diffusie van rollen. De duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden tussen enerzijds de onderzoeker-adviseur en anderzijds de beleidsvormer en de uitvoerder verdient aandacht.