

pro facto

Evaluatie van de Nationaal rapporteur mensenhandel en  
seksueel geweld tegen kinderen

Voor de publieke waarde van informatie

Groningen, maart 2022

[www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)



## Colofon

Pro Facto  
Ossenmarkt 5  
9712 NZ Groningen  
www.pro-facto.nl  
info@pro-facto.nl  
050-3139853

Auteurs	N. Struiksmā, J. Cazemier, M. Diekema, T. Floor, J. de Ridder
Opdrachtgever	WODC
Datum	Maart 2022
Status	Eindrapport

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2022 WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>English summary</b>	<b>6</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Achtergrond	11
1.2 Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen	11
1.3 Vorige evaluatie	13
1.4 Leeswijzer	14
<b>2 Onderzoeksaanpak</b>	<b>15</b>
2.1 Inleiding	15
2.2 Onderzoeksvragen	15
2.3 Onderzoeksmethoden	16
2.4 Evaluatiekader	17
2.4.1 Evaluatiemethode	17
2.4.2 Het meten van doorwerking	20
<b>3 De taak van de Nationaal rapporteur</b>	<b>23</b>
3.1 Inleiding	23
3.2 Taakstelling eerste Nationaal rapporteur	23
3.2.1 Inleiding	23
3.2.2 Verklaring van Den Haag	23
3.2.3 Brief van de minister	24
3.2.4 Eerste Nationaal rapporteur	24
3.2.5 Schematische samenvatting	25
3.3 Ontwikkeling onderzoeksterrein Nationaal rapporteur	26
3.3.1 Inleiding	26
3.3.2 Mensenhandel	26
3.3.3 Seksueel geweld tegen kinderen	28
3.3.4 Schematische samenvatting	29
3.4 (Wettelijke) verankering taakopdracht	30
3.4.1 Inleiding	30
3.4.2 Ministeriële regelingen	30
3.4.3 Wet Nationaal rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen	31

3.5	Samenvatting	32
<b>4</b>	<b>Bestuurlijke inbedding</b>	<b>34</b>
4.1	Inleiding	34
4.2	De Nationaal rapporteur is een zelfstandig bestuursorgaan	34
4.3	Het probleem van de bestuurlijke inbedding	36
4.4	De Nationaal rapporteur en de sturingsdriehoek	37
4.5	Specifieke vraagstukken bij de bestuurlijke inbedding	40
4.5.1	De middelen en het beheer	40
4.5.2	Het ambt en het bureau	41
4.6	Sturingsrelatie in de praktijk	43
4.7	Samenvatting	43
<b>5</b>	<b>Organisatie en financiën</b>	<b>45</b>
5.1	Inleiding	45
5.2	Inkomsten en uitgaven	45
5.3	Bezetting	48
5.4	Organisatieontwikkeling	49
5.5	Discussies tussen ministerie en Nationaal rapporteur	51
5.6	Samenvatting	55
<b>6</b>	<b>Taakopvatting Nationaal rapporteur</b>	<b>56</b>
6.1	Inleiding	56
6.2	Missie en ambitie	56
6.3	Werkzaamheden	57
6.4	Contextuele ontwikkelingen	58
6.5	Taakopvatting Organisatie- en Formatieplan	58
6.6	Samenvatting	60
<b>7</b>	<b>Activiteiten 2017-2020</b>	<b>62</b>
7.1	Inleiding	62
7.2	Onderzoeken en rapporteren	62
7.2.1	Ontwikkeling benadering onderzoek en rapportage	62
7.2.2	Slachtoffer- en dadermonitors	65
7.2.3	Thematische rapportages	68
7.3	Aanbevelingen en de doorwerking ervan	69
7.3.1	Aanbevelingen	69
7.3.2	Doorwerking	74
7.4	Gegevensverzameling	76
7.4.1	Inleiding	76
7.4.2	Mensenhandel	77
7.4.3	Seksueel geweld tegen kinderen	78
7.4.4	Bevoegdheden	79

<b>7.5</b>	<b>Samenwerking en kennisdeling</b>	<b>81</b>
7.5.1	Inleiding	81
7.5.2	Samenwerkingen	81
7.5.3	Adviseren	82
7.5.4	Inzicht creëren	84
<b>7.6</b>	<b>Internationale samenwerking en activiteiten</b>	<b>85</b>
<b>7.7</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>87</b>
<b>8</b>	<b>Externe waardering</b>	<b>89</b>
<b>8.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>89</b>
<b>8.2</b>	<b>Respons en verantwoording van de enquête</b>	<b>89</b>
<b>8.3</b>	<b>Achtergrond respondenten</b>	<b>91</b>
<b>8.4</b>	<b>Publicaties</b>	<b>92</b>
8.4.1	Bekendheid met publicaties	92
8.4.2	Onderwerpen van de publicaties	93
8.4.3	Kwaliteit van de publicaties	95
<b>8.5</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>97</b>
<b>8.6</b>	<b>Samenwerking</b>	<b>98</b>
8.6.1	Vormen van samenwerking	98
8.6.2	Het verloop van de samenwerking	99
<b>8.7</b>	<b>Overlap werkzaamheden</b>	<b>100</b>
<b>8.8</b>	<b>Functioneren Nationaal rapporteur</b>	<b>100</b>
8.8.1	Stellingen	100
8.8.2	Gezaghebbendheid	101
8.8.3	Onafhankelijkheid	102
8.8.4	Zichtbaarheid	102
<b>8.9</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>102</b>
<b>9</b>	<b>Landenvergelijking</b>	<b>104</b>
<b>9.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>104</b>
<b>9.2</b>	<b>Duitsland</b>	<b>105</b>
<b>9.3</b>	<b>Wettelijk kader</b>	<b>106</b>
9.3.1	Verenigd Koninkrijk	106
9.3.2	België	107
<b>9.4</b>	<b>Taken en bevoegdheden</b>	<b>108</b>
9.4.1	Verenigd Koninkrijk	108
9.4.2	België	109
<b>9.5</b>	<b>Organisatie</b>	<b>112</b>
9.5.1	Verenigd Koninkrijk	112
9.5.2	België	112
<b>9.6</b>	<b>Middelen en besteding</b>	<b>114</b>

9.6.1	Verenigd Koninkrijk	114
9.6.2	België	114
<b>9.7</b>	<b>Toereikendheid beschikbare middelen</b>	<b>117</b>
9.7.1	Verenigd Koninkrijk	117
9.7.2	België	117
<b>9.8</b>	<b>Vergelijking en samenvatting</b>	<b>118</b>
9.8.1	Inleiding	118
9.8.2	Algemeen	118
9.8.3	Mandaten	118
9.8.4	Taken en bevoegdheden	119
9.8.5	Middelen en besteding	120
<b>10</b>	<b>Integrale analyse</b>	<b>122</b>
10.1	Inleiding	122
10.2	Directe vaststelling van doorwerking	122
10.3	De uitvoering van de wettelijke taak	123
10.4	De kwaliteit van de output	125
10.5	Disseminatie	126
10.6	Organisatie van het instituut (structurele factoren)	127
10.6.1	Inleiding	127
10.6.2	Gegevensverwerving	127
10.6.3	Organisatie en functioneren van het bureau	128
10.6.4	De financiering	129
10.7	Conclusie	131
Bijlage 1:	Samenstelling begeleidingscommissie	i
Bijlage 2:	Deelvragen	ii
Bijlage 3:	Bestudeerde documenten en geraadpleegde bronnen	iv
Bijlage 4:	Gesprekspartners	viii
Bijlage 5:	Verantwoording landselectie voor landenvergelijking	x
Bijlage 6:	Wettekst	xii

# Samenvatting

## 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 1. 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.

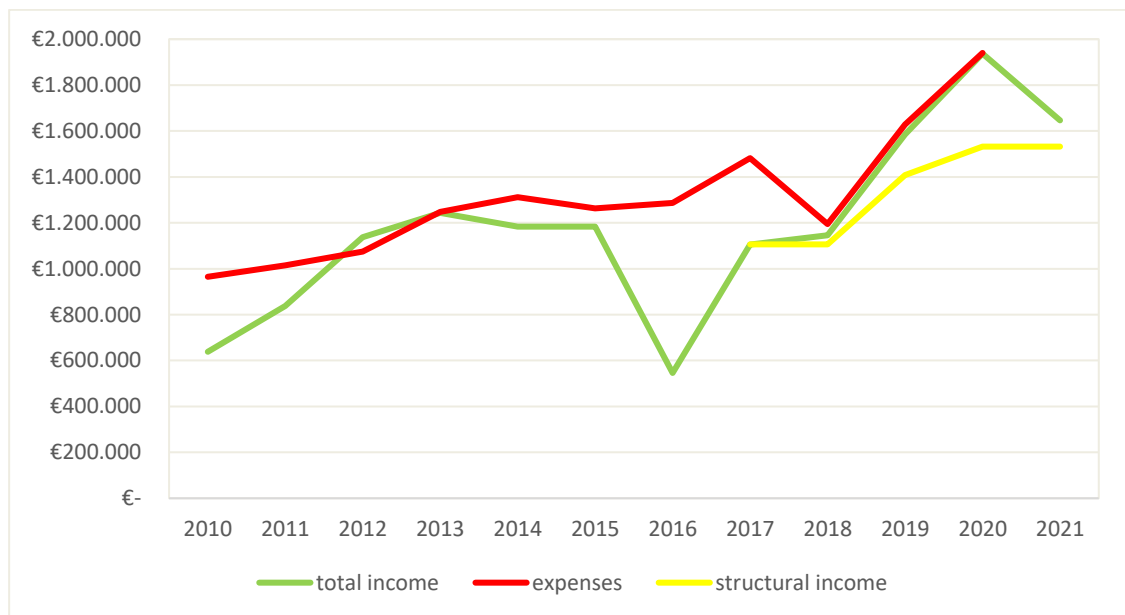
Het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) is een belangrijke leverancier van kwantitatieve gegevens over slachtoffers en er wordt ook steeds meer samengewerkt met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De wetgever heeft de Nationaal rapporteur geen specifieke bevoegdheden toegekend 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.

## English summary

### Background

On 1 April 2000, the Netherlands was the first EU Member State to appoint a National Rapporteur in the area of human trafficking, following the implementation of the *Hague Declaration* that was drafted after a European ministerial conference on trafficking in women. This conference took place in 1997 in The Hague. Ms A.G. (Dien) Korvinus was the first National Rapporteur and in 2002 the first report was published describing the state of play in human trafficking in the Netherlands. Ms Korvinus was succeeded in October 2006 by Ms C.E. (Corinne) Dettmeijer-Vermeulen. Since 2018, the position is held by Mr H.J. (Herman) Bolhaar.

On the basis of Article 9 of the Dutch 'National Rapporteur on Human Trafficking and Sexual Violence Against Children Act' (Act of 15 November 2013) and prior regulations, the institution must be evaluated every four years. Pro Facto has been instructed by the Ministry of Justice and Security's Research and Documentation Centre (WODC) to carry out this evaluation.

### Main questions

This evaluation study poses four main questions:

- I. How did the National Rapporteur perform his duties in the period 2017-2020?
- II. What financial resources did the National Rapporteur have at his disposal in the period 2017-2020 and how were they used? How does this compare to the financial resources and expenditures of the National Rapporteurs in three other EU Member States?
- III. What did external parties think of the way the National Rapporteur performed his duties in the period 2017-2020?
- IV. To what extent should the tasks, working methods and/or powers of the National Rapporteur be changed – considering the answers to the first three main questions and the sub-questions – and what are the National Rapporteur's views on any possible changes?

The findings and conclusions pertaining to each of the main questions are described below.

### Approach

To answer the research questions, interviews were held with the National Rapporteur and eleven of his staff members (some staff members were interviewed more than once). In addition, 52 external stakeholders were interviewed about the way the National Rapporteur carried out his duties. In total, 64 persons were interviewed. These were officials suggested by

(the Bureau of) the National Rapporteur, who, in our opinion or that of others, seemed relevant and persons who indicated in the digital survey (see below) that they were also prepared to be interviewed orally and about whom we felt, based on the survey data, that they could provide relevant additional input to the interviews we had already conducted.

In order to assess the external parties' appraisal of how the National Rapporteur exercised his duties, we held interviews and we also sent out a digital survey. The response rate of the survey was 45% (145 respondents). Part of the research concerned a comparison between countries. The financial situation of the National Rapporteur, or a similar monitoring mechanism, was compared to that in three other European countries. The three countries compared were Belgium, the United Kingdom, and Germany.

## **Findings and conclusions**

### *Re I. Performance of duties*

The legal duty of the National Rapporteur is to investigate trafficking in human beings and sexual violence against children, to report on this periodically to the government, and to advise the government on the problems. The current National Rapporteur emphasizes in his mission and goals that his ambition is to structure and perform his legal duties in such a way as to maximize the added value for society. In that sense, he does not differ substantially from his predecessors.

The scope of the Rapporteur's mandates is in line with the concepts of human trafficking and sexual violence against children as defined in Dutch criminal law. Several times, international attention to human trafficking has resulted in the extension of criminal concepts. Because the National Rapporteur's mandate is in line with the criminal definition of human trafficking and sexual violence against children, the scope of the National Rapporteur's mandates have been extended several times in the past.

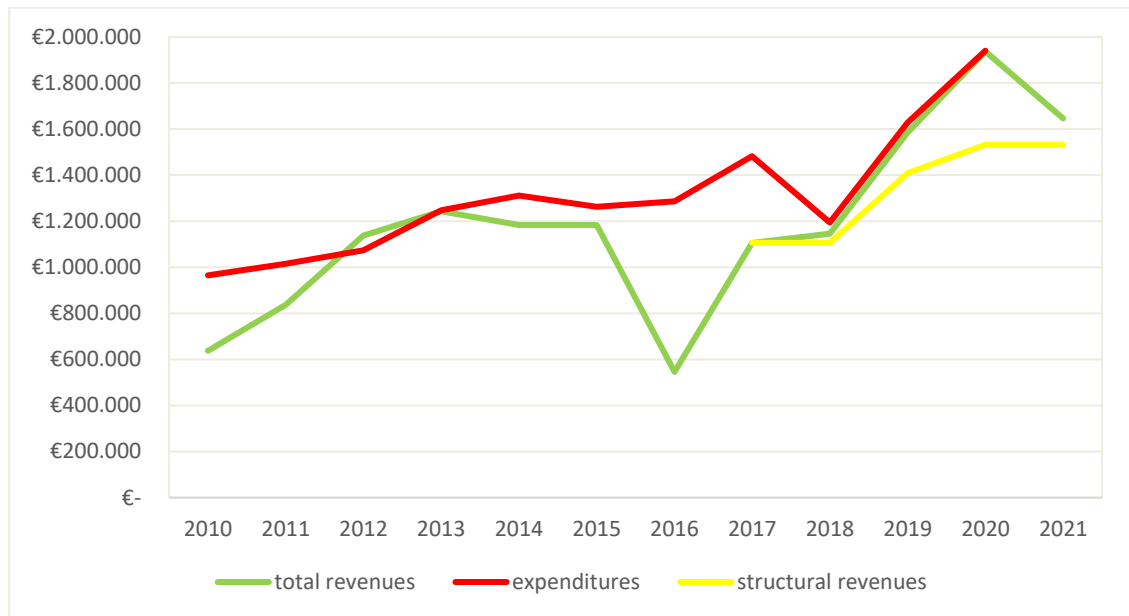
Through reports on the perpetrators and victims of human trafficking and sexual violence against children, the National Rapporteur provides periodic insights into the progress made and gives recommendations on how the approach could be improved. Dissemination of information (the spreading of the insights generated by reports) is an integral part of every individual project. It should be noted that the National Rapporteur, Mr Bolhaar, did less than he considered necessary. He blames this on a lack of resources. The Ministry of Justice and Security counters this argument by saying that the National Rapporteur was unable to prove that he could not perform his duties properly with the funds allocated to him.

The Coordination Centre against Human Trafficking (CoMensha) is an important supplier of quantitative data on victims, and there is also an increasing cooperation with Statistics Netherlands (Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS). The legislator has not given the National Rapporteur any specific powers to collect data. No follow-up has yet been given to the National Rapporteur's recommendation of 2016 to create a legal basis for reporting and registering all victims of human trafficking.

### *Re II. Funding*

The National Rapporteur receives annual funding from the Ministry of Justice and Security, the Ministry of Health, Welfare and Sport, the Ministry of Social Affairs and Employment, and the Ministry of Foreign Affairs.

## REVENUES AND EXPENDITURES SINCE 2010



Since 2010, the expenditures of the National Rapporteur have been increasing slightly. As from 2018, the increase has been sharper, largely financed through one-off contributions from the ministries. The additional funding made it possible to hire extra staff. Since 2016, there has been an annual increase in staffing, partly on a temporary basis.

In 2019, an *Organization and Staffing plan* was drawn up for the *Office of the National Rapporteur on Trafficking in Human beings and Sexual Violence against Children*. The reason was that since the start in 2000, no organization and staffing plan had been drawn up, and so the initial formal staffing of 4 FTEs had not been updated. Also, the current National Rapporteur wanted to professionalize the organization and implement the recommendations made in the previous evaluation, so he decided to examine the staffing needs. The Organization and Staffing plan culminated in a so-called 'was-will become-overview' in which the existing functions and staffing (15.5 FTEs) are compared to the functions and staffing needed according to the plan (22.5 FTEs). The 22.5 FTEs amounted to a funding request of €2.5 million on a structural basis, i.e. an increase of €1 million. However, a detailed substantiation of this funding need is lacking. The funding request has not been approved. Through formal letters and the informal contacts, the National Rapporteur and the Director of the Office have tried at various times to secure additional funding. From the discussions held, including with observers at some distance from the organization, a picture emerges of rather strained relations between the 'commissioning parties' (particularly the Directorate-General for the Administration of Justice and Law Enforcement (*Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving*, DGRR) and the 'contractor' (the National Rapporteur)).

The National Rapporteur believes that the resulting budget is insufficient to fulfil his legal duties. The parties involved appear to have ended up in a stalemate. In the relationship between the Minister (i.e. the Ministry) of Justice and Security and the National Rapporteur, two principles are struggling for precedence. One principle is the constitutional independence of the National Rapporteur as an office and as an institution. The other principle is that of efficient conduct of business, which is reflected in the organization by the 'owner-client-contractor' model. This management model originates in the normal hierarchical relationships within the central government sector. It is based on the idea that implementation services perform tasks

against remuneration. From this management perspective, the autonomy of the National Rapporteur is relative. The two principles are at odds with each other, and this is reflected in the strained relations between the Ministry of Justice and Security and the National Rapporteur which has come to light in recent years, particularly with regard to the funding of the National Rapporteur Institute. A comparison with other countries shows that there, too, is an ongoing discussion about how much basic funding is needed to ensure that the National Rapporteur can adequately perform his duties.

The stalemate described above could be resolved through an integral administrative agreement between the Minister for Justice and Security and the National Rapporteur on the mutual relations and administrative embedding of the National Rapporteur Institute.

### *Re III. Appreciation*

Although external parties directly involved in the mandates of the National Rapporteur are slightly more critical than the organizations further removed, the conclusion can be drawn that the appreciation of the publications, recommendations, cooperation, and the functioning of the National Rapporteur is generally high.

The publications issued by the National Rapporteur are generally positively received. External parties generally believe that the right issues are being investigated. The publications are of good quality according to external parties, and are described as 'thorough'. In some cases, however, the monitoring reports are thought to rely too much on figures and the interpretation of the figures.

In general, the respondents are happy with the recommendations made by the National Rapporteur. In the interviews, a slightly more critical opinion on the recommendations in the publications emerged, compared to the survey. According to some, the recommendations were too abstract and not detailed enough. The results of the survey also show that the respondents were the least positive about the practical usefulness of the recommendations; however, more than 70% of the respondents fully or partly agreed with the statements that the recommendations were practice-oriented.

More than 90% of the respondents who cooperate with the National Rapporteur believe that the cooperation is working well. The view that the cooperation with the National Rapporteur is generally working well, is also confirmed in the interviews. External parties find the cooperation to be pleasant. Some respondents mention that it would be good if there were more cooperation and that they would get to speak with the National Rapporteur more often.

### *Re IV. Possible changes*

Following the discussion on funding, a debate has arisen on the scope of the legal duties of the National Rapporteur. An integral administrative agreement such as the one mentioned above could bring the discussion to a satisfactory conclusion. More far-reaching measures would require a legislative amendment.

One possible amendment concerns the definition of the duties in Article 5. A point d. could be added to the description of duties, which would read as follows:

'd. important additional activities inherent to the office.'

This would codify an established practice and would underline the independence of the National Rapporteur.

Another possible legislative amendment would entail that the National Rapporteur Institute would, by analogy, be included in the *Framework Act on independent government bodies*. In the Act concerned, the Minister of Justice and Security could be assigned a tailor-made set of monitoring instruments: monitoring tools which could, among other things, delimit the performance of the National Rapporteur's duties. It would entail a relativization of the National Rapporteur's autonomy, which until now has been a central tenet of the National Rapporteur Institute. It would also mean a break with the established practice that has developed over the past decades.



# 1 Inleiding

## 1.1 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 WODC (ministerie van Justitie en Veiligheid) de opdracht gekregen deze evaluatie uit te voeren. Dit rapport is de weerslag van deze evaluatie.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie die vier keer digitaal heeft vergaderd. De samenstelling van de begeleidingscommissie is te vinden in bijlage 1.

## 1.2 Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen

Dit evaluatieonderzoek gaat over het instituut van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. Het instituut doet onderzoek naar mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen en rapporteert hierover. Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen staan centraal. In deze paragraaf worden deze fenomenen in Nederland en de impact ervan kort beschreven.<sup>1</sup>

### **Mensenhandel**

Het begrip 'uitbuiten' vormt de kern van mensenhandel. Mensenhandel draait om het uitbuiten van een ander, waarbij de uitbouter gebruikt maakt van dwang, zoals geweld en chantage

---

<sup>1</sup> De informatie in deze paragraaf is afkomstig van de website van de Nationaal rapporteur mensenhandel, de *Slachtoffermonitor Mensenhandel 2016-2020* en de *Slachtoffermonitor Seksueel Geweld tegen Kinderen 2017-2018*.

of misbruikt de kwetsbaarheid en afhankelijkheid van het slachtoffer. Er zijn grofweg vier verschijningsvormen van mensenhandel te onderscheiden:

- Seksuele uitbuiting. Bij seksuele uitbuiting wordt het slachtoffer gedwongen om seksuele diensten te verlenen tegen betaling. Seksuele uitbuiting is jarenlang de meest voorkomende verschijningsvorm van mensenhandel geweest.
- Arbeidsuitbuiting. Bij arbeidsuitbuiting wordt het slachtoffer gedwongen om onder onmenselijke omstandigheden te werken. Er kan sprake zijn van dwang of geweld, lange werkdagen en onderbetaling.
- Criminele uitbuiting. Criminele uitbuiting betekent dat slachtoffers worden gedwongen om strafbare activiteiten uit te voeren, zoals stelen of het moeten ronselen van nieuwe slachtoffers van mensenhandel.
- Gedwongen orgaanverwijdering. Bij gedwongen orgaanverwijdering wordt iemand gedwongen zijn of haar orgaan af te staan. Er is weinig zicht op gedwongen orgaanverwijdering.

Op basis van een onderzoek in 2017 schat de Nationaal rapporteur het aantal slachtoffers van mensenhandel op tussen de 5.000 en 7.000 per jaar. De slachtoffers van mensenhandel zijn divers, het gaat om zowel jongens als meisjes en om zowel mannen als vrouwen. Bepaalde groepen zijn extra kwetsbaar om slachtoffer te worden, zoals Nederlandse jongeren die slachtoffer worden van seksueel geweld en uitbuiting. Andere kwetsbare groepen zijn arbeidsmigranten, kwetsbaren in migratiestromen en ongedocumenteerden.

De impact op een slachtoffer van mensenhandel is groot. Mensenhandel is mensonterend en vormt een ernstige inbreuk op de menselijke waardigheid en de lichamelijke en geestelijke integriteit van de slachtoffers. Het meemaken van mensenhandel kan het leven van het slachtoffer langdurig ontwrichten en diepe sporen achterlaten.

### **Seksueel geweld tegen kinderen**

Seksueel geweld tegen kinderen is een verzamelnaam voor alle strafbare acties met een seksuele component tegen een kind. Seksueel geweld tegen kinderen heeft verschillende verschijningsvormen. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen hands-on seksueel geweld en hands-off seksueel geweld.

- Hands-on: dit gaat om vormen van seksueel geweld tegen kinderen waarbij er tussen dader en slachtoffer fysiek contact is, zoals verkrachting, aanranding, diverse vormen van ontucht, waaronder jeugdprostitutie.
- Hands-off: bij hands-off-vormen van seksueel geweld tegen kinderen is er geen fysiek contact tussen dader en slachtoffer. Voorbeelden zijn het bezitten en verspreiden van kinderpornografie, grooming, seksueel corrumperen, het aanwezig zijn bij een sekseshow met minderjarigen en koppelarij.

In 2016 is er een studie geweest over de omvang van seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. Hieruit volgt dat er tussen de 7.800 jongens en 13.000 meisjes tussen de 12 en 16 jaar een ernstige vorm van seksueel geweld meemaakten (hands-on). Cijfermatige informatie over online seksueel geweld tegen kinderen ontbreekt. Ieder kind loopt risico om seksueel geweld mee te maken, ongeacht leeftijd, achtergrond en geslacht. Bij bepaalde groepen is het risico op seksueel misbruik groter, namelijk bij meisjes, jonge kinderen (0-3 jaar) en kinderen met een niet-Nederlandse achtergrond. Andere risicofactoren zijn werkloosheid van ouders, opgroeien in een eenoudergezin of in een stiefgezin.

Het meemaken van seksueel geweld in de kindertijd kan een grote invloed hebben op het leven van het slachtoffer en heeft verstrekende gevolgen. Seksueel geweld tegen kinderen is een ernstige inbreuk op hun recht op veiligheid en een gezonde ontwikkeling. Uit studies blijkt dat het onder andere kan leiden tot fysieke, psychische en seksuele problemen en uit de literatuur blijkt dat slachtoffers later vaker slechter betaald werk hebben, vaker tienerouder worden en vaker mishandeld worden in hun relatie.

De overheid pakt de bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen integraal aan. Het instituut van de Nationaal rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen en doet aanbevelingen om de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen te verbeteren.

### 1.3 Vorige evaluatie

In 2017 is de vorige evaluatie van de Nationaal rapporteur verschenen, *Schietend op een bewegend doel*, ook in opdracht van het WODC uitgevoerd door Pro Facto. In het volgende kader staat de kern van de bevindingen (p. 3 en 4 van het rapport).

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 tweemaal 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 meebrengt. 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 technisch 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 specifiekier 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 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.

