

pro facta

Evaluatie van de Nationaal rapporteur mensenhandel en
seksueel geweld tegen kinderen

Voor de publieke waarde van informatie –
samenvatting

N. Struikma
J. Cazemier
M. Diekema
T. Floor
J. de Ridder

Groningen, maart 2022

www.pro-facto.nl



Achtergrond

Sinds 1 april 2000 heeft Nederland als eerste EU-lidstaat een Nationaal rapporteur op het gebied van mensenhandel. Daarmee werd uitvoering gegeven aan de *Verklaring van Den Haag* die voortvloeide uit een Europese ministeriële conferentie over vrouwenhandel. Deze conferentie vond in 1997 plaats in Den Haag. Mr. A.G. (Dien) Korvinus was de eerste Nationaal rapporteur en in 2002 verscheen het eerste rapport waarin de stand van zaken met betrekking tot mensenhandel in Nederland werd beschreven. In oktober 2006 werd mevrouw Korvinus opgevolgd door mevrouw mr. C.E. (Corinne) Dettmeijer-Vermeulen. Sinds 2018 wordt het ambt bekleed door mr. H.J. (Herman) Bolhaar.

Op grond van art. 9 van de Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (wet van 15 november 2013) en daaraan voorafgaande regelingen dient het instituut elke vier jaar geëvalueerd te worden. Pro Facto heeft van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid de opdracht gekregen deze evaluatie uit te voeren.

Hoofdvragen

Dit evaluatieonderzoek heeft vier hoofdvragen:

- I. Hoe heeft de Nationaal rapporteur in de periode 2017-2020 zijn taken uitgevoerd?
- II. Welke financiële middelen had de Nationaal rapporteur in de periode 2017-2020 beschikbaar en hoe zijn die besteed? Hoe verhoudt zich dat tot de middelen en besteding daarvan door de nationaal rapporteurs in drie andere EU-lidstaten?
- III. Wat was de externe waardering voor de taakuitvoering van de Nationaal rapporteur in de periode 2017-2020?
- IV. In hoeverre is – de antwoorden op de eerste drie hoofdvragen en de deelvragen overziend – een wijziging van de taken, werkwijze en/of bevoegdheden van de Nationaal rapporteur gewenst en hoe kijkt de Nationaal rapporteur aan tegen deze eventuele wijzigingen?

De bevindingen en conclusies worden hierna per hoofdvraag beschreven.

Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn interviews gehouden met de Nationaal rapporteur en elf van zijn medewerkers (sommigen vaker dan één keer). Daarnaast zijn 52 externe betrokkenen geïnterviewd over de taakuitvoering door de Nationaal rapporteur. In totaal zijn dus 64 personen geïnterviewd. Dat betrof functionarissen die gesuggereerd zijn door (het bureau van) de Nationaal rapporteur, functionarissen die naar ons oordeel of dat van anderen relevant leken en personen die in de digitale enquête (zie hierna) hebben aangegeven ook mondeling geïnterviewd te willen worden en waarvan we op basis van de enquêtegegevens van mening waren dat ze iets konden toevoegen aan de gesprekken die we al gevoerd hadden.

Voor het inventariseren van de waardering van externen voor de taakuitvoering door de Nationaal rapporteur zijn interviews gehouden en hebben we ook een digitale enquête verstuurd. De respons op de enquête bedroeg 45% (145 respondenten). Een onderdeel van het onderzoek betrof ook een landenvergelijking met de financiële situatie van de Nationaal rapporteur of een soortgelijk mechanisme in drie andere Europese landen. Als vergelijkingslanden hebben we België, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland gekozen.

Bevindingen en conclusies

Ad I. Taakuitvoering

De wettelijke taken van de Nationaal rapporteur zijn onderzoek doen naar mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, hierover periodiek rapporteren aan de regering en de regering adviseren over de problematiek. De huidige Nationaal rapporteur benadrukt in zijn missie en ambitie zijn streven om zijn wettelijke taak zo in te vullen en uit te voeren dat de maatschappelijke meerwaarde ervan optimaal is. Overigens wijkt hij daarin niet wezenlijk af van zijn voorgangers.

De reikwijdte van de mandaten van de rapporteur sluit aan bij de begrippen mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen zoals zij zijn gedefinieerd in het Nederlandse strafrecht. Internationale aandacht voor mensenhandel heeft meerdere keren geleid tot uitbreiding van de strafrechtelijke begrippen. Doordat de taakomschrijving van de Nationaal rapporteur aansluit bij de strafrechtelijke omschrijving van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, is de reikwijdte van de mandaten van de Nationaal rapporteur in het verleden als gevolg hiervan enkele malen uitgebreid.