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 gaan we in op de (wettelijke) taken van de Nationaal rapporteur, de ontwikkelingen op het onderzoeksterrein en de wettelijke verankering van de taakopdracht. Hoofdstuk 4 bevat de bestuurlijke inbedding van de Nationaal rapporteur als zelfstandig bestuursorgaan en de gevolgen, problemen en specifieke vraagstukken die dat met zich meebrengt. Hoofdstuk 5 behandelt de organisatie, formatie en financiën. Deze hebben aanleiding gegeven tot de nodige discussies tussen de ministeries en de Nationaal rapporteur, ook dit beschrijven we. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 6 in op de wijze waarop de Nationaal rapporteur zijn taken invult en in hoofdstuk 7 op zijn activiteiten in de laatste jaren. Daarbij gaan we ook in op de opvolging van de aanbevelingen die hij heeft gedaan, de (problemen met) gegevensverzameling en de bevoegdheden daaromtrent en samenwerking. Hoofdstuk 8 bevat de resultaten van de enquête onder stakeholders: hoe kijken zij aan tegen de taakuitvoering van de Nationaal rapporteur? Ook sommige andere landen hebben een (min of meer) vergelijkbaar instituut als de Nationaal rapporteur. In hoofdstuk 9 beschrijven we hoe dat in het Verenigd Koninkrijk en België (en deels in Duitsland) is geregeld. Hoofdstuk 10 ten slotte bevat een integrale analyse, waarin de bevindingen van de voorgaande hoofdstukken in samenhang worden geanalyseerd en conclusies worden getrokken.

## 2 Onderzoeksaanpak

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen (2.2) en -aanpak (2.3) beschreven, gevolgd door het evaluatiekader (het kader met de maatstaven waaraan we het functioneren van de Nationaal rapporteur beoordelen).

### 2.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvragen luiden als volgt:

- 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 enkele 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?*

We onderscheiden daarbij de volgende onderzoeksthema's, die aansluiten bij de hoofdvragen:

- A. Taken en taakuitvoering
- B. Organisatie en middelen
- C. Externe waardering

De deelvragen zijn weergegeven in bijlage 2.

## 2.3 Onderzoeksmethoden

### *Documentenstudie*

We hebben een uitgebreide documentenstudie uitgevoerd. Allereerst hebben we door middel van documentenstudie de (oorspronkelijke) taakstelling van de rapporteur onderzocht. De focus lag hierbij op Kamerstukken, (internationale en Europese) wet- en regelgeving en de eerste publicaties van het instituut. Daarnaast hebben we documenten geraadpleegd om zicht te krijgen op de taakopvatting en de taakuitvoering van de rapporteur. Een belangrijk onderdeel hiervan zijn de uitgebrachte publicaties en jaarverslagen van de Nationaal rapporteur. Ook bestudeerden we diverse interne (overzichts)documenten van het Instituut Nationaal rapporteur, zoals een overzicht van de doorwerking van de aanbevelingen uit de onderzoeksrapportages. Verder gebruikten we documenten van de Nationaal rapporteur om uitspraken te doen over de organisatie en de middelen van de rapporteur. Een overzicht van de voor dit rapport concreet gebruikte, aangehaalde documenten is weergegeven in bijlage 3.

### *Interviews*

Over de taakuitvoering is meerdere keren gesproken met de Nationaal rapporteur, de directeur van zijn bureau en met tien andere medewerkers van het bureau. 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 alle gesprekken is gebruik gemaakt van een gespreksagenda die van tevoren aan de gesprekspartner is toegestuurd. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen.

### *Enquête stakeholders*

Deelonderzoek C gaat in op de waardering van externen voor de taakuitvoering door de Nationaal rapporteur. Behalve dat we daarover interviews hebben gehouden, hebben we ook een digitale enquête verstuurd. In paragraaf 8.2 lichten we dit verder toe en is er een verantwoordelijkheid opgenomen.

### *Landenvergelijking*

Een onderdeel van het onderzoeksthema Organisatie en middelen is een landenvergelijking met de financiële situatie van de Nationaal rapporteur of een soortgelijk mechanisme (art. 19 Anti-mensenhandelrichtlijn 2011/36/EU) in drie andere Europese landen. Als vergelijkingslanden hebben we België, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland gekozen. Zie bijlage 4 voor een toelichting op de landenkeuze.

Tijdens het onderzoek kwamen we erachter dat de functie van Nationaal rapporteur of ‘soortgelijke mechanismen’<sup>2</sup> in Duitsland zo verspreid is over verschillende organisaties op verschillende niveaus, dat een (financiële) vergelijking niet te maken is, (ook) vanwege het ontbreken van financiële gegevens. In hoofdstuk 9 lichten we dit toe en schetsen we wat we wel weten over Duitsland.

<sup>2</sup> Art. 19 EU-Anti-mensenhandelrichtlijn (Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (L 101/1)).

Voor het maken van de vergelijking met het Verenigd Koninkrijk en België hebben we ons gebaseerd op opgevraagde en openbaar (online) beschikbare informatie, zoals jaarplannen en jaarverslagen, wetgeving en andere gegevens over het takenpakket en de taakuitvoering van de Nationaal rapporteurs. Daarnaast hebben we voor aanvullende informatie interviews gehouden met:

- het bureauhoofd van het bureau van de Independent Anti-Slavery Commissioner (Verenigd Koninkrijk);
- de directeur van Myria, het Federaal Migratiecentrum (België);
- de voorzitter en een attaché van het Bureau van de Interdepartementale Coördinatiecél ter bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel, die in België samen met Myria de rol van Nationaal rapporteur heeft.

### *Expertmeeting*

In het oorspronkelijke onderzoeksplan was voorzien in een expertmeeting. Onze voorlopige bevindingen zouden we toetsen in zo'n bijeenkomst met experts van de overheid, het veld en de academische wereld. Uiteindelijk hebben we hiervan na overleg met de begeleidingscommissie afgezien. Alle interessante en relevante personen uit het veld hebben we gesproken, we kennen hun meningen en ervaringen en we hadden geen prangende zaken waar we het in een expertmeeting over zouden willen hebben.

### *Wederhoor*

Het laatste concepteindrapport, dat in dezelfde vorm ook is besproken in de laatste begeleidingscommissie, is ter wederhoor voorgelegd aan de Nationaal rapporteur voor een feitencheck. Naar aanleiding hiervan is een gesprek gevoerd tussen de Nationaal rapporteur, de directeur van het bureau en twee leden van het onderzoeksteam om op het hele rapport (incl. conclusies) te reflecteren. Daarnaast heeft (het bureau van) de Nationaal rapporteur in het Word-document van het concepteindrapport op detailniveau opmerkingen kunnen plaatsen. Veel van de opmerkingen betreffen niet zozeer feitelijke onjuistheden als wel opmerkingen naar aanleiding van de tekst (ondersteuning, vragen, toelichting), vaak ook ter kennisneming. Feitelijke onjuistheden zijn gecorrigeerd en enkele suggesties voor aanvullingen zijn overgenomen. De aangepaste versie van het rapport is voorgelegd aan de Nationaal rapporteur. Dit heeft geleid tot nog een beperkt aantal aanpassingen van het rapport. Het aangepaste rapport is opnieuw voorgelegd aan de Nationaal rapporteur. Een schriftelijke reactie en een laatste reflectiegesprek over de conclusies hebben geleid tot een zeer beperkt aantal aanpassingen.

## 2.4 Evaluatiekader

### 2.4.1 Evaluatiemethode

We evalueren niet 'uit de losse pols', maar we verzamelen bepaalde gegevens, informatie en kennis over het instituut die we relevant achten om het instituut te waarderen. Om te bepalen welke informatie relevant is, hanteren we een systematische methodiek en maken we gebruik van een evaluatiekader. Het kader gebruiken we in het analysehoofdstuk om het functioneren van de Nationaal rapporteur te beoordelen.

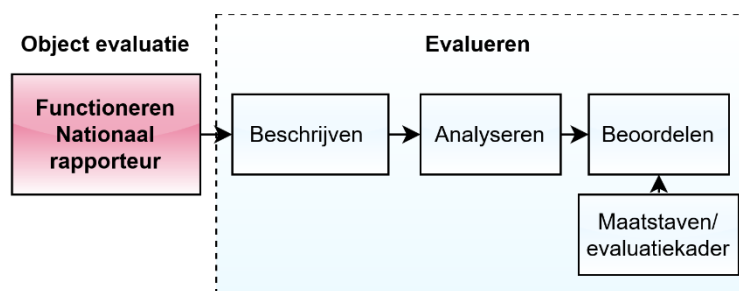
Evalueren is: *het beschrijven, analyseren en beoordelen* van het *object* van evaluatie.<sup>3</sup> Deze omschrijving bevat vier elementen die alle vier een toelichting behoeven. Het object van evaluatie is het functioneren van de Nationaal rapporteur. 'Functioneren' is hier bedoeld als een

---

<sup>3</sup> Hoogerwerf 1984.

samenvatter van alles wat de Nationaal rapporteur als instituut en als ambtsbekleder feitelijk doet en voortbrengt. Om het functioneren van de Nationaal rapporteur te kunnen analyseren en beoordelen is *beschrijving* van dat functioneren nodig. Strikt genomen wordt bij de evaluatie dan ook niet ‘het functioneren’ beoordeeld maar een voorstelling of waarneming van dat functioneren.<sup>4</sup> De volgende hoofdstukken bevatten de benodigde beschrijvingen van het object van evaluatie. Voor het *analyseren* van het functioneren worden de beschreven aspecten in hun context geplaatst om verbanden te vinden en verklaringen voor een bepaalde stand van zaken te achterhalen. Om dat mogelijk te maken leggen we het functioneren van de Nationaal rapporteur uiteen in een aantal aspecten. Voor het *beoordelen* van het functioneren toetsen we de verschillende beschreven en geanalyseerde aspecten van het functioneren aan een aantal door ons relevant geacht maatstaven. Het geheel van die maatstaven noemen we het *evaluatiekader*. Samengevat komt dit op het volgende neer:

FIGUUR 2.1: EVALUEREN INSTITUUT NATIONAAL RAPPORTEUR



De vraag die rest is welke maatstaf het meest geschikt is om de Nationaal rapporteur te beoordelen. Een eerste maatstaf voor het beoordelen van het functioneren van de Nationaal rapporteur is het bereiken van het doel van het instituut. Op de doelen en taken van de Nationaal rapporteur gaan we in hoofdstuk 3 uitgebreid in, maar daarop vooruitlopend constateren we nu alvast dat zijn uiteindelijke doel is ‘het versterken van de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen’.<sup>5</sup> De algemene evaluatieve vraag die hier uit voortvloeit is: ‘In hoeverre heeft het functioneren van de Nationaal rapporteur bijgedragen aan het versterken van de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen?’ Dit is een complexe vraag die om allerlei redenen niet goed te beantwoorden valt. Een goed onderbouwde beantwoording van de vraag vergt inzicht in zowel de concrete effecten van het beleid ter bestrijding van mensenhandel en seksueel misbruik als ook in de effecten van het functioneren van de Nationaal rapporteur op dat beleid. Echter, het bestrijdingsbeleid is slechts een van de vele (f)actoren die invloed hebben op de staat van de mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Om zinvolle uitspraken te kunnen doen over de effecten van alleen het beleid zou strikt genomen een vergelijking gemaakt moeten worden van een situatie mét en een situatie zonder de betreffende beleidsvoering. Daarnaast is ook de beleidsvorming en beleidsuitvoering onderhevig aan tal van invloeden, waaronder de bijdragen van de Nationaal rapporteur. Om de effecten van het functioneren van de Nationaal rapporteur op de beleidsvoering te isoleren van de overige vergt

<sup>4</sup> J.Th. A Bressers en A. Hoogerwerf, ‘Inleiding tot de beleidsevaluatie’, in: A. Hoogerwerf e.a. 1984, p. 20.

<sup>5</sup> De *Verklaring van Den Haag* uit 1997 bevat maatregelen ter *voorkoming en bestrijding* van mensenhandel. Een van deze maatregelen is het ambt van de Nationaal rapporteur mensenhandel. Het voorkomen en bestrijden van mensenhandel komt in de Wet Nationaal rapporteur naar voren als taakopdracht van de rapporteur. In art. 5 sub b van de Wet Nationaal rapporteur wordt beschreven dat de taak van de Nationaal rapporteur is het adviseren van de regering over de *voorkoming en bestrijding* van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Uit art. 7 sub c van de Wet Nationaal rapporteur volgt dat de rapportages van de Nationaal rapporteur aanbevelingen bevatten *ter verbetering van de voorkoming en bestrijding* van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Zowel het adviseren van de regering als het doen van aanbevelingen draagt bij aan het versterken van de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

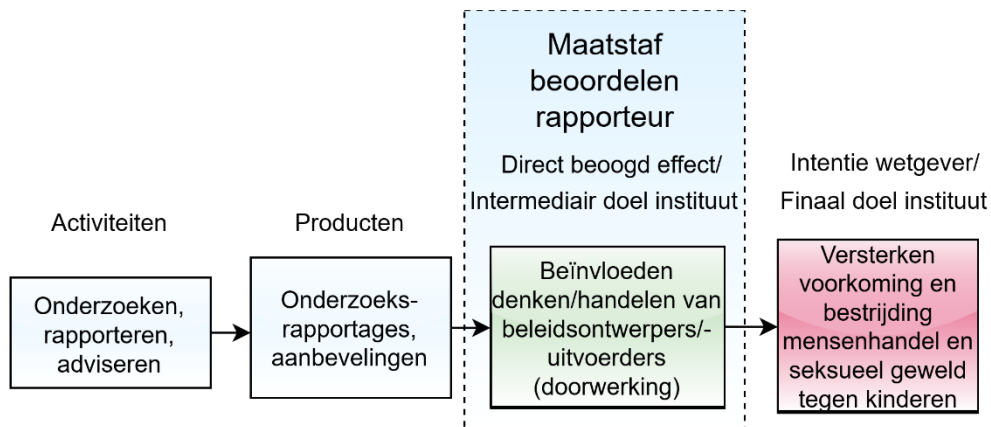


strikt genomen opnieuw een met-zonder-vergelijking. Zulke onderzoeken zijn praktisch niet mogelijk in het kader van dit onderzoek.<sup>6</sup> Het functioneren van de Nationaal rapporteur wordt hier dan ook niet beoordeeld tegen de maatstaf ‘versterking van de bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen’.

In plaats daarvan hanteren we een minder verreichende maatstaf voor het beoordelen van het functioneren van de rapporteur: het *doorwerkingscriterium*.<sup>7</sup> Doorwerkingsonderzoek is een zwakkere vorm van evaluatie dan effectenonderzoek, maar het is wel een vorm van evaluatie die goed aansluit bij het werk van de Nationaal rapporteur. De producten van de Nationaal rapporteur (onderzoeken, rapporten, adviezen) zijn immers bedoeld om het denken en handelen van anderen (de doelgroep, de advies-adressaat) op enigerlei wijze te veranderen, al was het maar doordat de inzichten van de Nationaal rapporteur worden meegewogen bij beleidsvorming. Deze invloed op het denken en handelen van beleidsontwerpers en beleidsuitvoerders noemen we doorwerking.<sup>8</sup> De evaluatieve vraag die daarbij hoort is: ‘In hoeverre werkt het functioneren van de Nationaal rapporteur door in de beleidsvoering<sup>9</sup> ter bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen?’

Samengevat komt dit neer op onderstaande figuur. Het meten van het uiteindelijke doel van de rapporteur, het versterken van de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, is niet mogelijk. In het figuur is dit aangeduid met de rode kleur. Het is wel mogelijk om uitspraken over de doorwerking van de producten van de rapporteur te doen (groen).

FIGUUR 2.2: HET DOORWERKINGSCRITERIUM ALS MAATSTAF OM DE RAPPORTEUR TE BEOORDELEN



Hierna gaan we in op de manier waarop we doorwerking van de producten van de rapporteur meten.

<sup>6</sup> Een effect- en effectiviteitsmeting van het finale doel van het instituut is hiermee uitgesloten.

<sup>7</sup> In navolging van Bekkers e.a.2004.

<sup>8</sup> In de literatuur wordt naast de invloed op het denken (*conceptual use*) en de invloed op het handelen (*instrumental use*) ook nog het strategisch gebruik maken van adviezen en onderzoeksrapporten onderscheiden. Huberman 1987, p. 600; Bekkers e.a. 2004, p. 24.

<sup>9</sup> De term ‘beleidsvoering’ wordt hier gebruikt ter aanduiding van het geheel van beleidsvorming en beleidsuitvoering.

## 2.4.2 Het meten van doorwerking

### Direct meten doorwerking

Om een beeld te verkrijgen van de mate van doorwerking bewandelen we twee verschillende wegen.<sup>10</sup> De eerste of *directe* methode is om bij de advies-adressanten en doelgroepen na te gaan in hoeverre de adviezen en rapporten van de Nationaal rapporteur daar zijn geland. We meten hiertoe de doorwerking van kennis en inzichten van de tastbare producten van de rapporteur, namelijk van de onderzoeksrapportages en van de aanbevelingen uit de rapportages, en niet van advies van de rapporteur in algemene zin. De doorwerking van de beide producten (rapportages, aanbevelingen) heeft een eigen dynamiek en verloopt volgens een ander traject, wat een directe invloed heeft op de meetbaarheid.

Doorwerking van de kennis en inzichten uit de onderzoeksrapportages van de rapporteur is een fluïde proces en kent vele verschijningsvormen bij een groot aantal (niet altijd kenbare) adressanten. Het is dan niet goed mogelijk om meetbare grootheden te ontwerpen die recht doen aan de complexiteit en variëteit van de doorwerking van de rapportages. Het is wél mogelijk om iets te zeggen over de doorwerking van de inzichten en kennis uit de onderzoeksrapportages van de Nationaal rapporteur op basis van hetgeen direct betrokkenen daaromtrent verklaren en van de doorwerking van de aanbevelingen die de Nationaal rapporteur heeft gedaan. Dat gebeurt in hoofdstuk 7.

### Indirect meten van doorwerking

De tweede of *indirecte* methode om doorwerking te meten bestaat eruit dat wordt nagegaan in hoeverre wordt voldaan aan de voorwaarden die moeten zijn vervuld om adviezen en rapporten te laten doorwerken in de beleidspraktijk (kritische succesfactoren). De literatuur noemt allerlei vooral contextgebonden factoren die van invloed zijn op de mate van doorwerking.<sup>11</sup> In dit onderzoek sluiten wij aan bij de context waarin de Nationaal rapporteur functioneert. Wij gaan ervan uit dat er twee algemene voorwaarden vervuld moeten zijn om de producten van de Nationaal rapporteur te laten doorwerken. In de eerste plaats dient de Nationaal rapporteur zijn wettelijk opgedragen taken daadwerkelijk en naar behoren uit te voeren wil hij effect sorteren in de beleidsuitvoering- en praktijk. Het gaat daarbij om de volgende aspecten:

#### 1. De uitvoering van de wettelijke taak (kernfunctie)

- onderzoeken
  - = de stand van zaken met betrekking tot mensenhandel
  - = de stand van zaken met betrekking tot seksueel geweld tegen kinderen
  - = de werking van het beleid op beide terreinen
- rapporteren over het verrichte onderzoek
- adviseren naar aanleiding van het verrichte onderzoek

In de tweede plaats is het van belang dat de Nationaal rapporteur bij zijn functioneren aan enkele voorwaarden voldoet om in staat te zijn zinvolle en bruikbare rapporten en adviezen te maken. Daartoe hebben we een aantal kansvoorwaarden geformuleerd: de kans op doorwerking is groter naarmate het Instituut meer voldoet aan die voorwaarden.<sup>12</sup> Er is geen volledig causaal verband tussen de voorwaarden en de beoogde doorwerking; de voorwaarden

<sup>10</sup> In navolging van Bekkers e.a. 2004.

<sup>11</sup> Bekkers e.a. 2004.

<sup>12</sup> We baseren ons hierbij op de zes categorieën kritieke succesfactoren beschreven door Bekkers e.a. 2004.

zijn niet per definitie *voldoende* (voldoen aan de voorwaarden biedt geen garantie op doorwerking) en zijn evenmin elk voor zich *noodzakelijk* (doorwerking is niet onmogelijk als er niet aan de voorwaarden voldaan is) voor naleving. De geïdentificeerde voorwaarden beschrijven wel de toestanden van het proces van het functioneren van de rapporteur die waarschijnlijk bijdragen aan het doorwerken van het functioneren van de rapporteur. We gebruiken de voorwaarden om te achterhalen of er een redelijke kans op doorwerking aanwezig is. Hierna beschrijven we een vijftal aspecten van het functioneren van de rapporteur waar we voorwaarden voor hebben opgesteld.

## 2. Voorwaardelijke aspecten

### a. Organisatie van het instituut Nationaal rapporteur (structurele factoren)

- a) Externe relaties (toeleveranciers, internationale relaties)
- b) De financiering
- c) Organisatie en functioneren van het bureau
- d) De bestuurlijke inbedding van de Nationaal rapporteur

Naarmate bij deze structurele factoren (de basis) meer op orde is, is de kans op doorwerking groter.

### b. Kenmerken van het product (rapportages, aanbevelingen)

- a) Toegankelijkheid rapportages (leesbaarheid/ vormgeving)
- b) Kwaliteit onderzoek (wetenschappelijke criteria)
- c) Type aanbevelingen (concreetheid, inhoudelijk)

Naarmate de producten meer aan deze kenmerken voldoen is de kans op doorwerking groter.

### c. Interactie met de doelgroep

- a) Contacten met gebruikers / afnemers
- b) Goede communicatie

Naarmate er (meer en goede) relaties zijn met gebruikers en afnemers is de kans op doorwerking groter.

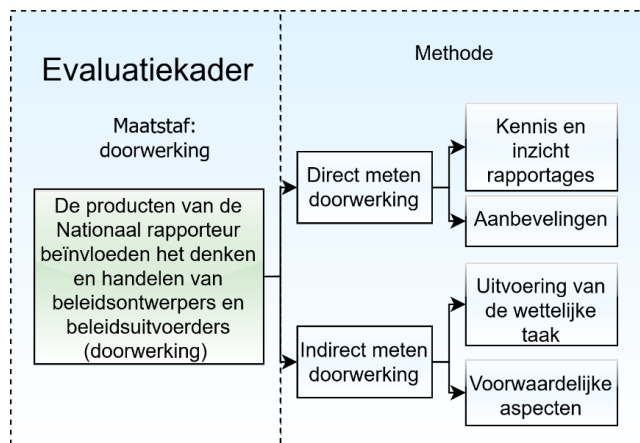
### d. Presentatie en nazorg van het advies en onderzoek

- a) Aanwezigheid communicatiestrategie
- b) Ondersteunende adviesproducten
- c) Organisatie presentatie en nazorg
- d) Aandacht in media

Naarmate er aandacht wordt besteed aan deze kenmerken is de kans op doorwerking groter.

Samengevat beoordelen we het functioneren van de Nationaal rapporteur aan de hand van het doorwerkingscriterium. We meten de directe doorwerking van kennis en inzichten uit de onderzoeksrapportages en doorwerking van de aanbevelingen van de rapporteur. Daarnaast meten we de indirecte doorwerking, waarbij we ingaan op de wettelijke taakuitvoering en kansvoorwaarden die doorwerking van de producten van de rapporteur mogelijk maken. Dit komt op het volgende neer:

FIGUUR 2.3: INVULLING VAN HET EVALUATIEKADER



## 3 De taak van de Nationaal rapporteur

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de taakstelling van de Nationaal rapporteur beschreven en geanalyseerd. Het hoofdstuk start in paragraaf 3.2 met de oorspronkelijke taakstelling van de eerste Nationaal rapporteur Mensenhandel in Nederland. Inmiddels zijn (ruim) twee decennia gepasseerd en hebben zich de nodige veranderingen voorgedaan. Het onderzoeksterrein van de Nationaal rapporteur is meerdere keren uitgebreid en de taken van de Nationaal rapporteur zijn wettelijk verankerd. Dit komt in de paragrafen 3.3 en 3.4 aan de orde. Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting.

### 3.2 Taakstelling eerste Nationaal rapporteur

#### 3.2.1 Inleiding

Het ambt van de Nationaal rapporteur is ontstaan in 2000, toen Nationaal rapporteur Korvinus aantrad als eerste Nationaal rapporteur mensenhandel. Deze paragraaf beschrijft de bestaansredenen van het ambt door terug te kijken op de internationale origine van het ambt. Vervolgens komt de taakstelling van de eerste Nederlandse Nationaal rapporteur aan de orde.

#### 3.2.2 Verklaring van Den Haag

In 1997 vindt in Den Haag een Europese ministeriële conferentie over vrouwenhandel plaats, uitmondend in de *Verklaring van Den Haag*.<sup>13</sup> Het doel van de Verklaring is om op nationaal en Europees niveau actie te stimuleren op het gebied van preventie, opsporing en vervolging van vrouwenhandel en om hulp te bieden aan slachtoffers van internationale vrouwenhandel.<sup>14</sup> De Verklaring bevat Europese richtlijnen voor effectieve maatregelen ter voorkoming en bestrijding van vrouwenhandel gericht op seksuele uitbuiting. De Verklaring bevat zowel maatregelen gericht aan lidstaten als maatregelen gericht aan Europese instituten. Een van de actiepunten gericht aan de lidstaten ter preventie van vrouwenhandel is onderzoek te doen naar het instellen van een Nationaal rapporteur inzake vrouwenhandel. De Verklaring stelt:

---

<sup>13</sup> *Verklaring van Den Haag* 1997.

<sup>14</sup> Brief van de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Justitie van 12 mei 1997 (*Kamerstukken II* 1996/1997, 25110, nr. 17).

*‘Provide or explore the possibilities for the appointment of national rapporteurs, who report to Governments on the scale, the prevention and combating of trafficking in women. Develop criteria for reporting on the scale, nature and mechanisms of trafficking in women and the effectiveness of policies and measures concerning this phenomena. Encourage the cooperation of national rapporteurs on a regular basis.’*

### 3.2.3 Brief van de minister

De Nederlandse regering beschouwt de *Verklaring van Den Haag* als een ‘doorbraak in het denken over vrouwenhandel’<sup>15</sup>. In 1999 geeft Nederland als eerste Europese lidstaat navolging aan de Europese aanbeveling uit de Haagse Verklaring. Per brief informeert de minister van Justitie de Kamer over het voornemen spoedig een Nationaal rapporteur in te stellen.<sup>16</sup> De taak van de Nationaal rapporteur beschrijft de minister als volgt:

*‘De Nationaal rapporteur onderzoekt in ieder geval de (ontwikkelingen in de) omvang en kenmerken van vormen van gedwongen prostitutie, in het bijzonder handel in vrouwen en kinderen, alsmede de effecten van genomen beleidsmaatregelen ter bestrijding van dit fenomeen.’*

De minister geeft in de brief aan dat de Nationaal rapporteur jaarlijks een rapportage opstelt met in ieder geval een verantwoording van de wijze van onderzoek, de resultaten van het verrichte onderzoek en daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen ter verbetering van bestrijding en voorkoming van delicten. De aanbevelingen kunnen zich richten op de centrale overheid, de lokale overheid, andere bestuursorganen, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties.