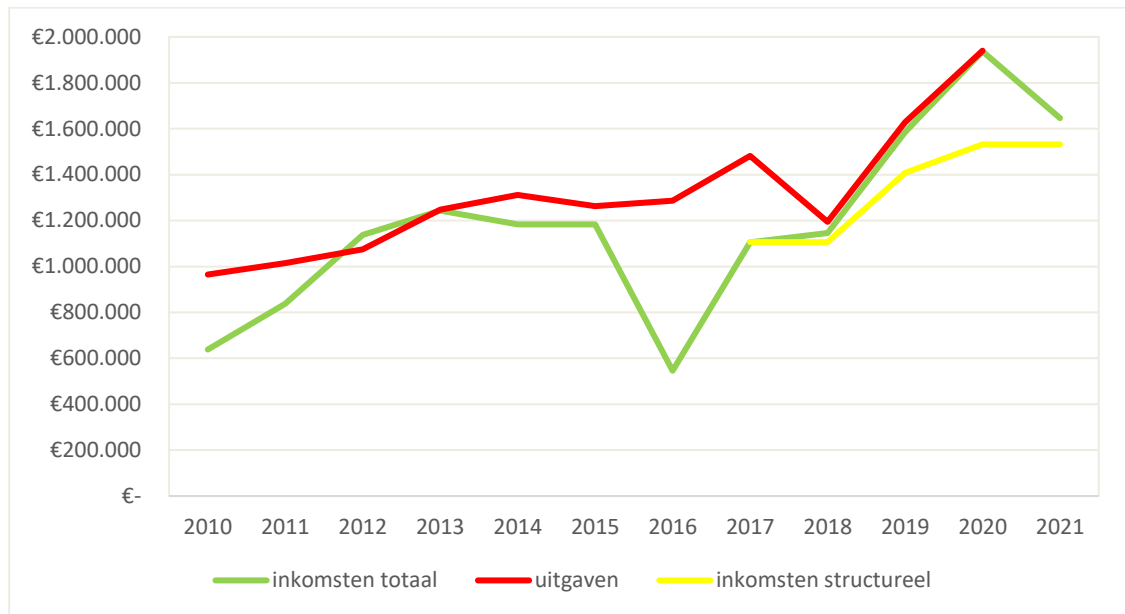
Met dader- en slachtoffermonitors mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen biedt de Nationaal rapporteur periodieke inzichten in de voortgang van de aanpak en geeft hij aanbevelingen voor verbeteringen in de aanpak. Disseminatie (het verspreiden van de inzichten die rapporten opgeleverd hebben) is een volwaardig onderdeel van elk afzonderlijk project. Daarbij dient aangetekend te worden dat Nationaal rapporteur Bolhaar minder heeft gedaan dan hij nodig achtte. Hij wijt dat aan een gebrek aan middelen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid stelt daar tegenover dat de Nationaal rapporteur niet heeft kunnen aantonen dat hij met de hem toegekende middelen niet in staat was zijn taken naar behoren te vervullen.

Het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) is een belangrijke leverancier van kwantitatieve gegevens over slachtoffers en er wordt ook steeds meer samengewerkt met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De wetgever heeft de Nationaal rapporteur geen specifieke bevoegdheden toegekend om gegevens te verwerven. Aan de aanbeveling van de Nationaal rapporteur uit 2016 om een wettelijke basis te creëren voor het melden en registreren van alle slachtoffers van mensenhandel is nog geen gevolg gegeven.

Ad II. Financiering

De Nationaal rapporteur krijgt jaarlijkse financiering van de ministeries van Justitie en Veiligheid, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Buitenlandse Zaken.

INKOMSTEN EN UITGAVEN SINDS 2010



Sinds 2010 vertonen de uitgaven van de Nationaal rapporteur een licht stijgende lijn, vanaf 2018 is de stijging scherper, grotendeels gefinancierd met incidentele bijdragen vanuit de ministeries. Hiermee konden extra medewerkers worden gefinancierd. Sinds 2016 is er sprake van een jaarlijkse stijging van de bezetting, deels tijdelijk.

In 2019 is een *Organisatie- en Formatieplan Bureau Nationaal rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (O&F-plan)* opgesteld. Aanleiding was dat sinds de start in 2000 geen O&F-plan was gemaakt en dat de aanvankelijke formele formatie van 4 fte niet was geactualiseerd. Ook bestond bij de (huidige) Nationaal rapporteur de behoefte om de organisatie te professionaliseren en de aanbevelingen van de vorige evaluatie te implementeren en om die redenen een formatie-onderzoek uit te voeren. Het O&F-plan culmineert in een zogenaamd 'was-wordt-overzicht' waarin de bestaande functies en bezetting (15,5 fte) worden afgezet tegen de volgens het plan benodigde functies en bezetting (22,5 fte). De 22,5 fte kwam neer op een claim van € 2,5 miljoen structureel, een verhoging van € 1 miljoen. Concrete onderbouwing hiervan ontbreekt echter. De claims zijn niet gehonoreerd. Via formele brieven en de informele lijnen hebben de Nationaal rapporteur en de directeur van het bureau op diverse momenten geprobeerd extra budget te regelen. Uit de gevoerde gesprekken, ook met waarnemers op enige afstand, doemt een beeld op van stroeve verhoudingen tussen de 'opdrachtgevers' (vooral Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) en de 'opdrachtnemer' (Nationaal rapporteur).

De Nationaal rapporteur is van mening dat het resulterende budget ontoereikend is voor de vervulling van zijn wettelijke taak. Een patstelling lijkt te zijn ontstaan. In de relatie tussen de minister (lees: het ministerie) van Justitie en Veiligheid en de Nationaal rapporteur strijden twee principes om voorrang. Het ene principe is de staatsrechtelijke zelfstandigheid van de Nationaal rapporteur als ambt en als instituut. Daar tegenover staat het principe van efficiënte bedrijfsvoering dat zijn organisatorische neerslag heeft gekregen in het 'eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer'-model. Dit sturingsmodel heeft zijn oorsprong in de normale hiërarchische verhoudingen binnen de rijksdienst. Het is gebaseerd op de gedachte dat een uitvoeringsdienst tegen betaling opdrachten uitvoert. Vanuit dit managementperspectief is de autonomie van de Nationaal rapporteur relatief. De beide principes staan op gespannen voet met

elkaar en dat blijkt uit de spanningen in de relatie tussen het ministerie en de Nationaal rapporteur die de laatste jaren aan het licht is gekomen, spanningen met name rond de budgettering van het Instituut Nationaal rapporteur. Een vergelijking met andere landen leert dat ook daar een voortdurende discussie wordt gevoerd over de vraag hoeveel financiële middelen ten minste nodig zijn voor een adequate taakvervulling van de Nationaal rapporteur.

Een integraal bestuursakkoord tussen de minister van Justitie en Veiligheid en de Nationaal rapporteur over de wederzijdse verhoudingen en de bestuurlijke inbedding van het Instituut Nationaal rapporteur zou de ontstane patstelling kunnen doorbreken.

Ad III. Waardering

Hoewel direct bij de mandaten van de Nationaal rapporteur betrokken externen iets kritischer zijn dan de organisaties op iets meer afstand, kan gezegd worden dat de waardering voor de publicaties, aanbevelingen, samenwerking en het functioneren van de Nationaal rapporteur over het algemeen groot is.

De publicaties die de Nationaal rapporteur uitbrengt worden over het algemeen gewaardeerd. Externen vinden dat doorgaans de juiste onderwerpen worden onderzocht. De publicaties zijn volgens externen van goede kwaliteit en worden als ‘gedegen’ beschreven. Wel wordt een aantal keer aangegeven dat de monitors leunen op cijfers en de duiding daarvan.

Over het algemeen zijn de respondenten tevreden over de aanbevelingen van de Nationaal rapporteur. In de interviews kwam een iets kritischer beeld over de aanbevelingen in de publicaties naar voren dan in enquête. Aanbevelingen zouden volgens sommigen te abstract en niet concreet genoeg zijn. Ook uit de resultaten van de enquête blijkt dat de respondenten het minst positief waren over de praktijkgerichtheid van de aanbevelingen; wel was ruim 70% van de respondenten het (helemaal) eens met de stellingen dat de aanbevelingen praktijkgericht zijn.

Ruim 90% van de respondenten die met de Nationaal rapporteur samenwerkt vindt dat de samenwerking goed verloopt. Het beeld dat de samenwerking met de Nationaal rapporteur over het algemeen goed verloopt wordt ook bevestigd in de interviews. De samenwerking wordt door externen als prettig ervaren. Enkele keren werd aangegeven dat het goed zou zijn als er meer samenwerking zou bestaan en de Nationaal rapporteur vaker te spreken.

Ad IV. Eventuele wijzigingen

In het verlengde van het debat over de budgettering is een discussie ontstaan over de reikwijdte van de wettelijke taken van de Nationaal rapporteur. Een integraal bestuursakkoord zoals hiervoor genoemd zou de discussie tot een redelijke afsluiting kunnen brengen. Verdergaande maatregelen vergen een wetswijziging.

Eén denkbare wetswijziging betreft de omschrijving van de taakstelling in art.5. Aan de taakomschrijving zou een punt d. kunnen worden toegevoegd, luidende:

‘d. aan de functie inherente, belangrijke additionele activiteiten’.

Daarmee wordt een gegroeide praktijk gecodificeerd en de zelfstandigheid van de Nationaal rapporteur onderstreept.

Een andere denkbare wetswijziging houdt in dat het Instituut Nationaal rapporteur naar analogie onder de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* wordt gebracht. De minister van

Justitie en Veiligheid zou in de betreffende wet een toezichtsinstrumentarium op maat toegewezen kunnen krijgen: toezichtsmiddelen waarmee onder meer de taakvervulling van de Nationaal rapporteur begrensd zou kunnen worden. Het zou een relativering betekenen van de autonomie van de Nationaal rapporteur die tot op heden een fundament was onder het Instituut Nationaal rapporteur. Het zou ook een breuk zijn met de gegroeide praktijk van de afgelopen decennia.

pro facto