De meerwaarde van het onderzoek van de Nationaal rapporteur zou volgens de minister met name moeten blijken uit het *integrale* karakter van het onderzoek. Informatie over vrouwenhandel was tot dusverre verspreid en werd niet in relatie tot elkaar gezocht. Het door de Nationaal rapporteur uitgevoerde onderzoek en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen kunnen volgens de minister daarom een belangrijke rol spelen in het verbeteren van de strijd tegen vrouwenhandel.<sup>17</sup>

### 3.2.4 Eerste Nationaal rapporteur

Aan het voornemen van de minister van Justitie om een Nationaal rapporteur aan te stellen is in 2000 uitvoering gegeven, toen Dien Korvinus aantrad als eerste Nederlandse rapporteur Mensenhandel. Twee jaar later brengt Korvinus de *Eerste rapportage Mensenhandel* uit.<sup>18</sup> Uit de eerste rapportage volgt dat in onderling overleg met Korvinus afspraken zijn gemaakt over de taak en rol van de Nationaal rapporteur.<sup>19</sup> De contouren daarvoor zijn, stelt het rapport, vastgelegd in de brief van de minister van Justitie uit 1999. De taak van de Nationaal rapporteur volgend uit de eerste rapportage Mensenhandel is:

*‘De taak van de Nationaal rapporteur Mensenhandel is jaarlijks rapport uit te brengen over de aard en omvang van mensenhandel, de mechanismen die bij mensenhandel een rol*

<sup>15</sup> Brief van de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Justitie van 12 mei 1997 (*Kamerstukken II 1996/1997*, 25 110, nr. 17).

<sup>16</sup> *Kamerstukken II 1998-1999*, 26206, nr. 15.

<sup>17</sup> *Kamerstukken II 1998-1999*, 26206, nr. 15.

<sup>18</sup> *Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationaal rapporteur (2002)*.

<sup>19</sup> *Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationaal rapporteur (2002)*, p. 52.

*spelen, alsmede over de ontwikkelingen op dit terrein en de effecten van het ter zake gevoerde beleid.'*

In de *Eerste rapportage mensenhandel* benoemt Korvinus dat de rapporteur voor het vervullen van haar kerntaak – de jaarlijkse rapportage – zeer nauw contact houdt met diverse actoren op het onderzoeksterrein mensenhandel en dat de rapporteur daarom deelneemt aan diverse overlegsituaties. Korvinus benoemt verder expliciet in de rapportage dat de Nationaal rapporteur zich naast het uitvoeren van de kerntaak – de jaarlijkse rapportage – bezighoudt met 'aan de functie inherente, belangrijke additionele taken'<sup>20</sup>. De rapporteur wacht niet per definitie met het uiten van haar bevindingen tot het moment van rapportage, maar zal, 'wanneer daartoe aanleiding bestaat en daarvoor ruimte is', initiatieven nemen of situaties bijsturen. De rapportage geeft vervolgens een aantal voorbeelden van initiatieven. Een voorbeeld is Amsterdamse bestuurders te overtuigen van het belang om de escortbranche in het gemeentelijk vergunningstelsel te betrekken. Een andere categorie additionele taken betreft het doorgeven van meldingen, door personen met informatie over mensenhandel door te verwijzen naar de geëigende instanties en/of de instanties op de hoogte te brengen van de meldingen.

#### **Activiteiten eerste Nationaal rapporteur**

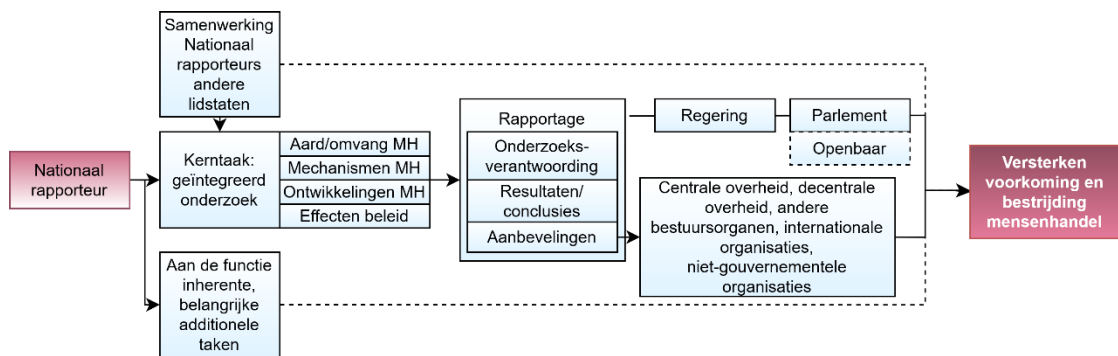
Vanaf de instelling van het ambt van de Nationaal rapporteur houdt de Nationaal rapporteur zich bezig met diverse activiteiten ten behoeve van haar taakstelling. Uit de *Eerste rapportage Mensenhandel* uit 2002 volgt dat Korvinus voor haar taak gesprekken voert met organisaties in het veld, aanwezig is bij bijeenkomsten zoals begeleidingscommissies en expertmeetings en werkbezoeken doet. De rapporteur heeft contact met diverse organisaties, waaronder de politie, het OM, hulpverleners, belangenbehartigers en niet-gouvernementele organisaties, (lokale) overheden en onderzoekers en wetenschappers. Korvinus is daarnaast aanwezig bij internationale werkbijeenkomsten en gaat op werkbezoek bij buitenlandse organisaties. De rapporteur geeft verder aan diverse congressen, symposia, studie(mid)dagen en lezingen bij te wonen. Bij een gedeelte van deze activiteiten levert de rapporteur een inhoudelijke bijdrage in de vorm van een presentatie. De rapporteur levert bijdragen aan onderzoeken door derden.

### **3.2.5 Schematische samenvatting**

Om de taken van de eerste Nationaal rapporteur weer te geven hebben we onderstaand schema opgesteld. Het schema biedt een weergave van de taken van de eerste Nationaal rapporteur, volgend uit de *Verklaring van Den Haag*, de brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer uit 1999 en de *Eerste rapportage Mensenhandel*.

<sup>20</sup> *Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationaal rapporteur (2002).*

FIGUUR 3.1: SCHEMATISCHE WEERGAVE TAKEN EERSTE NATIONAAL RAPPOORTEUR



In het schema worden drie typen activiteiten van de Nationaal rapporteur onderscheiden. Ten eerste samenwerking met Nationaal rapporteurs uit andere lidstaten. De onderlinge samenwerking vloeit voort uit de internationale oorsprong van de rapporteur.<sup>21</sup> Het onderzoek resulteert in aanbevelingen aan (lokale) overheden, bestuursorganen en niet-gouvernementele organisaties. In het schema is de kerntaak van de rapporteur in het midden weergegeven. Ten derde geeft Nationaal rapporteur Korvinus in de *Eerste rapportage mensenhandel* aan dat de Nationaal rapporteur ‘aan de functie inherente, belangrijke additionele taken’ heeft. Het beoogde effect van het instituut Nationaal rapporteur is het versterken van de voorkoming en bestrijding van mensenhandel.

### 3.3 Ontwikkeling onderzoeksterrein Nationaal rapporteur

#### 3.3.1 Inleiding

Sinds de aanstelling van de eerste Nationaal rapporteur mensenhandel in 2000 is het onderzoeksterrein van de Nationaal rapporteur meerdere keren uitgebreid. Deze paragraaf beschrijft de veranderingen binnen het onderzoeksterrein van de Nationaal rapporteur en de gebeurtenissen die hiertoe aanleiding gaven.

#### 3.3.2 Mensenhandel

In de *Verklaring van Den Haag* uit 1997 worden lidstaten gestimuleerd om onderzoek te doen naar het instellen van een Nationaal rapporteur vrouwenhandel. De Verklaring beschrijft vrouwenhandel als ‘ieder gedrag dat het legaal of illegaal binnenkomen, doorreizen, verblijven of uitreizen van vrouwen faciliteert met de bedoeling deze vrouwen door middel van dwang, geweld, bedreiging, bedrog of andere vormen van pressie in de prostitutie te brengen’.<sup>22</sup> Het onderzoeksterrein van de eerste Nederlandse Nationaal rapporteur heeft een bredere strekking dan het begrip vrouwenhandel uit de Haagse Verklaring. Nederland sluit bij het bepalen van het onderzoeksterrein van de Nationaal rapporteur aan bij het mensenhandelbegrip uit het Nederlandse strafrecht. De minister van Justitie licht dit in zijn brief uit 1999 toe: ‘Het ligt voor de hand dat de onderwerpen waarnaar de Nationaal rapporteur onderzoek verricht als samenhangende delicten (in één artikel) worden geformuleerd.’<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Dit blijkt bijvoorbeeld uit de *Verklaring van Den Haag* 1997: ‘Encourage the cooperation of national rapporteurs on a regular basis.’

<sup>22</sup> *Verklaring van Den Haag* 1997.

<sup>23</sup> Brief van de Minister van Justitie van 29 juni 1999 (*Kamerstukken II* 1998/1999, 26206, nr. 15).



Bij de aanstelling van de eerste Nationaal rapporteur mensenhandel is aangesloten bij het – destijds aanhangige – art. 250a Sr.<sup>24</sup> Het artikel gaat uit van een bredere delictomschrijving dan vrouwenhandel. Het bevat niet uitsluitend handel, maar ook het aanzetten tot en profiteren van onvrijwillige prostitutie als er geen sprake is van handel. Verder ziet het artikel niet uitsluitend op misbruik van vrouwen en meisjes, maar ook op misbruik van mannen en jongens.<sup>25</sup>

### **Verbreding (strafrechtelijke) begrip mensenhandel**

De reikwijdte van het begrip ‘mensenhandel’ is in het Nederlandse strafrecht met de jaren (2002, 2005 en 2013) groter geworden. Op 1 oktober 2002 is het bereik van art. 250a Sr vergroot met uitbuiting van personen voor andere seksuele handelingen dan prostitutie.<sup>26</sup> De wijziging is het gevolg van het *Verdrag betreffende de ergste vormen van kinderarbeid* van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) van de Verenigde Naties uit 1999.<sup>27</sup> Het verdrag draagt lidstaten op maatregelen te nemen om het verbod van kinderarbeid en de uitbuiting van de ergste vormen van kinderarbeid te waarborgen.

In 2005 vindt verdere verbreding van het begrip mensenhandel plaats door de inwerkingtreding van nieuwe strafrechtwetgeving. Art. 273a Sr vervangt het oude strafrechtartikel 250a Sr.<sup>28</sup> Aanleiding voor de verbreding is aansluiting bij de definitie van mensenhandel uit het zogenoemde *Palermo-protocol* van de Verenigde Naties en het *Kaderbesluit van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel*.<sup>29</sup> Het Palermo-protocol is het eerste juridische instrument op wereldschaal waarin de verplichting voor staten wordt gesteld mensensmokkel strafbaar te stellen en bevat de eerste universele definitie van mensenhandel.<sup>30</sup> Het EU-kaderbesluit draagt bij aan de bestrijding en de voorkoming van mensenhandel.<sup>31</sup> De wetwijziging stelt nieuwe gedragingen binnen het bereik van de strafbepaling, namelijk uitbuiting in arbeid of diensten buiten de seksindustrie strafbaar en bepaalde activiteiten gericht op orgaanverwijdering.<sup>32</sup> In 2006 is art. 273a Sr vernummerd tot art. 273f Sr.

In 2013 treedt de *Europese Richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan* in werking ter vervanging van het EU-kaderbesluit van 19 juli 2002.<sup>33</sup> De Europese richtlijn is een instrument ter versterking van het fundament voor een effectieve aanpak van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers.<sup>34</sup> De richtlijn hanteert een ruimer concept van het begrip uitbuiting, namelijk ook uitbuiting door gedwongen bedelarij en van criminele activiteiten.<sup>35</sup> In 2013 implementeert Nederland de richtlijn, wat leidt tot aanscherping en actualisatie van het Nederlandse

<sup>24</sup> Brief van de Minister van Justitie van 29 juni 1999 (*Kamerstukken II 1998/1999*, 26206, nr. 15).

<sup>25</sup> Brief van de Minister van Justitie van 29 juni 1999 (*Kamerstukken II 1998/1999*, 26206, nr. 15).

<sup>26</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29291 nr. 3.

<sup>27</sup> Verdrag betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (Verdrag Nr. 182 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zevenentachtigste zitting); Genève, 17 juni 1999.

<sup>28</sup> Art. 273a Sr.

<sup>29</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29291 nr. 3.

<sup>30</sup> Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15 november 2000.

<sup>31</sup> Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel (L 203/1).

<sup>32</sup> Art. 273a Sr.

<sup>33</sup> EU-Anti-mensenhandelrichtlijn (2011/36/EU).

<sup>34</sup> Implementatie van de EU-Anti-mensenhandelrichtlijn (2011/36/EU).

<sup>35</sup> *Kamerstukken II 2011/12*, 33309, nr. 3 (MvT).

strafrecht. Art. 273f Sr sluit aan bij de (ruimere) definitie van uitbuiting uit de richtlijn.<sup>36</sup> Dit resulteert in een verdere verbreding van het onderzoeksterrein van de Nationaal rapporteur.

Het mandaat mensenhandel sluit sinds de laatste wijziging aan bij het begrip mensenhandel uit art. 273 Sr. Dit strafrechtartikel is omvangrijk en typeert diverse categorieën handelingen als 'mensenhandel'.

De Nationaal rapporteur sluit aan bij het strafrechtartikel en hanteert op zijn website een vereenvoudigde/verkorte definitie van het begrip:

**Mensenhandel (aanduiding op website Nationaal rapporteur)**

*'Mensenhandel draait om het uitbuiten van een ander. De uitbouter gebruikt daarbij dwang, zoals geweld en chantage of misbruikt de kwetsbaarheid en afhankelijkheid van het slachtoffer.'*

Hij onderscheidt daarbij vier vormen van mensenhandel: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering.

### 3.3.3 Seksueel geweld tegen kinderen

Al in 1999 noemt de minister van Justitie in zijn brief de mogelijkheid de onderzoeksterreinen van de Nationaal rapporteur op een later moment uit te breiden, zoals met het onderwerp misbruik van kinderen voor het maken van pornografisch materiaal.<sup>37</sup> Tien jaar later, in 2009, is een uitbreiding van het onderzoeksterrein van de Nationaal rapporteur gerealiseerd met het onderwerp kinderpornografie. De uitbreiding is vastgelegd in de *Regeling instelling Nationaal rapporteur mensenhandel in werking 2009*.<sup>38</sup> In de memorie van toelichting van de regeling legt de minister van Justitie uit dat de roep om uitbreiding sinds enkele jaren uit diverse hoeken afkomstig is.<sup>39</sup> Dit onder andere 'teneinde de effecten van beleid en de operationele invulling daarvan beter te kunnen meten'.

In een brief aan de Tweede Kamer legt de minister van Justitie uit dat in overleg met de Nationaal rapporteur tot de taakuitbreiding is besloten. De ernst van het probleem van kinderpornografie, de urgentie voor een aanpak en de raakvlakken die kinderpornografie heeft met mensenhandel geven hiertoe aanleiding, schrijft de minister.<sup>40</sup> De minister geeft aan dat de uitbreiding met het onderwerp kinderpornografie aansluit bij de tekst van het *Verdrag inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik* (Verdrag van Lanzarote) uit 2007.<sup>41</sup> Het Verdrag van Lanzarote beoogt kinderen te beschermen tegen vormen van seksueel geweld, waaronder kinderpornografie. Uit het Verdrag blijkt het gemeenschappelijke karakter tussen de onderzoeksgebieden mensenhandel en kinderpornografie.

Twee jaar na uitbreiding van haar mandaat brengt de Nationaal rapporteur de eerste rapportage kinderpornografie uit.<sup>42</sup> In het voorwoord van de rapportage geeft ze aan dat het rapport tevens de laatste rapportage kinderpornografie is. Ze spreekt de wens uit voor een

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33309, nr 2.

<sup>37</sup> Brief van de Minister van Justitie van 29 juni 1999 (Kamerstukken II 1998/1999, 26206, nr. 15).

<sup>38</sup> Regeling van de Minister van Justitie van 28 oktober 2009 (*Stcrt.* 2009, 18798).

<sup>39</sup> Regeling van de Minister van Justitie van 28 oktober 2009 (*Stcrt.* 2009, 18798).

<sup>40</sup> Brief van de Minister van Justitie van 21 december 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32123-VI, nr. 79).

<sup>41</sup> Brief van de Minister van Justitie van 21 december 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32123-VI, nr. 79).

<sup>42</sup> Kinderpornografie - Eerste rapportage van de nationaal rapporteur 2011.

geïntegreerde aanpak waarbij het onderwerp kinderpornografie onderdeel is van het bredere onderwerp seksueel geweld tegen kinderen. De scheidslijn tussen beide is ‘kunstmatig’ en doet ‘geen recht aan het probleem’, aldus de Nationaal rapporteur. Ze sluit de rapportage af met de aanbeveling te voorzien in een integrale aanpak van seksueel geweld tegen kinderen. De regering neemt de aanbeveling over en in 2012 is het mandaat Kinderpornografie verbreed met het onderwerp Seksueel Geweld tegen Kinderen.<sup>43</sup>

In de eerste rapportage binnen het mandaat seksueel geweld tegen kinderen beschrijft de rapporteur dat het mandaat alle strafwaardige gedragingen met een seksueel component gepleegd tegen een minderjarige bevat. Hij licht toe dat gebruik van de juridische definitie van het verschijnsel het mogelijk maakt om op uniforme wijze vast te stellen of sprake is van seksueel geweld tegen kinderen.<sup>44</sup> Op zijn website bevestigt de rapporteur dit en geeft hij een opsomming van de relevante strafrechtartikelen.<sup>45</sup> In de zedentitel in het wetboek van Strafrecht staan maar liefst twintig relevante artikelen waarin is vastgelegd welke gedragingen strafbaar zijn.<sup>46</sup>

De rapporteur geeft op zijn website een vereenvoudigde definitie van het begrip seksueel geweld tegen kinderen:

**Seksueel geweld tegen kinderen (aanduiding website Nationaal rapporteur)**

*‘Onder seksueel geweld tegen kinderen vallen alle strafbare acties met een seksuele component die gericht zijn tegen een kind. Het gaat bijvoorbeeld om ontucht, verkrachting, kinderpornografie of grooming.’*

Op zijn website onderscheidt hij een aantal categorieën: hands-on en hands-off seksueel geweld, ontucht, aanranding en verkrachting, kinderpornografie, ongewenste sexting, grooming, betaalde seks met minderjarigen, kinderseksstoerisme.

### 3.3.4 Schematische samenvatting

Om de (aanleidingen tot) taakuitbreiding te illustreren hebben we onderstaand schema opgesteld. Het schema biedt een visuele weergave van de taakuitbreidingen door de jaren heen, sinds de aanstelling van de eerste Nationaal rapporteur mensenhandel.

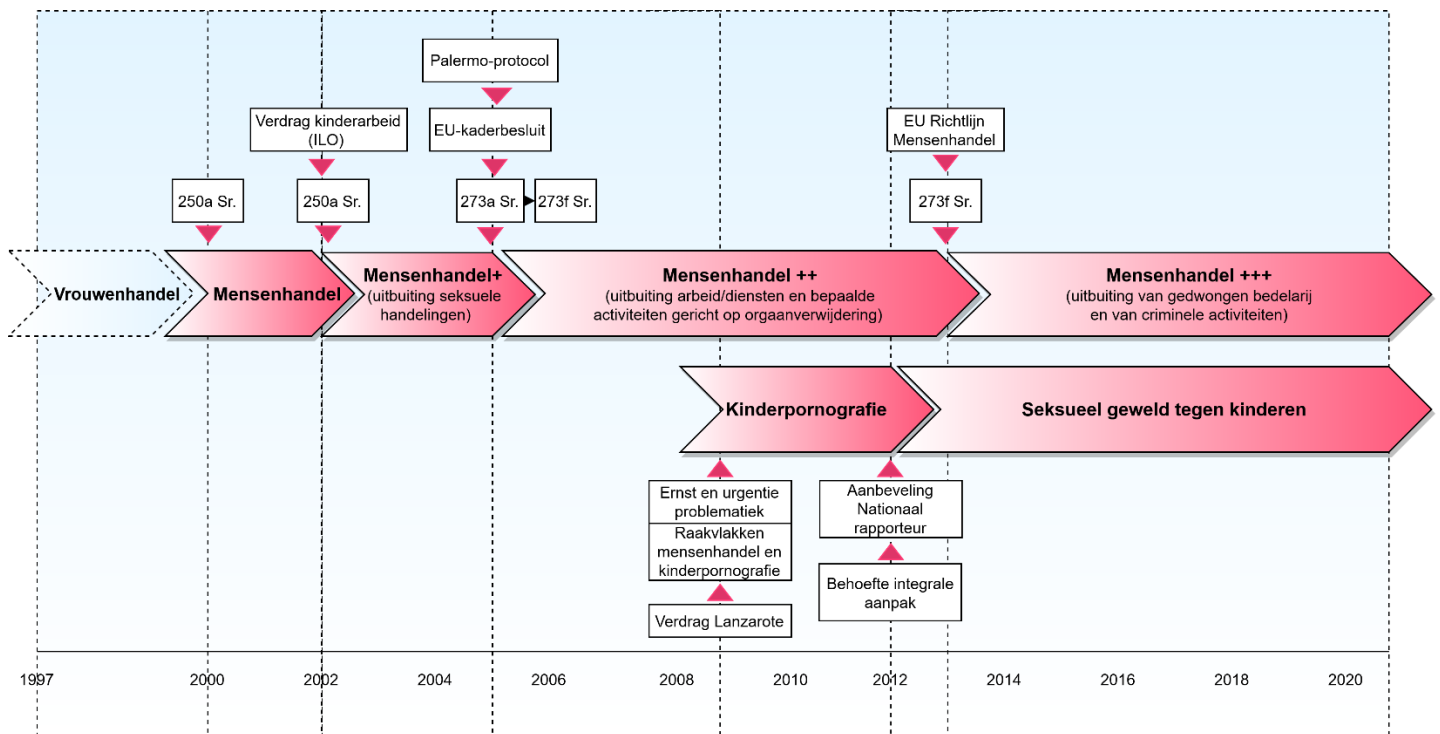
<sup>43</sup> Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 11 mei 2012 (*Stcrt.* 2012, 12253).

<sup>44</sup> Op goede grond. De aanpak van seksueel geweld tegen kinderen 2014, p. 25.

<sup>45</sup> ‘Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen’, <https://www.nationaalrapporteur.nl/>.

<sup>46</sup> Art. 239 t/m art. 251 Sr.

FIGUUR 3.2: TAKEN EN TAAKUITBREIDINGEN NATIONAAL RAPPORTEUR DOOR DE JAREN HEEN



Sinds 2014 zijn de mandaten ongewijzigd. Wel is eind 2021 een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht ‘te onderzoeken of en, zo ja, hoe de taken van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen kunnen worden uitgebreid met structurele aandacht voor geweld tegen vrouwen’.<sup>47</sup> De motie is aangenomen maar heeft (nog) niet tot een aanpassing van het mandaat geleid.

### 3.4 (Wettelijke) verankering taakopdracht

#### 3.4.1 Inleiding

De taakstelling van de eerste Nationaal rapporteur volgt uit de *Verklaring van Den Haag* uit 1997. Bij het aantreden van Korvinus in 2000 is de taakstelling van de Nationaal rapporteur niet wettelijk vastgelegd of anderszins geformaliseerd. Pas in 2006 is de taak van de Nationaal rapporteur beschreven in een ministeriële regeling en in 2013 creëert de wetgever een formeel-wettelijk kader voor het optreden van de Nationaal rapporteur met de Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. In deze paragraaf wordt de taakstelling uit de ministeriële regeling en de Wet besproken.

#### 3.4.2 Ministeriële regelingen

Op 6 september 2006 treedt de *Regeling instelling Nationaal rapporteur mensenhandel in werking*.<sup>48</sup> De ministeriële regeling onderscheidt drie taken van de Nationaal rapporteur:

1. De Nationaal rapporteur mensenhandel *onderzoekt* de (ontwikkelingen in de) omvang en kenmerken van mensenhandel, alsmede de effecten van genomen beleidsmaatregelen in de aanpak van mensenhandel.

<sup>47</sup> Kamerstukken II 2020/21, 28684, nr. 681.

<sup>48</sup> Regeling van de Minister van Justitie van 6 september 2006 (Stcrt. 2006, 175).

2. De Nationaal rapporteur mensenhandel *adviseert* de regering over de voorkoming en bestrijding van mensenhandel.
3. De Nationaal rapporteur mensenhandel *rapporteert* jaarlijks aan de regering door toezending van zijn rapport aan onze Minister van Justitie.

In lid 1 en lid 3 van de regeling legt de minister van Justitie de onderzoeks- en rapportage taak van de Nationaal rapporteur vast, zoals gegeven in de *Verklaring van Den Haag*. Het tweede lid van de ministeriële regeling beschrijft dat het adviseren aan de regering tot de taken van de Nationaal rapporteur behoort. De toelichting van de Regeling gaat niet in op de vragen hoe of waarom adviseren onderdeel van de wettelijke taakopdracht werd. Met de beschrijving in de ministeriële regeling formaliseert de minister de taken van de Nationaal rapporteur en biedt hij een kader aan de Nationaal rapporteur voor haar taakuitvoering. De ministeriële regeling biedt geen garantie tot onafhankelijke taakuitvoering door de rapporteur. Formeelstaatsrechtelijk blijft de Nationaal rapporteur een ambtenaar en heeft de minister van Justitie onverkort zeggenschap over de Nationaal rapporteur. In hoofdstuk 4 gaan we hier verder op in.

De regeling van 2006 is in 2009 en 2012 aangepast door de taakuitbreidingen Kinderporno-graphie en Seksueel geweld tegen kinderen in de regeling op te nemen. In de ministeriële regeling van 2012 is de verplichting om jaarlijks aan de regering te rapporteren vervangen door een periodieke rapportageperiode. De tekst van de regeling van 2006 is verder inhoudelijk vrijwel onveranderd overgenomen in de latere versies van 2009 en 2012.

### 3.4.3 **Wet Nationaal rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen**

In 2013 is de *Regeling instelling Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld 2012* vervangen door de *Wet Nationaal rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen* (Wet Nationaal rapporteur). Aanleiding voor de wet is de *Europese Richtlijn van 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers in werking*.<sup>49</sup> De Richtlijn verplicht lidstaten een Nationaal rapporteur aan te stellen of een mechanisme van soortgelijke strekking, voorzien in een adequaat controlesysteem. Nederland voldoet ten tijde van de richtlijn al geruime tijd aan de verplichting om een Nationaal rapporteur in te stellen.<sup>50</sup> De consequentie van de richtlijn voor de Nederlandse Nationaal rapporteur ligt besloten in de verplichting om de positie van de Nationaal rapporteur te borgen door een 'adequaat controlesysteem'. De minister van Veiligheid en Justitie licht in een memorie van antwoord op de implementatie van de Europese richtlijn toe dat een adequate controle om (borging van) een onafhankelijke en onpartijdige positie binnen de interne organisatie vraagt.<sup>51</sup> De minister vervolgt dat wettelijke verankering van de Nationaal rapporteur een 'belangrijke, zo niet definitieve, bijdrage' levert aan de onafhankelijke positie van de Nationaal rapporteur. De onafhankelijkheid van de Nationaal rapporteur is verankerd in art. 6 van de Wet Nationaal rapporteur.

#### **Art. 6 Wet Nationaal rapporteur:**

De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen vervult zijn taak in onafhankelijkheid.

<sup>49</sup> EU-Anti-mensenhandelrichtlijn (2011/36/EU).

<sup>50</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33309, nr. 3 (MvT).

<sup>51</sup> Kamerstukken I 2012/13, 33309, nr C (MvA).

Een aantal bepalingen uit de Wet Nationaal rapporteur is van belang voor de taakstelling en taakuitvoering van de Nationaal rapporteur. De taakopdracht van de Nationaal rapporteur volgt uit art. 5 Wet Nationaal rapporteur. De taakopdracht uit de Wet Nationaal rapporteur 2013 is vrijwel gelijk aan de taakopdracht in de ministeriële regelingen uit 2006, 2009 en 2012. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Nationaal rapporteur is de taakstelling vrijwel onveranderd.

**Art.5 Wet Nationaal rapporteur:**

- a. het onderzoeken van 1<sup>e</sup> de ontwikkelingen in de omvang en kenmerken van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen en 2<sup>e</sup> 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.

Art. 7 Wet Nationaal rapporteur bepaalt dat de rapporten van de Nationaal rapporteur de onderzoeksresultaten bevatten en aanbevelingen ter verbetering van de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. De aanbevelingen kunnen zich richten tot (lokale) overheden en andere bestuursorganen, internationale en niet-gouvernementele organisaties en andere betrokkenen. De wet geeft verder geen nadere beschrijving van de wettelijke taken onderzoeken, adviseren en rapporteren.

Uit art. 2 Wet Nationaal rapporteur volgt verder dat de Nationaal rapporteur wordt ondersteund door een bureau. De medewerkers van het bureau leggen volgens lid 2 slechts verantwoording voor hun werkzaamheden af aan de Nationaal rapporteur. Uit lid 4 blijkt dat de minister van Veiligheid en Justitie zorg draagt voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van het instituut. Art. 4 Wet Nationaal rapporteur beschrijft dat de Nationaal rapporteur zijn eigen werkwijze regelt en die van het bureau.

## 3.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de (historische ontwikkeling van de) taakstelling van de Nationaal rapporteur aan de orde gekomen. De minister van Justitie geeft in een brief in 1999 aan de Kamer over het instellen van de rapporteur inzicht in de doelstelling van het instituut Nationaal rapporteur. Volgens de minister kunnen het onderzoek en de aanbevelingen van de Nationaal rapporteur een belangrijke rol spelen in het verbeteren van de strijd tegen vrouwenhandel.

In 2000 treedt Dien Korvinus aan als eerste Nationaal rapporteur mensenhandel. Zij heeft als kerntaak het doen van onderzoek naar mensenhandel en daarover rapporteren. Uit de *Verklaring van Den Haag* blijkt dat onderdeel van de kerntaak van de rapporteur internationale samenwerking is. Korvinus houdt zich niet louter bezig met de onderzoeks- en rapportagetaak, maar ook met 'aan de functie inherente activiteiten'. Daarbij maakt zij als voorbehoud dat zij zich slechts bezighoudt met dergelijke activiteiten 'wanneer daartoe aanleiding bestaat en ruimte is'.

De Nationaal rapporteur heeft in de praktijk zelf haar onderzoeks- en rapportage taak bepaald. Deze praktijk is in 2013 formeel-wettelijk vastgelegd in art. 4 van de Wet Nationaal rapporteur, dat beschrijft dat de Nationaal rapporteur zijn eigen werkwijze en die van het bureau regelt. De Wet Nationaal rapporteur geeft verder een beschrijving van de taken van rapporteur. Kort samengevat zijn dit onderzoek doen naar mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, hierover rapporteren aan de regering en de regering adviseren. De adviestaak van de rapporteur is voor het eerst expliciet als taak beschreven in de ministeriële regeling van 2006. Waarom de adviestaak onderdeel van de taakbeschrijving van de Nationaal rapporteur werd, is verder niet toegelicht.

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 strafrechtartikelen. Omdat de Nationaal rapporteur aansluit bij de juridische definities, is de reikwijdte van de mandaten van de Nationaal rapporteur door maatschappelijke ontwikkelingen uitgebreid.

## 4 Bestuurlijke inbedding

### 4.1 Inleiding

Een belangrijke vraag waarmee het Instituut Nationaal rapporteur wordt geconfronteerd is: wie gaat er uiteindelijk over het functioneren van de Nationaal rapporteur? Deze vraag speelde al ten tijde van de vorige, door Pro Facto uitgevoerde evaluatie van de Nationaal rapporteur (2017). In dat evaluatierapport is betoogd dat de Nationaal rapporteur staatsrechtelijk gezien als een zelfstandig bestuursorgaan moet worden aangemerkt. Het antwoord lijkt dan dus eenvoudig: alleen de ambtsbekleider zelf gaat over zijn functioneren. Echter, sinds de vorige evaluatie is de beantwoording van de vraag ingewikkelder geworden. Inmiddels is bij het ministerie van Justitie en Veiligheid een nieuw beheerstelsel ingevoerd waarin de financierende beleidsdirectie als ‘opdrachtgever’ fungeert, en de gefinancierde bestuurlijke eenheid als ‘opdrachtnemer’. Een opdrachtgever wordt institutioneel gedreven door de vraag: krijgen we (de minister, het parlement, de belastingbetaler) waar voor ons geld? Staat een dergelijke ‘aansturing’ vanuit het ministerie niet op gespannen voet met de zelfstandige status van het Instituut? In dit hoofdstuk wordt deze problematiek beschreven onder de noemer ‘bestuurlijke inbedding van de Nationaal rapporteur’.

### 4.2 De Nationaal rapporteur is een zelfstandig bestuursorgaan

Om de gedachten te bepalen volgt hier eerst een recapitulatie van de argumenten die tot de conclusie leiden dat de Nationaal rapporteur als een zelfstandig bestuursorgaan gekwalificeerd moet worden.

Art. 44 Grondwet bepaalt dat ministeries onder leiding staan van een minister. Geldend staatsrecht dat hieruit voortvloeit is dat de minister tegenover het parlement verantwoordelijk is voor het functioneren van de ambtenaren van het ministerie. Hij kan die verantwoordelijkheid niet beperken door zelf bepaalde ambtenaren ‘onafhankelijk’ te verklaren. De minister heeft zeggenschap over en verantwoordelijkheid voor het functioneren van zijn ambtenaren tenzij de wetgever anders regelt: een zelfstandige positie voor een ambt en voor de bekleider van dat ambt moet bij wet (of eventueel: krachtens de wet) gevestigd worden. Als de wetgever een ambt binnen de rijksdienst uitdrukkelijk ‘onafhankelijk’ verklaart, creëert hij een onderdeel van de rijksdienst dat niet valt onder ministeriële zeggenschap en ministeriële verant-



woordelijkheid. Dat onderdeel is dan te kwalificeren als een zelfstandig bestuursorgaan.<sup>52</sup> In de bestuurlijke praktijk wordt nogal eens aangenomen dat andere criteria bepalend zijn voor de vraag of men met een zelfstandig bestuursorgaan van doen heeft. Vaak wordt gedacht dat de definitie van de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* bepalend is. Art. 1 van de Kaderwet bepaalt:

**Art. 1 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen**

*‘In deze wet wordt verstaan onder a. een zelfstandig bestuursorgaan: een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.’*

Deze formulering heeft als doel de verzameling bestuursorganen af te bakenen waarop de Kaderwet van toepassing is. Het is geen alomvattende definitie van het verschijnsel ‘zelfstandig bestuursorgaan’. Er zijn ook zelfstandige bestuursorganen waarop de Kaderwet niet van toepassing is, bijvoorbeeld omdat ze niet met openbaar gezag zijn bekleed of omdat het geen bestuursorgaan van de centrale overheid betreft.<sup>53</sup> Voorbeelden daarvan zijn de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW) en het Bureau Beheer Landbouwgronden. Ook zijn er zelfstandige bestuursorganen waarop de Kaderwet uitdrukkelijk niet of slechts ten dele van toepassing is verklaard: het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS), de Autoriteit Consument & Markt (ACM) en verschillende toezichthouders zoals de Autoriteit Financiële Markten (AFM).

De Nationaal rapporteur als instituut is in het leven geroepen door de benoeming, per 1 april 2000, van de eerste ambtsbekleeder. Voor het ambt zelf was geen formele grondslag. Wel schreef de verantwoordelijke minister bij die gelegenheid aan de Tweede Kamer<sup>54</sup> dat de rapporteur om goed te kunnen functioneren een onafhankelijke positie diende te hebben. De minister van Justitie zocht die onafhankelijkheid in twee elementen. In de eerste plaats diende de functie vervuld te worden door ‘een persoon met groot persoonlijk gezag’. Voorts diende ‘de positionering van het bureau’ van de Nationaal rapporteur ‘eveneens borg te staan voor deze onafhankelijkheid’. Daarmee werd wellicht wel een praktische autonomie van de Nationaal rapporteur in het leven geroepen, maar formeel staatsrechtelijk was zij een ambtenaar die opereerde onder ministeriële zeggenschap. Pas met de inwerkingtreding van de *Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen* per 15 november 2013 veranderde de staatsrechtelijke positie van de rapporteur. Art. 6 van die wet verklaart uitdrukkelijk: ‘De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen vervult zijn taak in onafhankelijkheid.’<sup>55</sup> Dit kan slechts betekenen dat de Nationaal rapporteur het ambt op eigen gezag vervult, zonder dat de minister van Justitie daarover zeggenschap heeft en zonder dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich daarover uitstrekt. Daarmee is de Nationaal rapporteur staatsrechtelijk gezien te kwalificeren als een zelfstandig bestuursorgaan.

<sup>52</sup> Voor een recente uiteenzetting dienaangaande zij verwezen naar het ‘Ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State’, onder de titel ‘Ministeriële verantwoordelijkheid’ (15 juni 2020), p. 40. Zie ook het rapport *Steekhoudend ministerschap Kamerstukken II, 21427 nr. 41 en 60*.

<sup>53</sup> Over zelfstandige bestuursorganen van gemeenten en provincies, zie Zijlstra 1997.

<sup>54</sup> Brief van de Minister van Justitie van 29 juni 1999 (Kamerstukken II 1998/1999, 26206, nr. 15).

<sup>55</sup> Daarnaast bepaalt art. 4 van diezelfde wet: ‘De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen regelt zijn werkwijze en die van het bureau’; een verdere onderbouwing van de zelfstandigheid van de Nationaal rapporteur.

### 4.3 Het probleem van de bestuurlijke inbedding

De staatsrechtelijke positie van de Nationaal rapporteur laat zo bezien niets aan duidelijkheid te wensen over. Toch lijkt het ministerie van Justitie en Veiligheid er niet goed raad mee te weten. De worsteling van het departement met de status van de Nationaal rapporteur en de daarmee samenhangende bestuurlijke inbedding wordt treffend geïllustreerd met de volgende passage uit een document van 5 november 2020: een advies van de directie P&O van het ministerie over de organisatorische basis van ‘het instituut NRM’.

*‘Het rapport Schieten op een bewegend doel maakt er gewag van dat de Nationaal rapporteur staatsrechtelijk als zelfstandig bestuursorgaan te beschouwen is. Het ontbreken van enig openbaar gezag maakt echter dat van een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet geen sprake kan zijn. Evenmin komt de Nationaal rapporteur voor op de lijst van vijf zelfstandig bestuursorganen zonder openbaar gezag waarover de minister van Wonen en Rijksdienst in 2014 aan de Tweede Kamer rapporteerde (Kamerstukken II 2013/14, 25268, nr. 83). In de begroting van Justitie en Veiligheid staat de Nationaal rapporteur in tabel 8.6.6. voor wat betreft de sturingsrelatie geboekstaafd als ‘adviescollege’ (Kamerstukken II 2019/20, 35300-VI, nr. 2). De Wet Nationaal rapporteur gebruikt deze term niet. De Kaderwet adviescolleges beschrijft overigens een adviescollege als bestaande uit een voorzitter en leden. Toepassing hiervan is daarmee uitgesloten. De Wet Nationaal rapporteur kent geen status als rechtspersoon toe, van een rechtspersoon met wettelijke taak is daarom geen sprake. De oprichting van een stichting of iets dergelijks is daarmee geen begaanbaar pad.’*

In dit citaat noemt de adviseur een aantal argumenten waarom de Nationaal rapporteur toch eigenlijk niet echt een zelfstandig bestuursorgaan is. Het eerste argument is dat de Nationaal rapporteur geen openbaar gezag uitoefent en daarom niet onder de definitie van *de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* valt. Dat is op zich juist maar er zijn heel wat meer zelfstandige bestuursorganen die geen openbaar gezag uitoefenen. Dat aantal beperkt zich niet tot het rijtje dat de minister van Wonen en Rijksdienst in zijn in het citaat aangehaalde brief van mei 2014 benoemde: een onderdeel van de rijksdienst wordt geen zelfstandig bestuursorgaan doordat het als zodanig in een brief van een minister wordt aangeduid.

Overigens heeft het gegeven dat de Nationaal rapporteur niet in dat rijtje voor kwam sowieso weinig betekenis: het onderzoek waarop de minister van Wonen en Rijksdienst zijn brief baseerde dateert van medio 2013<sup>56</sup>; de *Wet Nationaal rapporteur* werd eind 2013 van kracht. Vervolgens vraagt de adviseur zich af of de Nationaal rapporteur dan wellicht in een andere categorie ‘onderdelen van de rijksdienst’ valt, zoals adviescollege,<sup>57</sup> rechtspersoon met wettelijke taak of agentschap, om – terecht – te concluderen dat het allemaal niet van toepassing is.

De adviseur suggereert vervolgens om wat betreft de bestuurlijke inbedding met de Nationaal rapporteur om te springen ‘als ware het een zelfstandig bestuursorgaan’. Dat is een staatsrechtelijke onmogelijkheid. Zoals uit het voorgaande blijkt, er zijn niet meer dan twee smaken:

<sup>56</sup> De Leeuw 2013.

<sup>57</sup> Net zoals voor zelfstandige bestuursorganen is er ook voor adviescolleges een kaderwet (*Kaderwet Adviescolleges 1997*). Art. 1a definieert ‘adviescollege’ als ‘een college dat krachtens publiekrecht tot taak heeft de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk’. Net zomin als de definitie in de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* impliceert deze omschrijving dat elke instantie die eraan voldoet onder de werking van deze kaderwet valt. Overigens gaat de wet ervan uit dat een college uit meer dan één persoon bestaat en een voorzitter heeft (art. 10).

een onderdeel van de rijksdienst valt onder ministeriële zeggenschap of het valt er niet onder. Een beetje zelfstandig, of ‘als het ware zelfstandig’, dat kent het staatsrecht niet. Wellicht bedoelt de adviseur wat anders en stelt hij voor met het instituut Nationaal rapporteur om te springen als ware de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* van toepassing. Echter, ook dat is een doodlopende weg. De Kaderwet verschaft de minister een groot aantal bevoegdheden om toezicht te houden op zelfstandig bestuursorganen. De minister heeft die bevoegdheden simpelweg niet als de Kaderwet niet van toepassing is. Kortom, de inbedding van een zelfstandig bestuursorgaan in de bestuurlijke structuur zit vol voetangels en klemmen.

#### 4.4 De Nationaal rapporteur en de sturingsdriehoek

De zelfstandigheid van een zelfstandig bestuursorgaan betreft eerst en vooral een inhoudelijke autonomie: het orgaan verricht zijn door de wetgever opgedragen taak naar eigen inzicht en op eigen gezag, zonder dat een bewindspersoon of een ambtelijk gezag het daarover kan instrueren of ter verantwoording kan roepen. Echter, ook een zelfstandig bestuursorgaan functioneert binnen een kader van *checks and balances*. Ook een zelfstandig bestuursorgaan dient zijn taak naar behoren te vervullen en ook een zelfstandig bestuursorgaan heeft middelen nodig om te functioneren en is daarvoor doorgaans<sup>58</sup> afhankelijk van de begrotingswetgever. Daarnaast maakt een zelfstandig bestuursorgaan als de Nationaal rapporteur deel uit van de rijksdienst en is als zodanig onderworpen aan de bedrijfsvoeringsregimes van de rijksdienst aangaande financieel beheer, personeelsbeheer, automatisering en huisvesting, etc. Wetten die een zelfstandig bestuursorgaan in het leven riep bevatten daarom van oudsher regelingen voor toezicht en financiering. Wettelijk geregeld ministerieel toezicht op de financiële huishouding en op de administratie van een zelfstandig bestuursorgaan was en is gebruikelijk. De *Wet Nationaal rapporteur* van 2013 bevat niet of nauwelijks toezichtsbepalingen. Het enige voorschrift dat enigszins als zodanig aangemerkt zou kunnen worden is art. 8 waarin wordt bepaald dat de Nationaal rapporteur jaarlijks een jaarplan opstelt dat aan de minister van Justitie dient te worden gestuurd.<sup>59</sup>

De *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* kent een groot aantal bepalingen voor specifiek toezicht van de minister op het zelfstandig bestuursorgaan. Als een zelfstandig bestuursorgaan onder de werking van de kaderwet wordt gebracht gelden al deze bepalingen, tenzij de instellingswet specifieke toezichtsbepalingen buiten werking verklaart. Zoals gezegd is de Kaderwet niet van toepassing op de Nationaal rapporteur en zijn daarin dus ook geen gronden te vinden voor ministerieel toezicht op de Nationaal rapporteur. Toch maakt de Nationaal rapporteur sinds eind 2019 onderdeel uit van een stelsel dat als toezichtssysteem aangemerkt kan worden en dat bekend staat als de sturingsdriehoek.<sup>60</sup>

De oorsprong van deze sturingsdriehoek is gelegen in een project van het kabinet Rutte II aangaande ‘de positionering van zelfstandig bestuursorganen’. Bij brief van 11 mei 2015 zond de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer een circulaire getiteld *Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen*.<sup>61</sup> Uit de brief blijkt dat de formele status van de circulaire niet meer is dan een goede raad aan de ambtelijke en politieke

<sup>58</sup> Een uitzondering hierop is bijvoorbeeld het Kadaster, dat zichzelf financiert uit (door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgestelde) tarieven.

<sup>59</sup> Strikt genomen bevat ook art. 3 lid 2 van de wet een toezichtsbepaling: ‘De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (...) kan bij koninklijk besluit worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden’.

<sup>60</sup> Een en ander is vastgelegd in: *Overdrachts- en samenwerkingsdocument. Het Instituut Nationaal rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen 2019*.

<sup>61</sup> Circulaire *Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen* 2015.

top van de ministeries, een handreiking voor het maken van werkafspraken tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan. De circulaire introduceerde een tamelijk ingrijpend uitgangspunt: er diende 'op hoogambtelijk niveau' een functionele scheiding aangebracht te worden tussen de rollen van 'eigenaar' en van 'opdrachtgever' van een zelfstandig bestuursorgaan, terwijl het zelfstandig bestuursorgaan zelf 'opdrachtnemer' zou moeten worden. De circulaire is vrij eenvoudig van opzet: de toezichtstaken en -bevoegdheden die een minister krachtens de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* ten opzichte van een zelfstandig bestuursorgaan heeft, werden verdeeld over de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol.

In het *Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid* wordt naar de circulaire verwezen als basis voor de vormgeving van de betrekkingen tussen het departement en (onder meer) de onder het ministerie ressorterende zelfstandig bestuursorganen. Volgens het *Organisatiebesluit* is de eigenaarsrol belegd bij de secretaris-generaal.<sup>62</sup> De onder de plaatsvervangend secretaris-generaal ressorterende Directie Eigenaarsadvisering (DEA) heeft tot taak de eigenaar in zijn relatie met zelfstandig bestuursorganen 'te adviseren en te ondersteunen'. DEA is in het bijzonder belast met:<sup>63</sup>

- het toetsen van de doelmatigheid en de continuïteit van de uitvoering van de organisatie en de kwaliteit van de dienstverlening;
- het toetsen van de bedrijfsvoering van de organisatie en het adviseren binnen de planning- en control-cyclus; en
- het toezien op het goed functioneren van het sturingsmodel.

Anders gezegd, de eigenaar wordt geacht de bedrijfsvoering van het zelfstandig bestuursorgaan goed in de gaten te houden. Dat is aanzienlijk minder dan de circulaire aan de eigenaar heeft toebedacht. Zo gaat de eigenaar volgens de circulaire over de langetermijnvisie en missie van het zelfstandig bestuursorgaan. De Nationaal rapporteur mist volgens eigen zeggen een dergelijk aanspreekpunt, een ambtelijke counterpart waarmee over de volle breedte van de beide mandaten kan worden overlegd over de invulling van de missie van het Instituut.

Over de taak van de 'opdrachtgever' zegt het *Organisatiebesluit* niets, maar gegeven de circulaire mag aangenomen worden dat een opdrachtgever zal letten op de uitvoering van de wettelijke taak van het zelfstandig bestuursorgaan. De rol van de 'opdrachtgever' van de Nationaal rapporteur is nu belegd bij een ambtelijke eenheid die niet inhoudelijk betrokken is bij mensenhandel of seksueel geweld tegen kinderen. In de praktijk voert deze ambtelijke eenheid op voornamelijk beheersmatige basis het wettelijk overleg over 'de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van het instituut Nationaal rapporteur'. De eenheid coördineert daarbij de inbreng van vier afzonderlijke financiers/opdrachtgevers, die elke hun eigen deelbelangen hebben. Ook de 'opdrachtgever' is dus niet in staat de rol van 'inhoudelijke counterpart' te vervullen die nodig is voor een adequate beleidsmatige inbedding van de Nationaal rapporteur.

Volgens de circulaire en het *Organisatiebesluit* wordt het zelfstandig bestuursorgaan vervolgens 'aangestuurd' in het driehoeksoverleg van de drie instanties (Eigenaar, Opdrachtgever, Opdrachtnemer), vandaar de benaming sturingsdriehoek of *governance* driehoek (EOO).<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Art. 61i van het Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 28 november 2017 (Stcrt. 2017, 70899).

<sup>63</sup> Art. 18a van het Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 28 november 2017 (Stcrt. 2017, 70899).

<sup>64</sup> Vanwege de Nationaal rapporteur wordt hierbij aangetekend dat de praktijk niet zo gestroomlijnd verloopt als wel gewenst zou zijn. 'Het is vaak onduidelijk bij wie je voor een bepaalde aangelegenheid terecht moet: iemand van P&O, iemand voor financiën, iemand van eigenaarsadvisering. Afspraken die met de een worden gemaakt zijn niet bekend bij de ander.'

De EOO-constructie was oorspronkelijk ontworpen voor de aansturing van de nieuwe grote uitvoeringsdiensten (agentschappen) die als regulier onderdeel van de rijksdienst, dus onder zeggenschap van de minister, allerlei taken uitvoeren.<sup>65</sup> Daarbij kwam het steeds vaker voor dat een uitvoeringsdienst deel uitmaakte van één ministerie maar taken uitvoerde in opdracht van meerdere ministers. Daarbij knelde de vraag: welke minister is waarvoor verantwoordelijk? De oplossing was: het uiteenleggen van de zeggenschap van de ministers in de rollen van eigenaar en opdrachtgevers. De minister, in zijn rol van eigenaar, is verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de dienst. De verschillende ministers in hun rol van opdrachtgever verlenen de dienst een opdracht en sluiten een managementcontract, met bij voorkeur *SMART* geformuleerde prestatie-indicatoren en met precieze afspraken over de financiering van de opdracht, het liefst in standaardbedragen per eenheid product. Anders gezegd, de constructie is oorspronkelijk bedoeld voor *hiërarchische* verhoudingen, verhoudingen waarin de minister volledige zeggenschap heeft en waarin de te ontvangen middelen en de te leveren prestaties nauwkeurig op elkaar zijn afgestemd. Een toezichtsrelatie zoals die tussen een minister en een zelfstandig bestuursorgaan bestaat, is echter géén hiërarchie. Een hiërarchie is formeel een stelsel van instructiebevoegdheden, geldend tussen chef en ondergeschikte: de chef bepaalt, de ondergeschikte voert uit. In een toezichtsrelatie is geen sprake van een bevelsverhouding; de onder toezicht staande instantie beslist en handelt op eigen gezag. De toezichthouder vormt zich een oordeel over die aangelegenheden van de onder toezicht gestelde die tot zijn wettelijke competentie behoren en intervenueert zo nodig en voor zover hij daartoe bevoegd is.

Bij de vormgeving van de relatie tussen de Nationaal rapporteur en het ministerie doet zich het volgende probleem voor. De bestuurlijke inbedding van de Nationaal rapporteur volgens het EOO-model is gebaseerd op een circulaire die verwijst naar de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* en die ervan uitgaat dat de minister ten aanzien van het zelfstandig bestuursorgaan beschikt over de toezichtsbevoegdheden die de Kaderwet de minister verschaft. Echter, de Nationaal rapporteur valt niet onder de Kaderwet en de minister van Justitie en Veiligheid beschikt dus niet over de bevoegdheden die in het EOO-model worden verondersteld. Ook de Instellingswet kent de minister geen bevoegdheden toe.

De huidige vormgeving van de sturingsrelatie lijkt gebaseerd te zijn op de impliciete aanname dat de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* van toepassing is. De minister draagt zorg voor de nodige voorzieningen mits de Nationaal rapporteur de documenten aanlevert 'zoals benoemd in de Kaderwet', aldus het OSD-NR (*overdrachts- en samenwerkingsdocument Nationaal rapporteur* (p. 9): 'Een jaarplan of meerjarenplan, een begroting, een jaarverslag en een jaarrekening. De stukken worden besproken in de driehoek en deze gesprekken, die tweemaal per jaar zullen plaatsvinden, worden voorbereid door afgevaardigden van iedere partij.'<sup>66</sup>

Daarnaast wordt *volgens het OSD-NR* getoetst aan de volgende vereisten:

1. De wettelijke taak van de organisatie blijft ongewijzigd.
2. De organisatie was in de afgelopen twee jaren 'in control'.
3. Er hebben zich in de afgelopen twee jaren geen incidenten voorgedaan.
4. In de politieke/bestuurlijke context zijn er nu en naar verwachting in de komende twee jaren geen risico's voor de organisatie.
5. De organisatie beschikt over een meerjarige agenda en begroting.

<sup>65</sup> Regeling van de Minister van Financiën van 28 september 2012 (Stcrt. 2012, 20688): Regeling van de Minister van Financiën van 28 september 2012 over instelling, opzet en werking van agentschappen. Anders dan de zelfstandig bestuursorgaan-circulaire is dit een wettelijke regeling, gestoeld op de Comptabiliteitswet. Overigens werden dergelijke governanceconstructies ad hoc al veel eerder toegepast, ook voor de vormgeving van de relatie tussen een ministerie en een zelfstandig bestuursorgaan.

<sup>66</sup> Het OSD gaat hierin verder dan de wet NR: in de instellingswet staat niets over een begroting. Het enige verplichte document dat de wet kent is het jaarverslag (artikel 8).

Een beoordeling in de driehoek zal bepalen in hoeverre de organisatie aan deze vereisten voldoet, aldus het OSD-NR.

De hiervoor geschetste inbedding van de Nationaal rapporteur in de departementale bestuursstructuur heeft zo gezien twee problemen. Het eerste is dat de benaming ‘opdrachtgever’ eigenlijk niet past bij de wijze waarop de minister van Justitie en Veiligheid zich verhoudt tot de Nationaal rapporteur. De eigenlijke opdrachtgever is niet de minister (en daarvan afgeleid diens ambtenaren), het is de wetgever. Het is daarmee onduidelijk wat de opdrachtgever geacht wordt te doen: aansturen, opdrachten aanpassen, prestaties beoordelen? Volgt men de lijn van de circulaire *Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen* dan is de opdrachtgever belast met de uitoefening van toezicht op de wijze waarop de Nationaal rapporteur zijn wettelijke taken verricht.<sup>67</sup> Overigens zal ook dit toezicht terughoudend dienen te zijn. Meer dan een marginale toets (‘kan de Nationaal rapporteur dit in redelijkheid tot zijn taak rekenen?’) is de minister van Justitie en Veiligheid en diens ambtenaren niet vergund. Echter, wil men een dergelijke vorm van toezicht van toepassing achten dan doemt een tweede probleem op: de toezichtsverhoudingen zoals die in het OSD-NR zijn geregeld missen een wettelijke basis. Nu de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* niet van (overeenkomstige) toepassing is op de Nationaal rapporteur, ontberen opdrachtgever en eigenaar de bevoegdheden die in de circulaire worden verondersteld. De instellingswet zou een toezichtskader *sui generis* kunnen bevatten, maar ook dat is, zoals eerder al opgemerkt, niet het geval.<sup>68</sup>

## 4.5 Specifieke vraagstukken bij de bestuurlijke inbedding

### 4.5.1 De middelen en het beheer

De enige wettelijk geregelde relatie tussen de Nationaal rapporteur en de minister van Justitie en Veiligheid betreft de middelen: voor het verkrijgen van financiën is de Nationaal rapporteur afhankelijk is van de minister. De instellingswet bepaalt daarover in art. 2 lid 4:

#### **Art. 2 lid 4 Instellingswet**

Onze Minister van Veiligheid en Justitie draagt, na overleg met de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van het instituut Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

Deze redactie suggereert eerder een *opdracht aan de minister* dan een *bevoegdheid van de minister*. In de praktijk blijkt het lastig om vast te stellen welke voorzieningen ‘nodig’ zijn ten behoeve van de werkzaamheden van het instituut Nationaal rapporteur. Wie gaat daarover? Wie is bevoegd om uit te maken welke middelen nodig zijn en welk budget vereist is wil de Nationaal rapporteur zijn taak naar behoren kunnen vervullen? Al gauw dreigt het gevaar dat

<sup>67</sup> De circulaire *Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen* vat de taak van de ‘opdrachtgever’ als volgt samen: ‘De opdrachtgever kijkt vooral naar de taken die het zelfstandig bestuursorgaan uitvoert en is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin de taken bij het zelfstandig bestuursorgaan zijn belegd. Het uitgangspunt is dat de werkzaamheden die voortvloeien uit de rol van opdrachtgever worden gemandateerd aan de domeinverantwoordelijke directeur-generaal (DG). Bij een divers takenpakket kan het uiteraard voorkomen dat er voor verschillende taken verschillende DG’s eigenaren zijn (en bij werken voor meerdere ministers, kan het gaan om DG’s van verschillende departementen).’

<sup>68</sup> Ook de memorie van toelichting bevat geen verwijzing of vermelding van enigerlei vorm van toezicht en ook in de parlementaire behandeling is het onderwerp niet aangevoerd. Klaarblijkelijk werd de vergaande autonomie van de Nationaal rapporteur als iets vanzelfsprekends beschouwd.

de onafhankelijkheid van de Nationaal rapporteur wordt ingeperkt met behulp van de gulden koorden van de budgettering.<sup>69</sup>

In de tijd voor de invoering van het EOO-model berustte de verantwoordelijkheid voor de financiering van de Nationaal rapporteur bij de secretaris-generaal van Justitie en Veiligheid. Het Bureau Secretaris-Generaal (BSG) en de secretaris-generaal zelf voerden het in de wet aangegeven overleg namens de minister. De financiering was onregelmatig en deels afhankelijk van eenmalige bijdragen en ‘potjes’. De financiële administratie liet te wensen over. In de woorden van het evaluatierapport 2017 (p. 68): ‘Overigens tonen de ervaringen die in het onderhavige onderzoek zijn opgedaan met het reconstrueren van het financiële beeld, dat de administratieve verslaglegging enige verbetering kan velen.’

Na de invoering van het EOO-model is de verantwoordelijkheid voor het wettelijk overleg verplaatst naar de beleidsdirectie die als ‘opdrachtgever’ is aangewezen. De reden daarvoor is niet geheel duidelijk. De circulaire *Governance bij zelfstandige bestuursorganen* legt deze taak bij de eigenaar.<sup>70</sup>

Inmiddels is ervoor gezorgd dat de administratieve basis op orde is, zoals nog zal worden besproken. Over de omvang van de voor het werk van de Nationaal rapporteur benodigde middelen lijkt men het daarentegen in de bestuurlijke driehoek niet eens te kunnen worden; een patstelling dreigt. Hierop gaan we in hoofdstuk 5 (Formatie en organisatie) nader in.

#### 4.5.2 Het ambt en het bureau

Art. 2 lid 1 van de *Wet Nationaal rapporteur mensenhand en seksueel geweld tegen kinderen* luidt:

##### **Art. 2 lid 1 Wet Nationaal rapporteur**

De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen wordt in zijn werkzaamheden ondersteund door een bureau. Het bureau en de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen vormen samen het instituut Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

De vraag kan zich voordoen wat nu het zelfstandig bestuursorgaan is: de Nationaal rapporteur (het ambt) of de Nationaal rapporteur plus het bureau (het instituut). Voor het eerste pleit dat art. 6 van de *Wet Nationaal rapporteur* de zelfstandigheid regelt van de Nationaal rapporteur, niet van het instituut.<sup>71</sup> Daar staan twee andere bepalingen uit de wet tegenover waaruit duidelijk blijkt dat het bureau gedacht is als de uitvoerende arm van de rapporteur en dat de onafhankelijkheid van de rapporteur het bureau en zijn medewerkers omvat. De bepalingen zijn:

<sup>69</sup> Dit is een oud thema in de literatuur over zelfstandig bestuursorganen. Zie bijvoorbeeld Kuiper 1999.

<sup>70</sup> De betreffende formuleringen in de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* en de *Instellingswet Nationaal rapporteur* zijn niet één op één gelijk aan elkaar. De Kaderwet legt het zelfstandig bestuursorgaan de verplichting op om een begroting op te stellen die krachtens art. 29 de goedkeuring behoeft van de minister. De instellingswet bepaalt in art. 2 lid 4 dat de minister ‘na overleg met de Nationaal rapporteur’ zorg draagt ‘voor de nodige voorzieningen’. De circulaire, die op de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* is gebaseerd, legt de verantwoordelijkheid voor de behartiging van art. 29 Kaderwet uitdrukkelijk bij de eigenaar. Overigens laat ook dit voorbeeld zien hoe oneigenlijk het is om in dit geval de circulaire te gebruiken als basis voor de bestuurlijke inbedding van het instituut Nationaal rapporteur.

<sup>71</sup> Art. 6 Wet Nationaal rapporteur: De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen vervult zijn taak in onafhankelijkheid.

**Art. 2 lid 2 Wet Nationaal rapporteur**

De medewerkers van het bureau leggen voor hun werkzaamheden uitsluitend verantwoording af aan de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

**Art. 4 Wet Nationaal rapporteur**

De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen regelt zijn werkwijze en die van het bureau.<sup>72</sup>

Echter, het instituut Nationaal rapporteur is niet beheersmatig zelfstandig, het heeft geen rechtspersoonlijkheid en is ook niet een agentschap. De medewerkers van het bureau zijn ambtenaren van het ministerie en vallen onder alle regels die gelden voor het personeel van de rijksdienst. Vanuit dat perspectief zou het bureau onderdeel zijn van de hiërarchie van het departement en een organisatorische eenheid zijn binnen bijvoorbeeld het Directoraat Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving – de opdrachtgever van de Nationaal rapporteur in het EOO-stelsel. Er kan een spanning ontstaan tussen het gegeven dat de medewerkers deel uitmaken van de hiërarchische organisatie van het departement terwijl zij ‘uitsluitend’ ondergeschikt zijn aan de Nationaal rapporteur.

Een voorbeeld van de resulterende verwarring is te vinden in de lopende discussie over de positionering van de Nationaal rapporteur in het *Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid*. Het al eerder aangehaalde advies van de Directie Personeel & Organisatie aan de secretaris-generaal van 5 november 2020 ‘over de organisatorische basis Instituut NRM’ bevat de aanbeveling dat ‘het Instituut NR’ zou moeten worden opgenomen ‘in de opsomming van entiteiten waarvoor de secretaris-generaal verantwoordelijk is als eigenaar, als ware het een zelfstandig bestuursorgaan’. Volgens het advies zou art. 2 eerste lid van het Organisatiebesluit dan als volgt moeten gaan luiden:

*‘De secretaris-generaal is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de leiding van de in artikel 2 genoemde dienstonderdelen en vervult de rol van eigenaar als bedoeld in de Regeling agentschappen en de circulaire ‘Governance ten aanzien van zelfstandig bestuursorganen’, voor de diensten en baten-lastenagentschappen, genoemd in artikel 2, derde lid, en het secretariaat van het Schadefonds Geweldsmisdrijven, het Instituut Nationaal rapporteur Mensenhandel en Seksueel geweld tegen kinderen, alsmede voor de volgende zelfstandig bestuursorganen: (...)’*

De adviseur beveelt een oplossing aan analoog aan die ook gekozen is voor de inbedding van het Schadefonds geweldsmisdrijven in de bestuursstructuur van Justitie en Veiligheid.<sup>73</sup> Echter, het Schadefonds staat in de opsomming van ‘de volgende zelfstandig bestuursorganen’. Het *secretariaat* van het Schadefonds is daarnaast opgenomen als een aparte entiteit waarvoor de secretaris-generaal als eigenaar verantwoordelijk is. Had de adviseur de analogie consequent doorgetrokken, dan was de Nationaal rapporteur toegevoegd aan de opsomming van zelfstandig bestuursorganen, terwijl het bureau eenzelfde plek toebedeeld zou hebben gekregen als het secretariaat van het Schadefonds.

<sup>72</sup> Vgl. art. 16 *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*: ‘Het personeel dat werkzaam is ten behoeve van een zelfstandig bestuursorgaan staat onder het gezag van het zelfstandig bestuursorgaan en legt over werkzaamheden uitsluitend daaraan verantwoording af.’

<sup>73</sup> Zie De Ridder 2020.



In een volgend stadium van de discussie op het departement is er een ontwerp-wijziging van het organisatiebesluit opgesteld. De tekst ervan is vrijwel identiek met de hiervoor aangehaalde adviesversie. Het wijkt op één punt af: het woord ‘instituut’ is komen te vervallen.<sup>74</sup> Ook in deze formulering ontbreekt het bureau als aparte entiteit en dus zweeft het bureau nog steeds ergens tussen de departementale hiërarchie en de ondergeschiktheid aan de Nationaal rapporteur. De oplossing die in het geval van het Schadefonds is gekozen maakt het ondersteunend apparaat (het secretariaat) opdrachtnemer van de Nationaal rapporteur terwijl de secretaris-generaal de eigenaar van het secretariaat is.

## 4.6 Sturingsrelatie in de praktijk

De spanningen die voortvloeien uit de onvoltooide bestuurlijke inbedding komen op dit moment met name tot uiting in de besluitvorming over de bekostiging van het Instituut Nationaal rapporteur. Het hiervoor al aangehaalde art. 4 lid 2 bepaalt dat de minister van Justitie en Veiligheid ‘na overleg met de Nationaal rapporteur’, ‘zorg draagt voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van het Instituut Nationaal rapporteur’. In de praktijk wordt dat overleg uiteraard gevoerd door ambtenaren van het ministerie. Sinds enkele jaren zijn dat ambtenaren van het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR), de ‘opdrachtgever’, die mede namens de andere financierende ministeries de contacten met de Nationaal rapporteur onderhouden. Vóór de invoering van het EOO-model voerde (het bureau van) de secretaris-generaal (SG) het overleg.

Lange tijd verliep de bekostigingsbesluitvorming tamelijk geruisloos en mochten er in de loop van het begrotingsjaar tekorten ontstaan dan werden die zonder al te veel gedoe uit de algemene middelen van het ministerie aangevuld. Dat veranderde medio 2019. De toenmalige secretaris-generaal Justitie en Veiligheid had de Nationaal rapporteur gevraagd om voorstellen te doen om ‘te komen tot een sluitende en structurele financiering van het Bureau Nationaal rapporteur’. Ter voorbereiding van die voorstellen stelde een door de secretaris-generaal aangewezen functionaris van het Project-, Programma- en AdviesCentrum (PPAC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid een *Organisatie- en Formatieplan* op. De centrale conclusie van dat plan was een uitbreiding van de bezetting van het bureau van 15,5 naar 22,5 fte en een ophoging van het structurele budget van € 1,5 miljoen naar € 2,5 miljoen. De ambtenaren van de minister van Justitie en Veiligheid wezen de aanspraken van de Nationaal rapporteur van de hand. In latere fasen van het overleg heeft de Nationaal rapporteur zijn claims naar beneden bijgesteld zonder dat dat tot toenadering van de tegenpartij leidde. De Nationaal rapporteur kon aanspraak maken op € 1,5 miljoen en daar moet hij het maar mee doen. Meer hierover in paragraaf 5.5.

## 4.7 Samenvatting

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

<sup>74</sup> Ten overvloede: deze formulering is een ontkenning van de status van zelfstandig bestuursorgaan van het ambt Nationaal rapporteur.

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.

## 5 Organisatie en financiën

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de organisatie en financiën van de Nationaal rapporteur. Achtereenvolgens gaan we in op de inkomsten en uitgaven, de bezetting van het bureau door de jaren heen, de organisatorische invulling en ontwikkelingen en de interactie tussen de Nationaal rapporteur en het ministerie van Justitie en Veiligheid over de financiën.

### 5.2 Inkomsten en uitgaven

In tabel 5.1 zijn de inkomsten en uitgaven in de periode 2017-2021 weergegeven.

TABEL 5.1: INKOMSTEN EN UITGAVEN NATIONAAL RAPPORTEUR SINDS 2017 IN EURO'S

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Inkomsten</b>					
Bijdrage ministerie van Buitenlandse Zaken		110.000	175.000		
Bijdragen ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V)					
Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechts-handhaving		446.000	446.000		
Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB)		100.000	100.000		
Bureau Secretaris-Generaal		150.000	212.000		
DGSenB incidenteel voor motie Van Nispen				20.847	114.000
Incidenteel J&V (Directoraat-Generaal Migratie)					300.000
Bijdrage ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid		100.000	151.000		
Bijdrage ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport		200.000	324.000		
Bijdragen ministeries (niet uitgesplitst)	1.106.000			1.532.000	1.532.000
Loon- en prijscompensatie		40.217			
Incidenteel samenwerking met Centraal Bureau voor de Statistiek + 3 Fte senioren			177.168	385.000	
<b>Totaal</b>	<b>1.106.000</b>	<b>1.146.217</b>	<b>1.585.168</b>	<b>1.937.847</b>	<b>1.946.000</b>

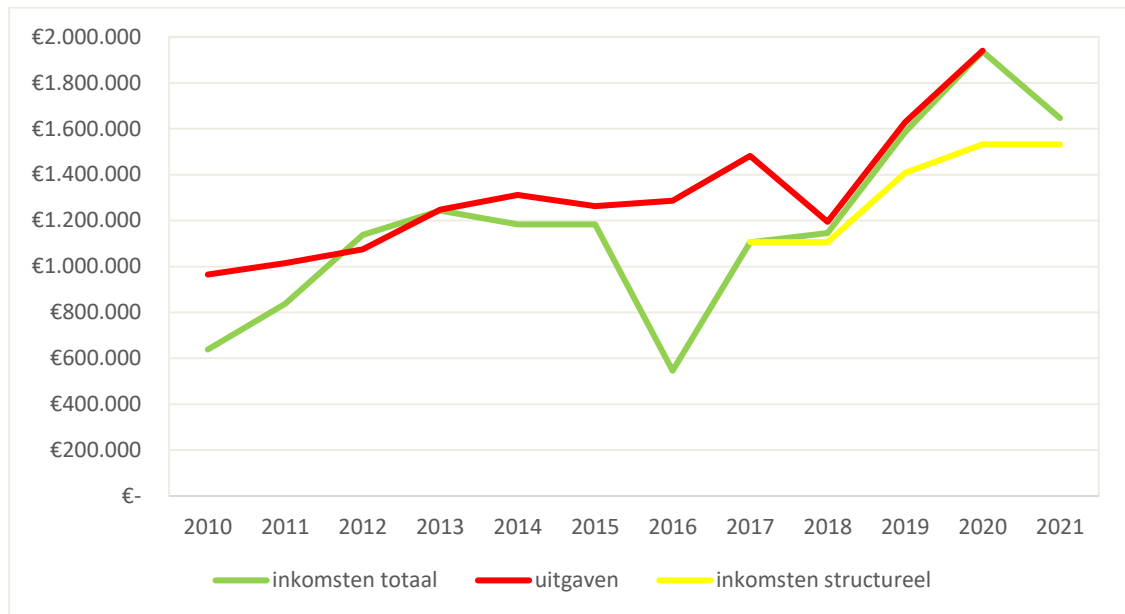
<b>Uitgaven</b>					
Salariskosten	1.297.593	1.055.179	1.392.967	1.698.772	Nnb
Exploitatiekosten	184.272	140.107	235.489	241.850	Nnb
<b>Totaal</b>	<b>1.481.865</b>	<b>1.195.286</b>	<b>1.628.456</b>	<b>1.940.622</b>	<b>Nnb</b>
<b>Saldo</b>	<b>- 375.865</b>	<b>- 49.069</b>	<b>- 43.288</b>	<b>- 2.775</b>	<b>Nnb</b>

In sommige jaren zijn de bijdragen van het ministerie van Justitie en Veiligheid uitgesplitst, voor sommige jaren was deze informatie niet beschikbaar bij de Nationaal rapporteur. In algemene zin constateren we dat de financiële gegevens (inkomsten, uitgaven) niet allemaal eenvoudig boven water te krijgen waren. De Nationaal rapporteur heeft geen eigen financiële afdeling omdat het beheer bij het ministerie van Justitie en Veiligheid ligt.

De gegevens uit tabel 5.1 zijn in eerste instantie ontleend aan de jaarverslagen (die soms onjuistheden of onduidelijkheden bleken te bevatten) en een notitie van een medewerker van de directie Bestuursondersteuning (dBO) van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Ze zijn vervolgens voorgelegd aan de directeur van het bureau van de Nationaal rapporteur die ze in overleg met de medewerker van dBO heeft gecompleteerd en (kleine) wijzigingen heeft aangebracht. De financiële gegevens waren dus niet 'met een druk op de knop' voorhanden bij de Nationaal rapporteur of het ministerie van Justitie en Veiligheid. Wat opvalt is dat in brieven vanuit het ministerie soms andere bedragen worden genoemd. Zo schrijft de secretaris-generaal in een brief van 16 december 2019 dat 'de begroting is aangepast op het budget van € 1.733.833', een bedrag dat niet terugkomt in de ons verstrekte financiële gegevens van de Nationaal rapporteur. De Nationaal rapporteur constateert in een brief van 28 augustus 2020 aan de secretaris-generaal ook afwijkende bedragen: *'Voor het budgetkader hanteren wij andere cijfers dan die in het door uw genoemde budget voor 2020 en 2021. De opbouw van het door ons gehanteerd kader is geverifieerd door dBO.'*

In figuur 5.2 zijn de inkomsten en uitgaven sinds 2010 weergegeven. Deze zijn voor de jaren 2010-2015 ontleend aan de vorige evaluatie en de cijfers van 2016 zijn verstrekt door de Nationaal rapporteur. Voor de jaren 2017-2021, waar deze evaluatie betrekking op heeft, is een aparte lijn opgenomen voor de *structurele* inkomsten.

FIGUUR 5.2: INKOMSTEN EN UITGAVEN SINDS 2010



Tekorten zijn gedekt uit de algemene begroting van het ministerie. Uit de figuur blijkt dat de inkomsten in 2016 ver achterbleven bij de inkomsten van de jaren ervoor en bij de uitgaven. De reden is dat er geen vaste afspraken en processen waren voor (het incasseren van) de inkomsten vanuit de ministeries.

In een memo van 27 februari 2019 vanuit de directie Bestuursondersteuning van het ministerie van Justitie en Veiligheid staat hierover: *‘Zoals uit het bovenstaande blijkt zijn de totale kosten van de BNRM&SGTK al jaren hoger dan de ontvangen bijdrages van de verschillende partners. Om onduidelijke redenen zijn deze tekorten in het verleden niet expliciet binnen JenV aangekaart of besproken. Ook is er vanuit dBO (v/h BSG) geen actie ondernomen richting de diverse partners voor een hogere bijdrage t.b.v. de tekorten.’*

Sinds 2010 vertonen de uitgaven een licht stijgende lijn, vanaf 2018 is de stijging scherper. Sinds 2019 draagt een aantal financiers € 62.000 extra bij voor prijscompensatie en indexatie. Alleen de directies DGRR en DGSenB van het ministerie van Justitie en Veiligheid doen dit niet. De reden om niet in te stemmen met de gevraagde verhoging van de financiële bijdrage van € 62.000 is dat zij eerst beter zicht willen krijgen op de werkzaamheden die de Nationaal rapporteur uitvoert en op diens zienswijze op zijn taken. Als dat inzicht er is, zou gesproken kunnen worden over eventuele extra middelen. Voor DGRR was een extra argument dat hun bijdrage in 2018 al zou zijn verhoogd met € 100.000.

In 2020 en 2021 was er extra budget voor twee extra medewerkers om onderzoek te kunnen doen ter uitvoering van de motie Van Nispen.<sup>75</sup>

Dit betrof een onderzoek naar de huidige stand van zaken omtrent vier commissierapporten over (seksueel) geweld tegen kinderen, te weten rapporten van de commissies Deetman, Samson, De Vries, en De Winter. Er is onderzocht in hoeverre de aanbevelingen uit deze rapporten door de verschillende partijen zijn opgevolgd. Aan de Nationaal rapporteur is als

<sup>75</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34843, nr. 32.

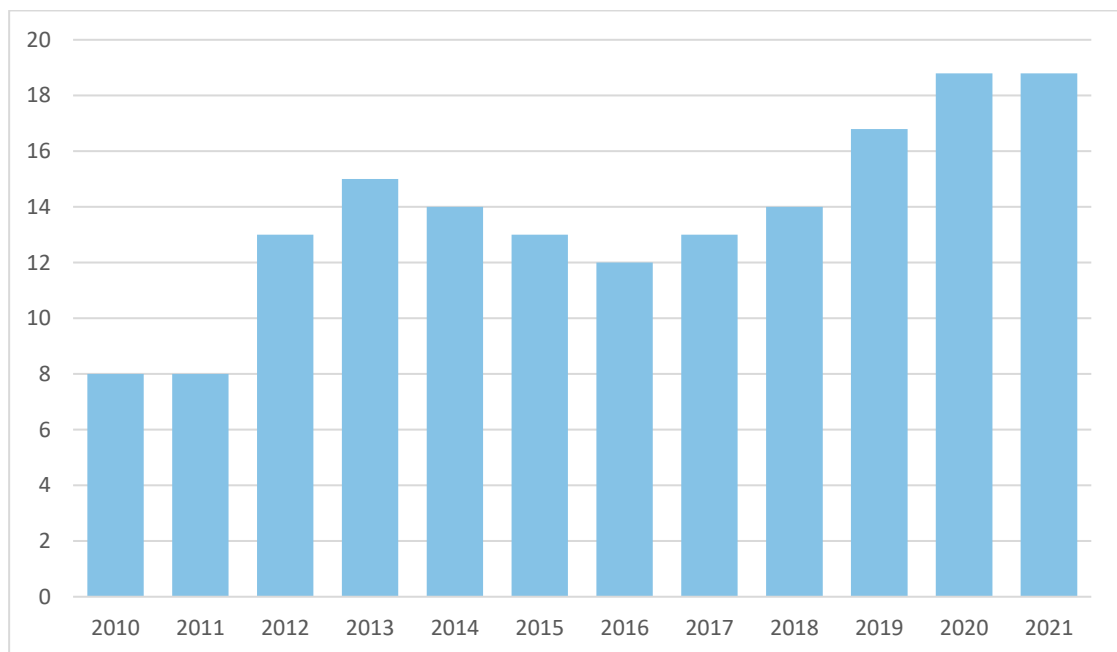
onafhankelijk instituut het verzoek gedaan om de motie uit voeren. Hiervoor is een onderzoeksplan opgesteld met de benodigde extra capaciteit. Aanvankelijk was het de bedoeling dat de Nationaal rapporteur ook eigen (reguliere) capaciteit zou inzetten, vooruitlopend op goedkeuring van het *Organisatie- en Formatieplan* en extra geld van de secretaris-generaal voor 3 fte senior en voor werken in de CBS-omgeving. Toen dat toch niet gehonoreerd werd, heeft de Nationaal rapporteur om extra formatie gevraagd bij DGSenB. Dit is gehonoreerd.

In 2020 was er incidenteel extra budget voor drie senioren en budget voor werken in de CBS-omgeving vanaf midden 2019. Uit het verslag van het zogenaamde Jaarplanoverleg<sup>76</sup> van 2 december 2021 blijkt dat de toenmalige bewindslieden middels een fiche het nieuwe kabinet hebben geadviseerd om de Nationaal rapporteur structureel € 500.000 extra toe te kennen. In hetzelfde verslag wordt als afspraak genoteerd dat de ‘gezamenlijke zoektocht naar middelen voor de NRM wordt voortgezet’.

### 5.3 Bezetting

In tabel 5.3 is de feitelijke bezetting van het bureau van de Nationaal rapporteur (dus exclusief de Nationaal rapporteur zelf) sinds 2010 weergegeven.

FIGUUR 5.3: FEITELIJKE BEZETTING BUREAU NATIONAAL RAPPORTEUR (IN FTE)



De uitsplitsingen naar functie vanaf 2017 zijn weergegeven in tabel 5.4.

<sup>76</sup> Deelnemers aan het overleg waren vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid en van de Nationaal rapporteur.

TABEL 5.4: BEZETTING BUREAU SINDS 2017 (IN FTE)

	2017	2018	2019	2020	2021
Directeur bureau	1	1	1	1	1
Managementassistent	0	0	0	0	1
Secretaresse	1	1	1,8	1,8	0,8
Senior communicatieadviseur	0	0	0	1	1
Communicatieadviseur	1	1	2	1	1
Clustercoördinator	2	2	2	1	1
Senior onderzoeker	1	1	2	4	4
Onderzoeker	3	3	2	3	3
Senior adviseur	0	0	1	2	4
Adviseur (inclusief 1 jurist)	4	5	5	4	2
<b>Totaal</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>16,8</b>	<b>18,8</b>	<b>18,8</b>

Sinds 2016 is er dus sprake van een jaarlijkse stijging van de bezetting. In 2018 en 2019 kwam dat voort uit een tijdelijke versterking met een juridisch adviseur vanwege een advies dat gegeven moest worden over het wetsvoorstel seksuele misdrijven. In 2019 en 2020 is er extra bezetting voor het werken in de CBS-omgeving. Dit was niet helemaal toereikend voor de extra seniorinzet, hetgeen onder meer is opgevangen door een krimp op het clustercoördinatorschap.

In 2020 en 2021 is de bezetting uitgebreid met twee onderzoekers (met externe gelden vanuit DGSenB) voor onderzoek naar aanleiding van de motie-Van Nispen. Overigens is de formele formatie van het bureau slechts 4 fte. Dit is in de loop van de jaren nooit aangepast.

De afgelopen jaren is geïnvesteerd in senioriteit bij het bureau. Het bureau werd altijd grotendeels bemenst door jonge, enthousiaste medewerkers met weinig ervaring. Een mix van minder en meer ervaren medewerkers werd door de leiding nodig geacht door de veranderende context (toegang tot nieuwe en andere bronnen, toenemende digitalisering, de decentralisatie en een terugtrekkende overheid<sup>77</sup>).

## 5.4 Organisatieontwikkeling

In 2019 heeft een senior projectleider van het Project-, Programma- en AdviesCentrum (PPAC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid het *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 (en in afstemming met de secretaris-generaal) 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 is tot stand gekomen 'met maximale betrokkenheid van de medewerkers'<sup>78</sup>, waarbij diverse sessies zijn georganiseerd waarbij medewerkers input konden leveren. Dit vond plaats onder procesbegeleiding van de senior projectleider van het PPAC.

Uit interviews binnen en buiten het bureau is gebleken dat de organisatie bij het aantreden van de huidige Nationaal rapporteur weinig professioneel was. Door sommigen wordt gespro-

<sup>77</sup> Jaarverslag 2018 Nationaal Rapporteur, p. 13.

<sup>78</sup> Jaarverslag 2018 Nationaal Rapporteur, p. 12.

ken van een ‘verwaarloosde organisatie’. Aan beheersmatige randvoorwaarden werd niet voldaan en het personeelsbeheer was volgens het O&F-plan niet op orde.

*‘Tijdens het O&F-traject werd zichtbaar dat de hygiëne op P-beheer niet overal op orde was; de formatieve schaal verschilde bij een deel van de medewerkers van de persoonlijke schaal. Bij bevorderingen gebaseerd op functioneringsverslagen heeft men niet de juiste formatieve schaal toegepast, wel hebben medewerkers persoonlijk de juiste schaal en het juiste salaris ontvangen.’<sup>79</sup>*

De feitelijke bezetting was op dat moment 15,5 fte, de formele formatie was 4 fte. Bij gebrek aan een O&F-plan is de formele formatie nooit geactualiseerd. Zoals aangegeven heeft de huidige Nationaal rapporteur sinds zijn aantreden ingezet op meer senioriteit, waar zijn voorganger veel werkte met jonge talentvolle *high potentials*. Overigens is de Nationaal rapporteur of de directeur van het bureau niet zelf gemandateerd om nieuwe medewerkers aan te stellen, de formele bevoegdheid daarvoor ligt bij het ministerie van Justitie en Veiligheid.

In een medewerkerstevredenheidsonderzoek in 2016 scoort het bureau niet goed op inhoud als leidinggeven, veiligheid om feedback aan de leidinggevende te geven, werkdruk en aandacht van de organisatie voor persoonlijk welzijn. De inhoud van het werk en de samenwerking met collega’s worden wel (zeer) positief gewaardeerd. Uit de interviews is vooral de soms extreme werkdruk om monitors en andere onderzoeken op tijd af te krijgen naar voren gekomen.

In het O&F-plan zijn alle functies beschreven. In het plan wordt nog uitgegaan van handhaving van de twee clusters ‘mensenhandel’ en ‘seksueel geweld tegen kinderen’, waarbij onderzoekers en adviseurs in principe werkzaam zijn in één van beide clusters. Dit is later losgelaten, adviseurs en onderzoekers zijn nu actief op beide mandaten. Er wordt op projectbasis aan een rapport gewerkt met in het projectteam een projectleider, één of twee adviseurs, twee à drie onderzoekers en een communicatieadviseur. Een project heeft drie fasen: de voorkant, het onderzoek en de achterkant. De onderzoekers houden zich bezig met het onderzoek, de adviseurs meer met de voorkant (het in kaart brengen van behoeften in het veld, contact onderhouden met andere partijen en het maken van de vertaalslag naar binnen) en de achterkant (zorgen dat de aanbevelingen bij de juiste mensen terecht komen). Grosso modo zijn onderzoekers meer intern gericht en adviseurs extern gericht. Tot de werkzaamheden van de communicatieadviseurs behoren het activeren van partijen, het creëren van bewustwording en het overbrengen van de boodschap van de Nationaal rapporteur. Bij het uitbrengen van een monitor gaat het dan bijvoorbeeld om vragen als ‘welke beïnvloedingsstrategie kiezen we?’, ‘welke impact willen we maken?’, ‘welke boodschap kiezen we?’, ‘welke partijen gaan we aanschrijven?’ Deze vragen worden met het team besproken. Samen wordt een strategie en aanpak gekozen.

Vrijwel alle tijd voor rapportages wordt besteed aan de dader- en slachtoffermonitors, zo blijkt uit de gesprekken. De monitors worden door de huidige Nationaal rapporteur beschouwd als de basis van de taken. Het opstellen ervan is zeer tijdsintensief, zo wordt in de interviews aangegeven.

Uit interviews is overigens gebleken dat medewerkers veel tijd kwijt zijn aan intern overleg (bureaузaken, werkoverleggen, onderzoekers- en adviseursoverleggen, heimiddagen, etc.).

<sup>79</sup> *Organisatie- & Formatieplan Nationaal Rapporteur 2019*, p. 13.



Daarnaast hebben medewerkers zitting in begeleidingscommissies en geven ze presentaties, etc. De meeste onderzoekers schatten in dat ze minder dan de helft van hun tijd bezig zijn met hun eigen onderzoeken.

## 5.5 Discussies tussen ministerie en Nationaal rapporteur

Het budget en de financiering van de Nationaal rapporteur waren ten tijde van de vorige evaluatie al onderwerp van discussie en dat zijn ze nog steeds. Zowel de vorige als de huidige Nationaal rapporteur is actief (geweest) om extra financiering te zoeken. In bijna elk jaar was het saldo negatief.

In het *Jaarverslag 2018* is (voor het eerst) expliciet aangegeven dat de financiën naar het oordeel van de Nationaal rapporteur ontoereikend zijn, iets wat in de vorige evaluatie (2017) al wel was aangegeven door de toenmalige Nationaal rapporteur.

*‘De uitkomsten van de wettelijk verplichte evaluatie uit 2017 en de veranderende context waarin het bureau opereert, vragen om een herijking van de mensen en middelen. De veranderende context is onder andere tot stand gekomen door toegang tot nieuwe en andere bronnen, toenemende digitalisering, de decentralisatie- en een terugtrekkende overheid. Daarnaast werd uit verschillende medewerkersonderzoeken duidelijk dat er structureel overgewerkt moet worden om de resultaten zoals opgetekend in dit jaarverslag te realiseren. Het minimale fundament en de basis van het bureau is qua formatie en bezetting dan ook niet op orde. Dit vraagt om een gezonde verdeling van werkzaamheden en capaciteit en om adequate kwaliteitsborging bij het werk van de Nationaal rapporteur. Deze bevindingen hebben geleid tot een Organisatie- en Formatieplan dat recentelijk is aangeboden aan de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid.’<sup>80</sup>*

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 van de volgens het plan benodigde bezetting ontbreekt, zo stelt Pro Facto vast. Onduidelijk is bijvoorbeeld hoeveel tijd de individuele medewerkers besteden aan een rapportage<sup>81</sup> en hoeveel formatie het in totaal kost om een rapportage te maken. Er kon dus niet onderbouwd worden hoeveel formatie nodig zou zijn om een beoogd aantal en beoogde typen rapporten te produceren. Ook het aantal rapporten en adviezen en de daarvoor benodigde tijd in het O&F-plan zijn geen factor om de gewenste formatie mee te onderbouwen. De onderbouwing van de claim van 22,5 fte was daarmee naar het oordeel van Pro Facto beperkt.

Op 11 juni 2019, drie weken voordat het O&F-plan klaar was, had de Nationaal rapporteur een gesprek met de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid voor een extra capaciteitsvraag. Hierin vraagt de Nationaal rapporteur het budget van het bureau structureel

<sup>80</sup> *Organisatie- & Formatieplan Nationaal Rapporteur 2019*, p. 13.

<sup>81</sup> Het bureau van de Nationaal rapporteur doet niet aan tijdschrijven, een omissie die in de vorige evaluatie ook al geconstateerd werd.

te verhogen van € 1,5 miljoen naar € 2,5 miljoen per jaar. De secretaris-generaal heeft in reactie hierop alleen incidenteel compensatie van de kosten van drie formatieplaatsen en de kosten voor het werken in een CBS-dataomgeving toegekend.

In het *Jaarverslag 2019* staat het volgende over de financiën:

*‘Door deze weigering [van een extra structurele bijdrage van twee directies van Justitie en Veiligheid, PF] kwam het instituut direct in de problemen. Vanwege de urgente problematiek die er speelde (...) heeft de SG besloten extra middelen beschikbaar te stellen. Dit is ook een logisch gevolg van de wettelijke zorgplicht van de minister van Justitie en Veiligheid voor het instituut (zie de wet op de Nationaal rapporteur). Er is daarom door de Nationaal rapporteur minimaal invulling gegeven aan zijn bij wet vastgelegde onafhankelijke taak en hierdoor staat de onafhankelijkheid dus onder druk. Er kunnen alleen nog maar monitors uitgebracht worden, geen thematische onderzoeken en de wettelijke adviestaak komt daarmee in het gedrang.’<sup>82</sup>*

In een overleg van 3 maart 2020 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid meegedeeld dat de claim van € 1 miljoen extra niet gehonoreerd is. De staatssecretaris schrijft in haar brief van 1 april 2020 ‘geen mogelijkheden te zien om deze extra middelen binnen de J&V-begroting vrij te maken en het bedrag niet generiek te claimen bij de minister van Financiën’. Ze schrijft verder:

*‘De analyse die vorig jaar is gemaakt met hulp van PPAC en de wettelijke evaluatie door het WODC uit 2017 komen evenwel tot heel verschillende conclusies over de noodzaak van de gevraagde (financiële) intensivering. Daarbij neem ik mede in ogenschouw dat uw budget na afronding van het WODC-onderzoek eerder verhoogd is van circa 1,1 miljoen naar circa 1,5 miljoen structureel vanaf 2019.’*

In 2020 is de claim van € 2,5 miljoen (een uitbreiding van het budget van circa € 1 miljoen) in het licht van de coronapandemie<sup>83</sup> verlaagd naar € 1,8 miljoen (hetgeen een uitbreiding van het budget van € 233.000 zou inhouden). Het extra budget was bestemd voor de huidige medewerkers, inclusief 3 fte seniorcapaciteit en werken in de CBS-omgeving. In een brief van 31 juli 2020 deelt de secretaris-generaal mee dat de claim voor extra capaciteit niet is gehonoreerd. Het O&F-rapport past, zo geeft de secretaris-generaal aan, niet in het budgettaire kader. Hij vraagt om een aangepast O&F-plan.

De Nationaal rapporteur schrijft in een brief van 28 augustus 2020 aan de secretaris-generaal:

*‘Van dit aangepast O&F heb ik aangegeven dat de opgenomen bezetting en het financieel kader, als absolute minimum geldt voor de uitvoer van de bij wet vastgestelde onafhankelijke taak van het instituut NR. (...) Indien het aangepaste O&F niet wordt gehonoreerd, dan heeft dit consequenties voor de vier te publiceren onderzoeken van dit jaar en de vijf publicaties in 2021. Consequentie is dat deze deels of geheel niet uit kunnen komen.’*

<sup>82</sup> *Jaarverslag 2019 Nationaal Rapporteur*, p. 8.

<sup>83</sup> De coronapandemie zorgde ook voor het ministerie van Justitie en Veiligheid voor veel extra kosten, bijvoorbeeld voor ICT om vanuit huis te kunnen werken en extra (personele) kosten voor het opstellen van regelingen en maatregelen. Dit leidde tot (tijdelijke) financiële ombuigingen waarvoor de Nationaal rapporteur begrip toonde.

(...)

*‘Zoals duidelijk mag zijn zie ik (...) geen aanleiding om met een tweede aanpassing van het O&F-rapport te komen. Immers, gegeven de wettelijke taak van de NR, dienen de voorwaarden voor verantwoorde kwalitatieve formatie niet in de eerste plaats en uitsluitend afhankelijk te worden gesteld van een beschikbare financiering.’*

In het *Jaarplan 2021* gaat de Nationaal rapporteur uit van een begroting van ruim € 1,8 miljoen, terwijl er € 1,5 miljoen beschikbaar was gesteld door de financiers. In een gesprek over het jaarplan op 9 november 2020 is afgesproken dat betrokkenen met elkaar in gesprek gaan over de verschillende beelden die bestaan over de reikwijdte van de wettelijke taak en heeft de secretaris-generaal de Nationaal rapporteur gevraagd inzichtelijk te maken welke gevolgen hij voorziet als het budget wordt vastgesteld op € 1,5 miljoen, zo blijkt uit een ongedateerde bespreeknotitie (waarschijnlijk van december 2020). Hierin hebben enerzijds de Nationaal rapporteur en anderzijds de ‘opdrachtgevers’ hun visie hierop beschreven. De Nationaal rapporteur stelt dat door het niet toekennen van de claim de onafhankelijke autoriteit van het instituut onder hoge druk staat. Concreet noemt hij de volgende gevolgen:

- *Uitstel van zowel de dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen als de monitor mensenhandel van 2020.*
- *Geen middelen voor dekking van de huidige bezetting, laat staan een flexibele schil wat ervoor zorgt dat:*
  - *Uitval/ overspannenheid medewerkers.*
  - *Medewerkers het wettelijke verlof niet kunnen opmaken binnen 1 jaar (430 uur voor 2020).*
  - *Twee zwangerschapsverloven niet opgevangen kunnen worden (2020-2021).*
  - *Onverantwoord hoge werkdruk.*
- *Afbreuk kwaliteit en dus autoriteit.*
- *Niet opvolgen bevindingen wettelijke evaluatie uit 2017.*
- *Niet meer kunnen voorzien in gevraagd onderzoek of advies op internationaal niveau, bijvoorbeeld Dublinclaimanten of afstemming met EU-gremia zoals de OVSE of EU-Anti Trafficking Coördinator, Raad van Europa (Greta).*
- *Verdere uitstel van producten 2021 door de twee uitgestelde monitors.*
- *Niet kunnen geven van adviezen aan centraal en lokaal beleid, uitvoer en politiek.*

*Hetgeen de Nationaal rapporteur kan uitvoeren voor deze claim is weergegeven in het Jaarplan 2021 van het instituut. Indien de hiervoor benodigde middelen niet vrijgemaakt worden, is het voor de Nationaal rapporteur niet te voorzien wat de effecten zijn. Gekeken naar bovenstaande zaken die zich nu reeds manifesteren, zullen de effecten elkaar enkel negatief versterken:*

- *Niet opvolgen wettelijke evaluatie 2017.*
- *Niet opvolgen aanwijzingen uit medewerkerstevredenheidsonderzoeken.*
- *Uitval/ overspannenheid medewerkers.*
- *Grote verlofstuwmeren.*
- *Niet die informatie voorhanden om te kunnen onderzoeken.*
- *Onduidelijkheid over mogelijke productie.*
- *Afbreuk van kwaliteit en dus bruikbaarheid van onderzoeken en adviezen.*
- *Geen uitvoer van de onafhankelijke wettelijke taak en daarmee voldoet Nederland dus niet meer aan de EU-verplichtingen.*

De ‘opdrachtgevers’ stellen in de bespreeknotitie niet betrokken te zijn bij de taakanalyse van de Nationaal rapporteur die leidde tot het O&F-plan en het niet als een onafhankelijke analyse te zien:

*‘Het is (zoals het PPAC-rapport zelf vermeldt) een analyse van, voor en door het team van de NR, uitmondend in een (in de ogen van de opdrachtgevers) wens-O&F in plaats van een objectieve analyse van wat er minimaal nodig is ter invulling van de wettelijke taak.’*

Verder wordt in de notitie gesteld dat de Nationaal rapporteur buiten zijn mandaat treedt door zijn adviezen niet alleen te richten aan de regering, maar ook aan gemeenten, andere landen en internationale actoren. Ook sommige door de Nationaal rapporteur in de eigen taakanalyse onderscheiden strategische en operationele doelen zouden buiten de wettelijke taak vallen, zoals:

*‘inzetten op zichtbaarheid van de eigen organisatie, bevorderen van de ontvankelijkheid van adressanten voor de adviezen van de NR, het via onder andere websites en presentaties positioneren als kenniscentrum en het willen beïnvloeden van de politiek en het kabinetsbeleid. Dit zijn doelen waarvan de opdrachtgevers menen dat zij buiten de wettelijke taak vallen, die immers beperkt is tot onderzoeken en rapporteren aan de regering.’*

Tot slot wordt in de notitie door ‘departementale opdrachtgevers’ nog een aantal suggesties gedaan om de werkdruk bij de Nationaal rapporteur te verlichten:

*‘Samenvattend, de departementale opdrachtgevers weerspreken niet dat de werkdruk bij de NR momenteel (te) groot is maar menen dat het evenwicht kan worden hersteld door een meer beperkte invulling van de wettelijke taak te kiezen waarbij de NR:*

- Zich beperkt tot onderzoeken en adviseren en afstand houdt van de beleidsvorming en follow-up van zijn adviezen;*
- Uitsluitend adviseert aan het kabinet, niet aan lokale en internationale overheden en maatschappelijke initiatieven;*
- Publieksvoorlichting en externe presentaties beperkt tot incidentele optredens op verzoek;*
- Zijn periodieke slachtoffer- en dadermonitors op beide mandaten sterk reduceert qua omvang en deze het karakter geeft van factsheets.’*

Op 2 februari 2021 verstuurt de Nationaal rapporteur een brief aan de staatssecretaris en twee ministers van Justitie en Veiligheid met het verzoek om extra budget ter opvulling van het gat van het beschikbare (€ 1,5 miljoen) en gewenste (€ 1,8 miljoen) budget die volgens de Nationaal rapporteur nodig is ‘om anno 2021 te kunnen zorgen voor kwalitatieve reguliere periodieke monitoring en advisering, zoals vastgesteld in de wettelijke NR-taak’. De Nationaal rapporteur wijst daarbij onder meer op kabinets- en verkiezingsprogramma’s en de toenemende complexiteit van de context van de problematiek. Dat verzoek is gehonoreerd, er is door DG Migratie extra budget van € 300.000 toegekend voor 2021 en 2022. Zoals in paragraaf 5.2 aangegeven hebben de toenmalige bewindslieden middels een fiche het nieuwe kabinet geadviseerd om de Nationaal rapporteur structureel € 500.000 extra toe te kennen.

Ook via de meer informele lijnen hebben de Nationaal rapporteur en de directeur van het bureau 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 DGRR) en de 'opdrachtnemer' (Nationaal rapporteur). De financiën zijn het twistpunt.

## 5.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is ingegaan op de financiën en bezetting van de Nationaal rapporteur in de afgelopen jaren. 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. Sinds 2010 vertonen de uitgaven 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. De afgelopen jaren is geïnvesteerd in senioriteit bij het bureau. Het bureau werd altijd grotendeels bemenst door jonge, enthousiaste medewerkers met weinig ervaring. Meer ervaring werd nodig geacht door de leiding.

In 2019 heeft senior projectleider van het Project-, Programma- en AdviesCentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid het *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 DGRR) en de 'opdrachtnemer' (Nationaal rapporteur).

## 6 Taakopvatting Nationaal rapporteur

### 6.1 Inleiding

De taakopvatting van de huidige Nationaal rapporteur Bolhaar, die in 2018 is aangetreden, komt op verschillende manieren tot uitdrukking. Ten eerste is er een missie en ambitie vastgelegd. Ten tweede onderscheidt de Nationaal rapporteur drie typen werkzaamheden op zijn website. Ten derde hebben contextuele ontwikkelingen invloed op het taakterrein en de taakuitvoering van de Nationaal rapporteur. Ten slotte blijkt de taakopvatting uit een taakanalyse van de Nationaal rapporteur uit 2019.

### 6.2 Missie en ambitie

In 2015 stelt de toenmalige Nationaal rapporteur Dettmeijer een missie en ambitie voor het bureau Nationaal rapporteur vast. Uit interviews met de huidige Nationaal rapporteur blijkt dat de missie en ambitie nog steeds gelden. De missie van de Nationaal rapporteur is:

#### **Missie Nationaal rapporteur<sup>84</sup>**

*‘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.’*

De ambitie van de Nationaal rapporteur bestaat uit vijf doelen. Er is geen hiërarchie tussen de doelen.

<sup>84</sup> Jaarverslag 2017 Nationaal rapporteur, p. 5.

**Ambitie Nationaal rapporteur**<sup>85</sup>

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

**Doel 2:** Preventie richt zich op slachtoffers en daders.

**Doel 3:** Slachtoffers worden erkend en beschermd.

**Doel 4:** Daders worden opgespoord en gestopt.

**Doel 5:** Beleid komt tot stand op basis van gedegen onderzoek.

De huidige Nationaal rapporteur wordt geïnspireerd door het leerstuk van publieke waardecreatie, ontwikkeld door Mark Moore.<sup>86</sup> Moore stelt besturen voor als opereren in een 'strategische driehoek'. De driehoek van Moore bestaat uit drie verschillende, maar samenhangende zaken die een organisatie nodig heeft om maatschappelijke meerwaarde te realiseren:

1. Public Value (waardepropositie)
2. Legitimacy & support (legitimiteit en draagvlak)
3. Operational capacity (operationele capaciteit)

Een organisatie dient allereerst een overtuigende publieke waardepropositie te creëren: een coherent verhaal over de maatschappelijke meerwaarde die de organisatie wil bereiken. De Nationaal rapporteur geeft aan dat zijn missie en ambities de essentie vormen van waar het eigenlijk om gaat, zij vormen de waardepropositie van het instituut. De maatschappelijke meerwaarde dient vervolgens te kunnen rekenen op steun van belanghebbenden (legitimiteit en draagvlak). Ten slotte dient de organisatie te beschikken over operationele capaciteit – het praktische handelend vermogen – om de beoogde maatschappelijke meerwaarde daadwerkelijk te realiseren.

## 6.3 Werkzaamheden

De Nationaal rapporteur formuleert op zijn website drie typen werkzaamheden:

- *Onderzoek en advies.* De Nationaal rapporteur publiceert thematische onderzoeken en monitors, die periodiek verschijnen. De nadruk in de rapporten ligt op het volgen en verbeteren van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. De onderzoeken vormen samen met informatie uit verschillende bronnen de basis voor het opstellen van adviezen. De Nationaal rapporteur adviseert de nationale en lokale overheid, andere bestuursorganen, internationale organisaties en hulpverleningsprofessionals over het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.
- *Samenbrengen.* De Nationaal rapporteur moet rekening houden met een werkelijkheid die continu verandert. Daarom heeft de Nationaal rapporteur veel contact met organisaties die werken in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen en met de media, de politiek, het bedrijfsleven en kennisinstituten. Op basis van eigen onderzoek en deze contacten kan de Nationaal rapporteur de veranderingen in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen signaleren en uitleggen. Hij brengt daarbij netwerken bij elkaar.'
- *Inzicht geven.* De Nationaal rapporteur publiceert regelmatig onderzoeken, brieven en nieuwsberichten, zodat anderen meer inzicht krijgen in de problematiek van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Daarnaast geeft de Nationaal rapporteur

<sup>85</sup> Jaarverslag 2017 Nationaal rapporteur, p. 5.

<sup>86</sup> Moore 1997.

actief voorlichting, bijvoorbeeld door deel te nemen aan begeleidingscommissies of presentaties te geven.’

## 6.4 Contextuele ontwikkelingen

Een belangrijke constatering in de evaluatie van het instituut van de Nationaal rapporteur uit juni 2017 is dat mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen maatschappelijke verschijnselen zijn die continu veranderen. Het werk van de Nationaal rapporteur wordt in het rapport vergeleken met ‘schieten op een bewegend doel’. Deze bevinding bevestigt de Nationaal rapporteur in het Jaarplan 2021, waar hij veranderingen constateert en ontwikkelingen binnen de mandaten opsomt. De ontwikkelingen leiden volgens de Nationaal rapporteur tot prioritering in de aanpak van de Nationaal rapporteur.<sup>87</sup> Ten eerste benoemt de Nationaal rapporteur de groeiende rol van gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden in de aanpak van de problematiek, vanwege de decentralisatie van de verantwoordelijkheid in de aanpak in beide mandaten. Ten tweede constateert de Nationaal rapporteur het gebrek aan kennis over de rol van online technologie in mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Ten derde is er in de aanpak specifieke belangstelling voor de groep ‘jongeren’, zij zijn een van de meest kwetsbare groepen om slachtoffer of dader te worden van bijvoorbeeld seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting. Ten vierde is de kwetsbare positie van bepaalde groepen werkenden scherp zichtbaar geworden. Het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten is gevraagd om met concrete aanbevelingen te komen.

In 2019 schetst de Nationaal rapporteur ontwikkelingen in de context van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen die invloed hebben op zijn taakuitvoering. Deze ontwikkelingen somt de Nationaal rapporteur op in het *Organisatie- en Formatieplan Nationaal rapporteur* (O&F-plan) uit 2019 en neemt hij onverkort over in het document *Context t.b.v. opdrachtgevers*, gericht aan DGRR. Een aantal ontwikkelingen heeft, volgens de Nationaal rapporteur, het effect dat er op lokaal, nationaal en internationaal niveau in toenemende mate beroep op het bureau van de Nationaal rapporteur wordt gedaan. De Nationaal rapporteur noemt politieke prioritering van mensenhandel en seksueel geweld, verschuiving van taken en verantwoordelijkheden naar gemeentelijk niveau, publiek-private samenwerking en een toenemende vraag naar internationale samenwerking. Daarnaast beschrijft de Nationaal rapporteur enkele ontwikkelingen die betrekking hebben op de reikwijdte en de inhoud van het mandaat van de Nationaal rapporteur. Hij geeft aan dat de mandaten mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen overlappen met thema’s zoals migratie, georganiseerde misdaad, kindermishandeling huiselijk geweld en cybercriminaliteit. Daarnaast beschrijft de Nationaal rapporteur dat digitalisering een steeds groter wordende rol speelt in mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

## 6.5 Taakopvatting Organisatie- en Formatieplan

In paragraaf 5.4 zijn we ingegaan op het financiële gedeelte van het O&F-plan. Het plan gaat ook in op de door de Nationaal rapporteur onderscheiden taken, (operationele en strategische) doelen en inrichtingsprincipes. Hiermee zegt de Nationaal rapporteur op transparante wijze invulling te willen geven aan de *Wet Nationaal rapporteur*, namelijk art. 4 Wet Nationaal

<sup>87</sup> De Nationaal rapporteur geeft in het jaarplan aan dat de prioriteiten gelijk zijn aan de prioriteiten van 2020.

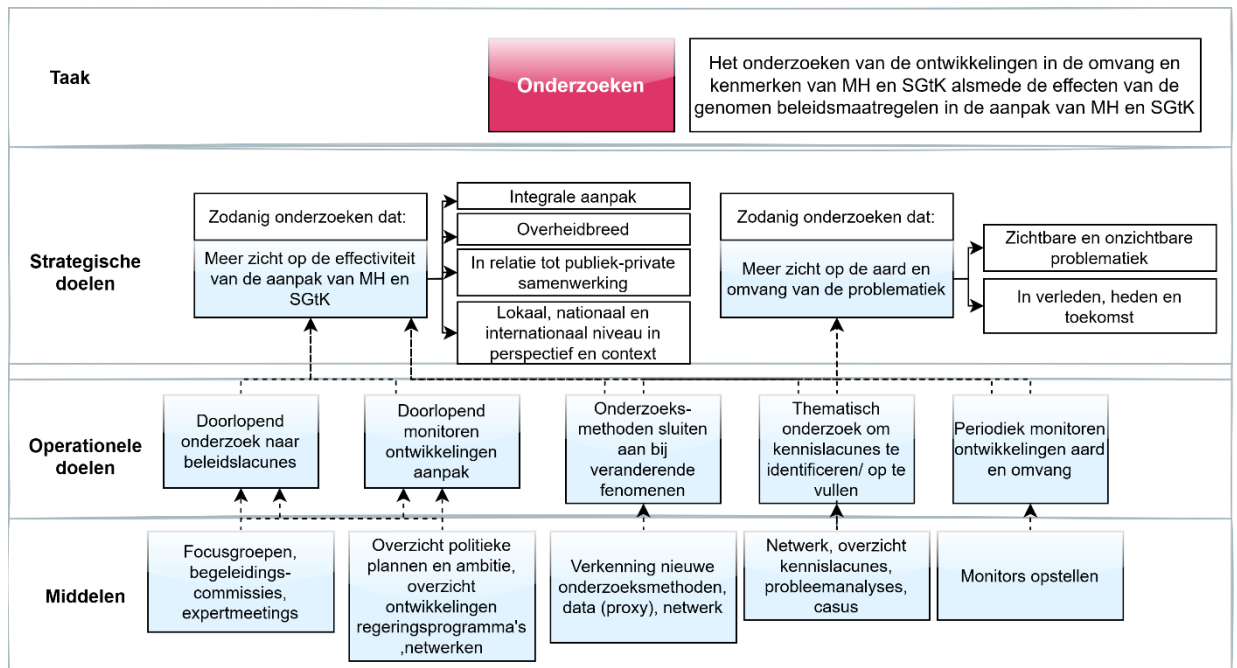


rapporteur waaruit volgt dat de Nationaal rapporteur zijn werkwijze en die van het bureau nader regelt en art. 2 sub 4 Wet Nationaal rapporteur over de zorgplicht van de minister.

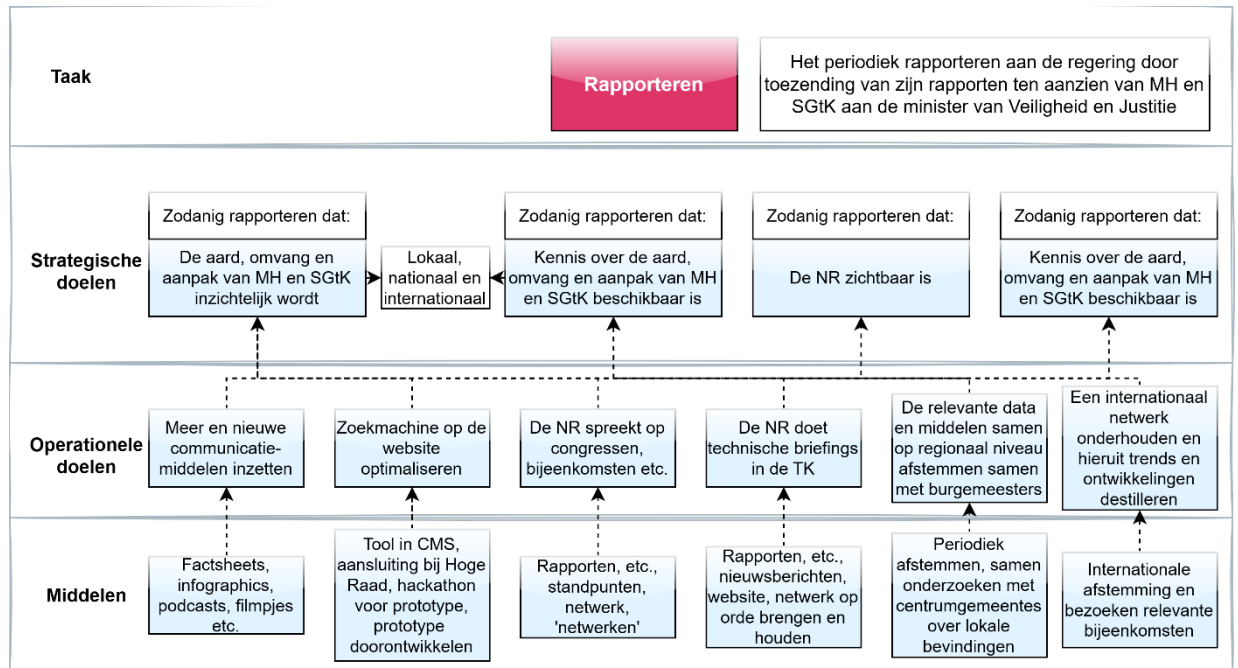
De taakanalyse onderscheidt de drie wettelijke taken van de Nationaal rapporteur, namelijk onderzoek, rapporteren en adviseren. Vervolgens zijn per hoofdtaak strategische doelen, operationele doelen en middelen geformuleerd om de taak klaar te spelen. Alle activiteiten van het bureau van de Nationaal rapporteur zijn opgehangen onder een van de drie hoofdtaken van de Nationaal rapporteur. Ter illustratie: de middelen ‘netwerken’ en het ‘organiseren van een hackathon’ en ‘internationale afstemming’ zijn onder de hoofdtaak ‘rapporteren’ gerangschikt.

Om de taken, doelen en middelen uit het O&F-plan inzichtelijk te maken hebben we drie doelbomen opgesteld, voor iedere wettelijke taak één. De doelbomen geven de relaties tussen de door de Nationaal rapporteur onderscheiden strategische doelen, operationele doelen en middelen schematisch weer. De relaties tussen de doelen en middelen zijn niet expliciet beschreven in het O&F-rapport, maar liggen impliciet besloten in de tekst en zijn vervolgens door ons gereconstrueerd op basis van logica en aannemelijkheid.

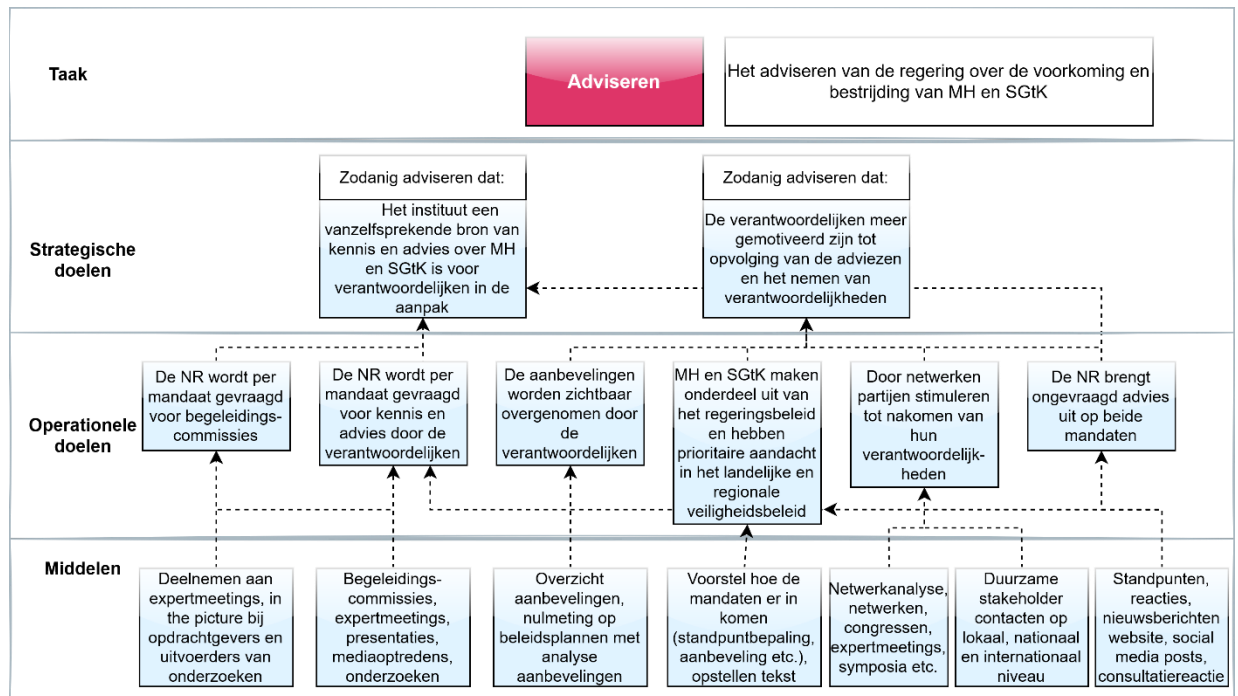
FIGUUR 6.1: DOELBOOM VAN DE TAAK ‘ONDERZOEKEN’



FIGUUR 6.2: DOELBOOM VAN DE TAAK 'RAPPORTEREN':



FIGUUR 6.3: DOELBOOM VAN DE TAAK 'ADVISEREN':



## 6.6 Samenvatting

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 missie van de rapporteur 'De Nationaal rapporteur

staat voor een gefundeerde aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (...)’ sluit aan bij de strekking van het ambt van de Nationaal rapporteur, waarbij het bestrijden van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen voorop staat. Ook de in vijf doelen uiteengelegde ambitie van de rapporteur sluit hierbij aan. De Nationaal rapporteur kiest er bij het formuleren van zijn missie en ambitie niet voor om precieze aansluiting te zoeken bij de wettelijke taakomschrijving van de Nationaal rapporteur (onderzoeken, adviseren, rapporteren), maar legt de nadruk op het effect dat de Nationaal rapporteur wil bereiken door het uitvoeren van zijn wettelijke taak. De *Wet Nationaal rapporteur* is ontstaan vanuit de filosofie bij te dragen in de verbetering van de strijd tegen mensenhandel. De Nationaal rapporteur sluit met zijn missie en ambitie niet aan bij de letter van de wet, maar bij de geest van de wet.

Op de website van de Nationaal rapporteur hanteert de rapporteur niet de (uit de wet voortvloeiende) driedeling onderzoek, advies en rapportage, maar onderscheidt hij drie andere soorten werkzaamheden van het bureau, namelijk ‘onderzoek en advies’, ‘samenbrengen’ en ‘inzicht geven’. In het O&F-plan wordt wel de wettelijke driedeling onderzoeken, adviseren en rapporteren gehanteerd, maar worden deze taken ruim geïnterpreteerd. Alle werkzaamheden zijn onder een van deze drie wettelijke taken gerangschikt, ook als dat niet helemaal passend lijkt. Een voorbeeld is internationale afstemming, dat onder de hoofdtak ‘rapporteren aan de regering’ is gerangschikt.

## 7 Activiteiten 2017-2020

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de activiteiten die de Nationaal rapporteur in de periode 2017-2020 heeft ontplooid. Achtereenvolgens wordt ingegaan op onderzoeken en rapporteren, aanbevelingen, samenwerking en kennisdeling en internationale werkzaamheden en activiteiten.

### 7.2 Onderzoeken en rapporteren

#### 7.2.1 Ontwikkeling benadering onderzoek en rapportage

De Nationaal rapporteur onderzoekt de kenmerken en de omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland en onderzoekt of de aanpak goed werkt. Hij publiceert zijn onderzoeksresultaten in rapportages. De Nationaal rapporteur beslist zelf over zijn benadering ten aanzien van onderzoek en rapportage. Hij kan bijvoorbeeld kiezen voor integraal (periodiek) onderzoek of voor thematisch onderzoek. Sinds de oprichting van het instituut in 2000 verschenen meer dan veertig publicaties onder drie verschillende Nationaal rapporteurs. Dien Korvinus (2000-2005), Corinne Dettmeijer (2006-2017) en Herman Bolhaar (2018- heden) hanteren verschillende onderzoeks- en rapportagemethoden. De benadering van onderzoek en rapportage is in de loop van de tijd geëvolueerd.

Nationaal rapporteur Korvinus publiceert jaarlijks over mensenhandel door middel van integrale overzichtsrapportages. In 2002 brengt zij de eerste rapportage *Mensenhandel* uit. Het is de eerste rapportage van reeks rapportages *Mensenhandel*. De rapportages *mensenhandel* bevatten (cijfermatige) informatie en ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel. Korvinus geeft in de eerste rapportage *Mensenhandel* aan dat jaarlijks rapporteren noodzakelijk is om 'zicht te krijgen op verschuivingen in aantallen of in de aard van een verschijnsel'.<sup>88</sup> In totaal publiceert Korvinus vier rapportages *Mensenhandel*.

Nationaal rapporteur Dettmeijer zet deze aanpak nog enkele jaren door en publiceert tot 2010 jaarlijks integrale rapportages *mensenhandel*. De rapportages *mensenhandel* zijn zeer omvangrijke rapportages; de zevende rapportage *Mensenhandel* beslaat maar liefst 721 pagina's.

---

<sup>88</sup> *Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur (2002)*.

In de loop van haar rapporteurschap stapt Dettmeijer af van de jaarlijkse integrale rapportages mensenhandel. Vanaf 2012 richt zij haar aanpak meer op themagericht onderzoeken en rapporteren. In aparte publicaties rapporteert ze over verschillende onderwerpen binnen het mandaat mensenhandel. Bij wijze van uitzondering publiceert Dettmeijer in 2013 en 2017 nog twee integrale rapportages mensenhandel. Daarnaast verschijnen er onder Dettmeijer periodieke kwantitatieve overzichten in de rapportageserie *Mensenhandel in en uit beeld*. Deze cijfermatige overzichten krijgen in de loop der tijd een beperktere omvang. De overzichten verschijnen in verschillende delen en er worden updates van de cijfers gegeven in aparte publicaties. Voor de onderwerpen kinderpornografie en seksueel geweld tegen kinderen brengt Dettmeijer ieder één integraal overzichtsrapport uit en voor het mandaat seksueel geweld tegen kinderen publiceert zij meerdere thematische rapporten. In 2016 publiceert Dettmeijer twee monitors mensenhandel, een monitor met cijfers over de mogelijke slachtoffers van mensenhandel en een monitor met cijfers over de vervolging en de berechting van daders<sup>89</sup>, en in 2017 publiceert ze de *Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016*. Een aantal rapportages van Dettmeijer had mede een juridische invalshoek. Enkele van de rapporten zijn zelfs uitsluitend gebaseerd op juridisch onderzoek.

Nationaal rapporteur Bolhaar continueert het uitbrengen van monitors voor het mandaat mensenhandel en start met het uitbrengen van monitors voor het mandaat seksueel geweld tegen kinderen. De monitors bestaan steeds uit twee delen: een dadermonitor en een slachtoffermonitor. De *Slachtoffermonitor mensenhandel* verschijnt ieder jaar, de ene keer uitgebreid en de andere keer beknopter. De *Dadermonitor mensenhandel*, *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen* en *Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen* verschijnen om het jaar. Het zijn uitgebreide rapportages (100-250 pagina's). De slachtoffer- en dadermonitors kunnen volgens de rapporteur relevante trends of onderwerpen aan het licht brengen die aanleiding geven tot vervolgonderzoek, waar de rapporteur in thematische rapportages verder op in kan gaan.<sup>90</sup> Medewerkers van het instituut geven aan dat de thema-onderzoeken te beschouwen zijn als de 'verdiepende slag'. In de praktijk heeft de rapporteur weinig thematisch kunnen rapporteren omdat de benodigheden er niet voor waren. Nationaal rapporteur Bolhaar voorziet verder niet in onderzoek uitsluitend gebaseerd op juridische analyses.

Uit de interviews met medewerkers van het bureau is gebleken dat Nationaal rapporteur Bolhaar de volgende onderzoeken niet (voldoende) kan doen met de beschikbaar gestelde middelen:

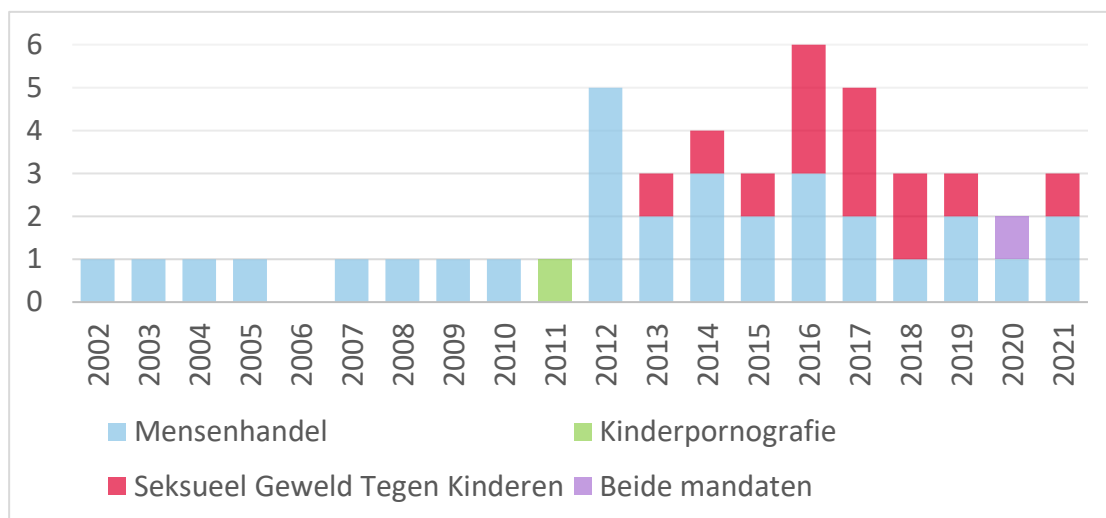
- Casuïstisch onderzoek (zoals het onderzoek voor de gemeente Amsterdam);
- Onderzoek naar effecten van beleid
- Evaluatieonderzoek
- Verdiepende thematische onderzoeken over specifieke onderwerpen (zoals naar seksueel geweld tegen 12-minners en 0 tot 4-jarigen)

Figuur 7.1 geeft een overzicht van het aantal rapportages op beide mandaten, sinds de verschijning van de *Eerste Rapportage Menschenhandel* in 2002.

<sup>89</sup> *Monitor Menschenhandel cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015, monitor mensenhandel cijfers vervolging en berechting 2011-2015*.

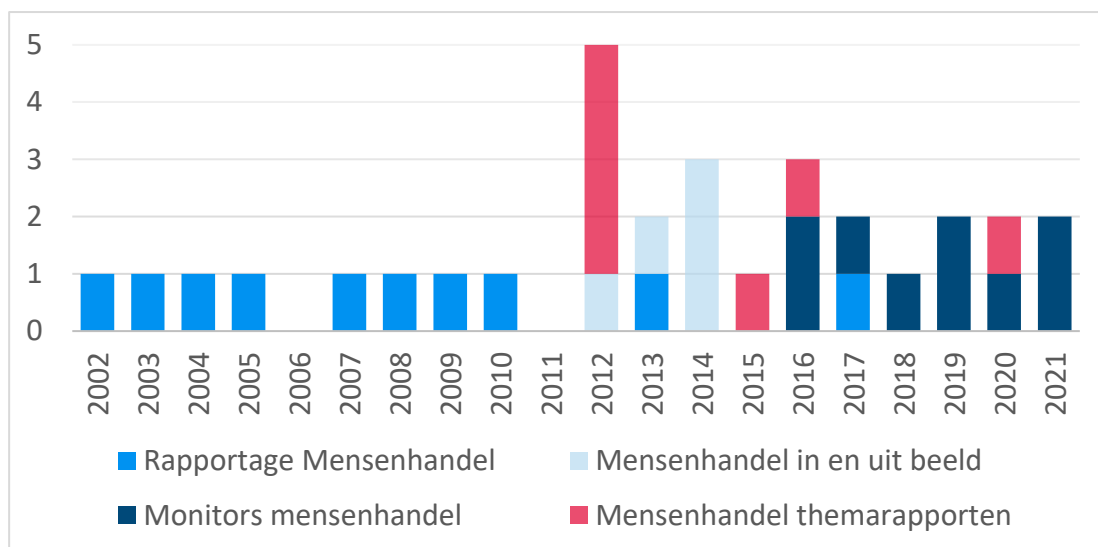
<sup>90</sup> *Slachtoffermonitor Seksueel Geweld tegen Kinderen 2016*, p. 14.

FIGUUR 7.1: RAPPORTEN NATIONAAL RAPPORTEUR 2002-2021



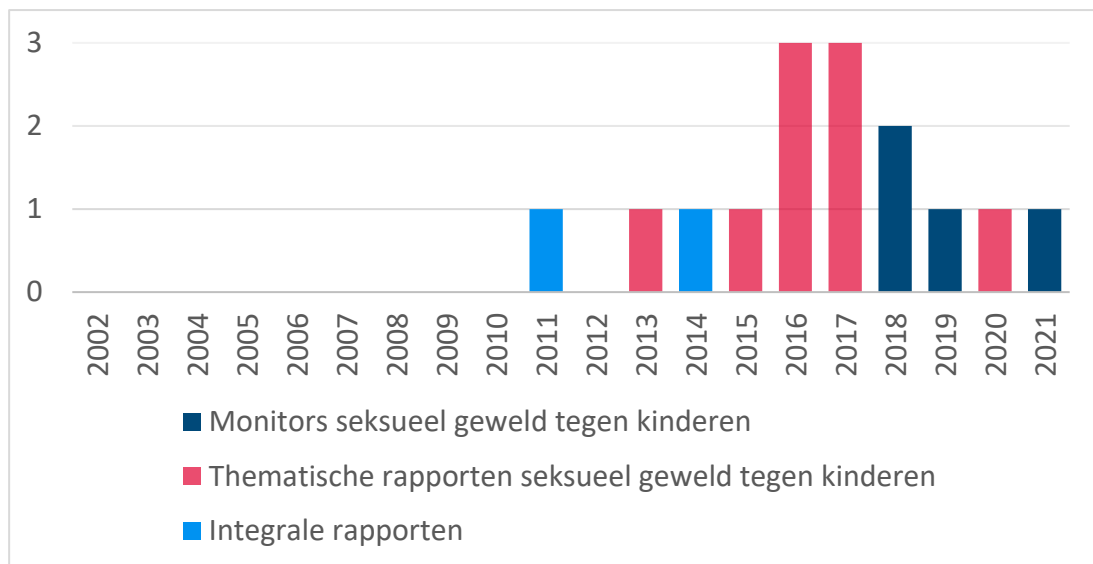
In figuur 7.2 zijn de verschillende type rapporten voor het mandaat mensenhandel weergegeven, namelijk de integrale rapportages mensenhandel (blauw), thematische rapporten (rood), cijfermatige publicaties in de rapportageserie mensenhandel in en uit beeld (lichtblauw) en periodieke slachtoffer- en dadermonitors (donkerblauw).

FIGUUR 7.2: TYPE RAPPORTEN MENSENHANDEL



Figuur 7.3 geeft de verschillende rapportages voor het mandaat seksueel geweld tegen kinderen weer (voorheen: kinderpornografie). Voor zowel kinderpornografie als seksueel geweld tegen kinderen verschijnt één integrale rapportage (blauw). Verder verschijnen er thematische rapportages slachtoffer- en dadermonitors seksueel geweld tegen kinderen (donkerblauw).

FIGUUR 7.3: TYPE RAPPORTEN SEKSUEEL GEWELD TEGEN KINDEREN



### 7.2.2 Slachtoffer- en dadermonitors

De Nationaal rapporteur doet doorlopend onderzoek naar mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen door de aard en de omvang ervan te onderzoeken en geeft de recente ontwikkelingen in de integrale aanpak weer. Hij rapporteert hierover in slachtoffer- en dadermonitors mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. De monitors bieden periodieke inzichten in de voortgang van de aanpak en geven aanbevelingen voor verbeteringen in de aanpak.<sup>91</sup> Het doel van de monitors is volgens de Nationaal rapporteur het lerend vermogen te stimuleren van alle betrokkenen in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

De slachtoffermonitor mensenhandel verschijnt ieder jaar op de Europese Dag tegen Mensenhandel en de dadermonitor mensenhandel verschijnt een keer per twee jaar.<sup>92</sup> In de periode 2017-2020 verschijnen er vier slachtoffermonitors mensenhandel en één dadermonitor mensenhandel. De *Dadermonitor mensenhandel 2015-2019* is uitgesteld en is verschenen op 21 januari 2021. In 2021 verschijnt de *Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020*.

De *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen* en de *Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen* verschijnen beide eens per twee jaar. In de periode 2017-2020 zijn er twee *Slachtoffermonitors seksueel geweld tegen kinderen* gepubliceerd en één *Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen*. In 2021 is de *Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019* verschenen.

#### Uitstel monitors

De ambitie om de monitors op vaste momenten uit te brengen is (voor beide mandaten) niet gerealiseerd. In 2020 informeert Nationaal rapporteur Bolhaar de minister van Justitie en Veiligheid per brief dat de *Dadermonitor Seksueel Geweld tegen Kinderen 2015-2019* uitgesteld wordt.<sup>93</sup> De Nationaal rapporteur stelt dat de beschikbaar gestelde middelen

<sup>91</sup> *Slachtoffermonitor monitor mensenhandel 2015-2019*.

<sup>92</sup> *Slachtoffermonitor monitor mensenhandel 2015-2019*.

<sup>93</sup> Brief van de Nationaal rapporteur aan de Minister van Justitie en Veiligheid van 18 september 2020 over 'Uitstel publicatie Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019'.

onvoldoende capaciteit bieden om de monitor op de geplande datum uit te brengen. In een andere brief in hetzelfde jaar informeert de Nationaal rapporteur de minister van Justitie en Veiligheid over uitstel van de *Dadermonitor Mensenhandel 2015-2019*.<sup>94</sup> De Nationaal rapporteur geeft in de brief aan dat er een te krappe bezetting is op senior gebied.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gepubliceerde slachtoffer- en dadermonitors. De eerste slachtoffermonitor mensenhandel is gepubliceerd door Nationaal rapporteur Dettmeijer (rood). Nationaal rapporteur Bolhaar publiceert de overige monitors. De tabel geeft informatie over de omvang van de rapporten, of ze een factsheet bevatten en of ze voorzien zijn van managementsamenvatting.

**TABEL 7.4: MONITORS MENSENHANDEL EN SEKSUEEL GEWELD TEGEN KINDEREN**

Datum	Publicaties	Pagina's	Fact-sheet?	Managementsamenvatting?
18-10-2017	Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016	127	Nee	Nee
26-06-2018	Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016	121	Ja	Nee
18-10-2018	Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017	158	Nee	Nee
21-11-2018	Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2013-2017	189	Ja	Nee
02-05-2019	Dadermonitor mensenhandel 2013-2017	210	Ja	Nee
18-10-2019	Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018	192	Ja	Nee
21-11-2019	Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018	138	Ja	Nee
16-10-2020	Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019	63	Nee	Ja
21-01-2021	Dadermonitor mensenhandel 2015-2019	249	Ja	Ja
08-06-2021	Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019	215	Ja	Ja
07-12-2021	Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020	118	Nee	Ja

#### *Slachtoffer- en dadermonitors mensenhandel*

In de periode 2017-2020 zijn vier *Slachtoffermonitors mensenhandel* gepubliceerd. De monitors geven cijfers van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) en bij de IND zijn geregistreerd. Uit de cijfers blijkt hoeveel en welke slachtoffers er in Nederland in beeld zijn, wie er meldingen doen en welke vreemdelingrechtelijke bescherming buitenlandse slachtoffers vragen en ontvangen. De monitors zijn in eerste instantie beschrijvend van aard en op bepaalde punten verklarend.

De eerste drie slachtoffermonitors Mensenhandel zijn uitgebreide rapportages (127, 158 en 192 pagina's) en bevatten ieder een hoofdstuk over vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers in Nederland (aan de hand van cijfers van de IND). De eerste *Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016* is gepubliceerd door Nationaal rapporteur Dettmeijer. In deze monitor is een schatting gemaakt van het jaarlijkse aantal vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel in Nederland (dit omdat algemeen geaccepteerd is dat er een gat bestaat tussen het aantal gemelde slachtoffers en het daadwerkelijke aantal slachtoffers, het zogeheten 'dark figure'). Uit de schatting blijkt dat er jaarlijks tussen de 5.000 en 7.500 slachtoffers van

<sup>94</sup> Brief van de Nationaal rapporteur aan de Minister van Justitie en Veiligheid van 4 november 2020 over 'Jaarplan 2021 en uitstel Dadermonitor Mensenhandel 2015-2019'.



mensenhandel zijn. De schatting is gemaakt met de zogeheten Multiple systems estimation (MSE)-methode en is gebaseerd op geregistreerde mensenhandelslachtoffers in de zesjarige periode 2010-2015. De meerjarige schatting geeft inzicht in het aantal mensenhandelslachtoffers en is ook in de slachtoffermonitors het vertrekpunt van de (cijfermatige) monitoring van (de aanpak van) mensenhandel in Nederland. In 2018 brengt Nationaal rapporteur Bolhaar de *Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017* uit. Dit rapport geeft voor het eerst een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel op het gebied van beleid, wetgeving en onderzoek. Door het overzicht van ontwikkelingen worden knelpunten, lacunes en verbeterpunten zichtbaar en kunnen cijfermatige gegevens gekoppeld worden aan beleidsontwikkelingen. De *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018* uit 2019 informeert eveneens over ontwikkelingen in beleidslijnen, wetgeving en onderzoek.

De vierde *Slachtoffermonitor mensenhandel* (2015-2019) is een beknopte monitor (63 pagina's) en is een datagedreven monitor, wat betekent dat het een cijfermatige update van slachtoffers van mensenhandel bevat. Deze slachtoffermonitor voorziet niet in een hoofdstuk over de vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers van mensenhandel in Nederland of in een uitgebreide beschrijving van de ontwikkelingen op het gebied van beleid, wetgeving en onderzoek, zoals de andere slachtoffermonitors. Verder zijn in de *Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019* waargebeurde casussen van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel opgenomen, met tot doel inzicht te geven in de complexiteit en veelzijdigheid van (de aanpak van) mensenhandel. De *Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019* is de eerste slachtoffermonitor met een managementsamenvatting.

In de periode 2017-2021 verschijnen twee *Dadermonitors mensenhandel*. De dadermonitors geven cijfermatig inzicht in een deel van de dadergerichte aanpak van mensenhandel, namelijk de strafrechtelijke aanpak ervan. Dit gebeurt aan de hand van de verschillende fasen in de strafrechtketen (van preventie tot opsporing). De monitors maken beide gebruik van cijfers van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) en cijfers van het OM. De monitors zijn in eerste instantie beschrijvend van aard en op bepaalde punten verklarend. De bevindingen krijgen wel context door het analyseren van ontwikkelingen op het gebied van beleid, onderzoek en wetgeving en informatie uit het veld. Beide dadermonitors zijn uitgebreide rapportages (210 en 249 pagina's). De *Dadermonitor mensenhandel 2013-2017* uit 2019 bevat ontwikkelingen op het gebied van jurisprudentie en wet- en regelgeving. De *Dadermonitor mensenhandel 2015-2019* verschijnt in januari 2021 en bevat de ontwikkelingen op het gebied van beleid, wetgeving en onderzoek in de aanpak van mensenhandel. In de monitor staan waargebeurde casussen beschreven. De monitor start met een managementsamenvatting. Voor deze monitor is daarnaast samenwerking gezocht met het CBS om beter zicht te krijgen op de dadergerichte aanpak van mensenhandel en inzicht te bieden op lokaal niveau. Zie over de samenwerking met het CBS ook paragraaf 7.4.2.

#### *Slachtoffer- en dadermonitors seksueel geweld tegen kinderen*

In de periode 2017-2020 verschijnen twee *Slachtoffermonitors seksueel geweld tegen kinderen*. De monitors (121 en 138 pagina's) bieden inzicht in het aantal kinderen dat slachtoffer is geworden van seksueel geweld en geven aan voor hoeveel kinderen het misbruik een gevolg krijgt in de vorm van een melding, onderzoek en verder. Dit gebeurt aan de hand van een trechtermodel, dat de weg schetst die slachtoffers doorlopen op weg naar de hulpverlening (gebeurd, verteld, gemeld, onderzocht, geholpen). De data in de slachtoffermonitors zijn voor een groot deel afkomstig van het advies- en meldpunt voor huiselijk geweld van Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en van jeugdhulp. De slachtoffermonitors zijn beschrijvend van aard en beschrijven bevindingen die uit de data naar voren komen. De bevindingen

krijgen context door beleidsmatige ontwikkelingen weer te geven en deze aan te vullen met signalen uit het veld. De *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016* is het eerste rapport van Nationaal rapporteur Bolhaar. De hoofdstukindeling is gelijk aan de stappen uit het trechtermodel. De *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018* bevat een apart hoofdstuk over de ontwikkelingen in de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen. Ook in beide slachtoffermonitors voor het thema seksueel geweld tegen kinderen is samengewerkt met het CBS om zicht te krijgen op hulp aan slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen.

In de periode 2017-2020 is één *Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2013-2017* uitgebracht (189 pagina's). Het rapport is vooral beschrijvend van aard op bepaalde punten verklarend. De dadermonitor geeft een overzicht van de weg die daders kunnen afleggen in de strafrechtketen (van delict tot recidive). Per stap is de omvang van de groep daders beschreven en relevante ontwikkelingen op het gebied van beleid, onderzoek en wetgeving die hierop van invloed kunnen zijn. Door het analyseren van de ontwikkelingen krijgen de bevindingen context.

### 7.2.3 Thematische rapportages

In de periode 2017-2020 verschijnen vijf thematische rapportages (tabel 7.5). De eerste vier rapportages zijn uitgebracht door Nationaal rapporteur Dettmeijer (rood). Rapporteur Bolhaar publiceert het vijfde rapport, *Vertrouwen in Veerkracht*. Aanleiding voor dit onderzoek is een verzoek van burgemeester Halsema van Amsterdam. In de slachtoffer- en dadermonitors stelt Nationaal rapporteur Bolhaar dat onderwerpen voor thema-onderzoeken uit slachtoffer- of dadermonitors kunnen voortkomen. Dit leidt in de periode 2017-2020 vanwege capaciteitsgebrek niet tot een thema-onderzoek.

TABEL 7.5: THEMA-ONDERZOEKEN 2017-2020

Publicatie	Publicaties	Mandaat	Pagina's	Fact-sheet?
22-02-2017	Gewogen risico. Deel 1: Communiceren over recidive in zedenzaken	SGTK	46	Nee
28-06-2017	Effectief Preventief. Het voorkomen van seksueel geweld door seksuele en relationele vorming in het onderwijs	SGTK	94	Nee
22-10-2017	Gewogen risico. Deel 2: Behandeling opleggen aan zedendelinquenten	SGTK	116	Ja
9-11-2017	Tiende rapportage mensenhandel	Mensenhandel	221	Nee
29-10-2020	Vertrouwen in veerkracht - Een casuïstiekonderzoek naar (de aanpak van) seksueel geweld tegen jonge vrouwen in Amsterdam	Mensenhandel & sgtk	57	Nee

In 2017 publiceert Nationaal rapporteur Dettmeijer de tweedelige rapportage *Gewogen risico* binnen het mandaat seksueel geweld tegen kinderen. Deel 1 van de rapportage gaat over de communicatie over recidiverisico van zedendelinquenten. In dit eerste deel onderzoekt de Nationaal rapporteur hoe verschillende beroepsgroepen binnen het strafproces informatie over risico interpreteren en hoe zij het recidiverisico van zedendelinquenten inschatten. De Nationaal rapporteur stuurt voor het onderzoek een vragenlijst aan gedragsdeskundigen, reclaseringswerkers, officieren van justitie en rechters. Deel 1 van de rapportage is een beknopt rapport en bevat 46 pagina's. Deel 2 is omvangrijker en telt 116 pagina's. In het tweede deel onderzoekt de Nationaal rapporteur of informatie over risico op de juiste manier is vastgelegd

en of de rechter aan de hand van de informatie een juiste beslissing neemt. De Nationaal rapporteur maakt een steekproef van strafzaken tegen verdachten van seksueel geweld tegen kinderen te nemen en analyseert de rapportage, het reclasseringsadvies en het vonnis. Hij combineert de informatie met registratiedata van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie en de reclasseringsorganisaties (3RO).

In hetzelfde jaar publiceert Nationaal rapporteur Dettmeijer het rapport *Effectief Preventief* (94 pagina's) binnen het mandaat seksueel geweld tegen kinderen. Het rapport gaat over de effectiviteit van interventies binnen het onderwijs ter voorkoming van seksueel geweld. Het onderzoek bestaat uit een documenten- en literatuurstudie. Het rapport geeft weer hoe scholen het beste aandacht kunnen besteden aan het versterken van de seksuele weerbaarheid.

In november 2017 publiceert Nationaal rapporteur Dettmeijer *de tiende rapportage Mensenhandel* binnen het mandaat mensenhandel. Het rapport (221 pagina's) is haar laatste publicatie. In de rapportage werkt de Nationaal rapporteur het thema 'zicht op mensenhandel' uit met een drietal deelonderzoeken. In de deelonderzoeken kijkt zij in hoeverre organisaties zijn toegerust om mensenhandel te herkennen en om procedures voor slachtoffers effectief in te richten. Het onderzoek is zowel kwalitatief als kwantitatief.

In 2020 publiceert Nationaal rapporteur Bolhaar het rapport *Vertrouwen in Veerkracht*, een casuïstiekonderzoek naar (de aanpak van) seksueel geweld tegen jonge vrouwen in Amsterdam (57 pagina's). Het rapport valt binnen beide mandaten van de rapporteur. De Nationaal rapporteur analyseert de zaken van tien Amsterdamse tienermeisjes in Amsterdam. Aanleiding voor het onderzoek is een verzoek van burgemeester Halsema van de gemeente Amsterdam.

Daarnaast werkte de rapporteur in 2020 aan diverse thematische onderzoeken die op een later moment worden gepubliceerd, zoals een onderzoek naar de motie van Kamerlid Van Nispen (gepland voor begin 2022) en een onderzoek naar daders van binnenlandse seksuele uitbuiting (2022 en 2023). De Nationaal rapporteur werkte in 2020 ook aan een onderzoek naar de achtergronden en kenmerken van slachtoffers van seksueel geweld en seksuele uitbuiting (publicatie gepland in het eerste kwartaal 2022) en een onderzoek naar slachtoffers van seksueel geweld van 0-4 jaar oud. Dit laatste onderzoek is stopgezet vanwege het ontbreken van voldoende capaciteit.

## 7.3 Aanbevelingen en de doorwerking ervan

### 7.3.1 Aanbevelingen

Uit art. 7 lid 1 sub c van de Wet Nationaal rapporteur volgt dat de rapporten van de Nationaal rapporteur aanbevelingen bevatten ter verbetering van de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Volgens art. 7 lid 2 kunnen deze aanbevelingen zich richten tot de Rijksoverheid, lokale overheden en andere bestuursorganen, tot internationale organisaties, niet-gouvernementele organisaties en tot andere betrokkenen.

In de periode vóór 2011 is in de rapporten een groot aantal aanbevelingen opgenomen. Voorbeelden zijn de *Vijfde rapportage Mensenhandel* uit 2007 dat 66 aanbevelingen bevat en de *Zevende rapportage Mensenhandel* uit 2009 met 47 aanbevelingen.<sup>95</sup> De aanbevelingen uit de

<sup>95</sup> *Mensenhandel - Zevende rapportage mensenhandel*.

onderzoeksrapporten in de jaren voor 2011 zijn veelal gerangschikt naar onderwerp. Ze zijn gericht aan verscheidene betrokkenen in de aanpak van mensenhandel, waaronder bijvoorbeeld gemeenten en politiefunctionarissen. Er is een grote mate van variëteit in deze aanbevelingen. Terwijl sommige aanbevelingen vrij precies zijn verwoord, hebben andere aanbevelingen een algemener karakter. Sommige aanbevelingen zijn bovendien relatief gemakkelijk te verwezenlijken, terwijl het opvolgen van andere aanbevelingen meer inspanning vergt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de aanbevelingen in de *Zevende rapportage Mensenhandel*.

#### **Aanbevelingen Zevende rapportage mensenhandel**

Aanbeveling 24 is kort en algemeen geformuleerd:

*'24. De veranderlijkheid van mensenhandel brengt mee dat er oog moet zijn voor veranderingen in de slachtoffergroep die daarvan het gevolg kunnen zijn. De hulpverlening dient hierop in te spelen.'*

Aanbeveling 4 is uitvoerig en precies geformuleerd.

*'4. In de a-grond van de Vreemdelingencirculaire onder B16/7 dienen de woorden 'tot een veroordeling hebben geleid' te worden vervangen door de woorden 'tot een vervolging hebben geleid'. De b-grond komt als gevolg hiervan te vervallen en de toelichting dient te worden aangepast. Bij wijziging van de a-grond moeten wel waarborgen worden gecreëerd teneinde ervoor te zorgen dat het slachtoffer beschikbaar blijft en bereid blijft mee te werken aan opsporing en vervolging. Deze aanpassing behoeft gelet op de inhoud van de regeling niet te leiden tot meer toekenningen van aanvragen tot voortgezet verblijf. De onzekerheid voor slachtoffers over hun toekomstperspectief zou hiermee aanzienlijk worden verkort. Bovendien zou er een positieve werking ten aanzien van de aangiftebereidheid van kunnen uitgaan. Ook de vervolgingsbeslissing is een objectief criterium ten aanzien van het slachtofferchap. Ten slotte wordt met deze aanpassing ook het probleem ondervangen dat het voor slachtoffers niet eenvoudig is om het vonnis over te leggen van de hen betreffende mensenhandelzaak.'*

Sinds 2011 is de werkwijze van de Nationaal rapporteur op dit punt veranderd. Het aantal aanbevelingen per rapportage is sterk teruggedrongen. In de periode 2011-2016 varieert het aantal aanbevelingen in de rapportages van één tot zes aanbevelingen.<sup>96</sup> Deze lijn is in de periode 2017-2020 voortgezet, het aantal aanbevelingen varieert in deze periode van drie tot zeven aanbevelingen per onderzoeksrapport. Tabel 7.6 geeft een overzicht van het aantal aanbevelingen per rapport.

<sup>96</sup> Schieten op een bewegend doel 2017.

TABEL 7.6: AANTAL AANBEVELINGEN PER PUBLICATIE 2017-2021

Jaar	Rapporten	Mandaat	Aantal aanbevelingen
2017	Gewogen risico. Deel 1. <sup>97</sup>	SGTK	3
2017	Effectief preventief.	SGTK	4
2017	Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016	MH	3
2017	Gewogen risico. Deel 2.	SGTK	4
2017	Tiende rapportage mensenhandel.	MH	7
2018	Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016	SGTK	5
2018	Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017	MH	4
2018	Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2013-2017	SGTK	3
2019	Dadermonitor mensenhandel 2013-2017	MH	5
2019	Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018	MH	5
2019	Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018	SGTK	4
2020	Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019	MH	3
2020	Vertrouwen in veerkracht <sup>98</sup>	MH/ SGTK	5
2021	Dadermonitor mensenhandel 2015-2019	MH	3
<b>Totaal</b>			<b>58</b>

In de onderzoeksperiode zijn er in totaal 58 aanbevelingen gedaan. Daarvan zijn er 21 te vinden in de vijf rapporten (vier themarapporten en één monitor) die rapporteur Dettmeijer in haar laatste ambtsjaar (2017) heeft uitgebracht. De andere 37 aanbevelingen zijn onder het bewind van rapporteur Bolhaar tot stand gekomen.

De aanbevelingen uit de rapportages zijn gebaseerd op bevindingen uit het betreffende onderzoek, soms in relatie tot bevindingen uit eerdere onderzoeken van de Nationaal rapporteur en de daarop gebaseerde conclusies. De Nationaal rapporteur maakt in de rapporten geen onderscheid in relevantie van de aanbevelingen.

Aan de aanbevelingen gaat steeds een toelichting vooraf<sup>99</sup>, waarbij de rapporteur uitlegt welke onderzoeksbevindingen in het rapport aanleiding geven voor de aanbeveling. De meeste aanbevelingen uit de rapportages zijn vrij algemeen en samenvattend geformuleerd. De rapporteur geeft aan 'wat' er moet veranderen en laat het 'hoe' over aan de beleidsmakers en -uitvoerders. De rapporteur geeft niet aan binnen welke termijn de ontvanger de aanbeveling uit dient te voeren. De aanbevelingen bevatten verder een omschrijving, van één of twee zinnen, ter verduidelijking van de aanbeveling. Een voorbeeld van het algemene karakter van de aanbevelingen is de eerste aanbeveling uit de *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018* aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Justitie en Veiligheid.

<sup>97</sup> Elk van de beide rapportages *Gewogen Risico* bevat één algemene aanbeveling die is uitgewerkt in drie specifieke aanbevelingen. De algemene aanbevelingen zijn niet afzonderlijk meegeteld in het overzicht.

<sup>98</sup> Welbeschouwd doet de Nationaal rapporteur in de rapportage geen aanbevelingen, maar formuleert hij – naar eigen zeggen – 'richtinggevende noties voor de versterking van de aanpak'.

<sup>99</sup> In de *Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019* worden de aanbevelingen eerst geformuleerd en vervolgens toegelicht.

**Aanbeveling Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018****Aanbeveling 1:**

*'Breng in kaart wat er gebeurt in de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen en zorg voor coördinatie van die aanpak.'*

**Omschrijving aanbeveling:**

*'De Nationaal rapporteur beveelt de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Justitie en Veiligheid aan om 1) in kaart te brengen wat er op dit moment gebeurt in de aanpak van de verschillende vormen van seksueel geweld tegen kinderen, zowel op landelijk als op regionaal niveau en 2) zorg te dragen voor coördinatie van deze aanpak.'*

De aanbeveling uit de *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018* bevat de opdracht om de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen in kaart te brengen, maar specificiert in de aanbeveling niet wat er precies onder 'de aanpak' valt. Deze aanpak wordt wel uitvoerig beschreven in de rapportage. De aanbeveling kan daarom niet los gezien worden van de context van het rapport.

Veel van de aanbevelingen in de slachtoffer- en dadermonitors mensenhandel richten zich tot de minister en/of staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Een groot gedeelte van deze aanbevelingen gaat over het verbeteren van inzicht in slachtoffer- en daderschap, bijvoorbeeld door aan te bevelen om te investeren in registratie en monitoring. Een aantal aanbevelingen gaat over prioritering in de aanpak van mensenhandel en over verbetering van de aanpak van mensenhandel. De meeste aanbevelingen in de slachtoffer- en dadermonitors seksueel geweld tegen kinderen zijn gericht aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister voor Rechtsbescherming. Deze aanbevelingen hebben veelal als onderwerp om te investeren in onderzoek naar (aspecten van) seksueel geweld tegen kinderen of naar de aanpak.

Voor de themarapporten geldt een andere systematiek. De aanbevelingen per themarapport zijn steeds gericht aan dezelfde overheden of organisaties. De aanbevelingen in de rapporten *Gewogen Risico* richten zich tot organisaties in de strafrechtketen, zoals het Openbaar Ministerie en reclasseringsorganisaties. De aanbevelingen gaan over het overdragen van informatie over risicorecieve en het adequaat vaststellen en gebruiken van deze informatie. De aanbevelingen in het themarapport *Effectief Preventief* zijn bedoeld voor overheden en het primair, voortgezet en het speciaal onderwijs. Opvolging van de aanbevelingen draagt bij aan effectieve interventies in het onderwijs die seksueel geweld tegen kinderen voorkomen. In de *Tiende rapportage mensenhandel* formuleert de Nationaal rapporteur aanbevelingen aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over het creëren van wet- en regelgeving en aan andere beleidsverantwoordelijken voor de aanpak van mensenhandel. De rapportage *Vertrouwen in Veerkracht* is uitgevoerd op verzoek van de gemeente Amsterdam. In de rapportage wordt een aantal aanbevelingen (richtinggevende noties) geformuleerd over hoe de aanpak van seksueel geweld versterkt kan worden. De aanbevelingen zijn bedoeld voor de gemeente Amsterdam en ook voor andere gemeenten die zich met de problematiek geconfronteerd zien of voor gemeenten waar de problematiek nog onzichtbaar is.

Tabel 7.7 geeft een overzicht van de ontvangers van de aanbevelingen en het aantal aanbevelingen dat aan hen is gedaan.<sup>100</sup>

<sup>100</sup> Sommige aanbevelingen van de Nationaal rapporteur zijn gericht aan meer dan één betrokkene in de aanpak. Het totaal aantal aanbevelingen (58) wijkt daarom af van de optelsom van het aantal aanbevelingen per adressant (85).

TABEL 7.7: ADRESSANTEN AANBEVELINGEN

Overheden, organisaties of andere betrokkenen	Aantal aanbevelingen
Minister/staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (J&V)	28
Minister/staatssecretaris/ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	11
Openbaar Ministerie	7
Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie	5
Reclasseringsorganisaties	5
Rechtspraak	5
Gemeente Amsterdam <sup>101</sup>	5
Minister voor Rechtsbescherming	4
Minister/ staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	3
Nationale politie	3
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	2
Gemeenten	2
Minister van Buitenlandse Zaken	2
Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	1
Minister voor Medische Zorg	1
Alle scholen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs	1

Van de 58 aanbevelingen uit de rapportages zijn 37 aanbevelingen gedaan door Nationaal rapporteur Bolhaar. Opvallend is dat de meeste van deze 37 aanbevelingen het verbeteren van de informatiepositie rondom mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen betreffen. Het themarapport *Vertrouwen op veerkracht* (2020b) bevat vijf 'richtinggevende notities' die als beleidsgericht aangemerkt kunnen worden. Van de 32 aanbevelingen die in de door Bolhaar uitgebrachte monitors staan gaan er 26 geheel (22) of gedeeltelijk (4) over het verbeteren van registraties en informatiestromen. Van deze 26 adviezen betreffen er 7 de instelling, verbetering of uitbreiding van registratie en melding. De overige 19 aanbevelingen hebben de strekking dat op een specifiek deelgebied onderzoek gedaan zou moeten worden, met formules als 'verwerf inzicht', 'breng in beeld', 'doe onderzoek'. Slechts 6 aanbevelingen behelzen louter beleidsmatige aangelegenheden. Drie daarvan zijn aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid om wetgeving te entameren.

De *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016* mondt bijvoorbeeld uit in vijf aanbevelingen. Drie ervan zijn gericht aan de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Rechtsbescherming en beginnen met de frase 'Verricht onderzoek naar....', en dan volgt '... online slachtofferschap van seksueel geweld tegen kinderen'; '...de reden tot plaatsing van minderjarige slachtoffers van seksueel geweld in gesloten jeugdhulp' en '... de toeleiding van jongens naar jeugdhulp voor seksueel geweld'. De andere twee aanbevelingen betreffen het verbeteren van registraties (Beleidsinformatie jeugd en AMHK/Veilig thuis) waar de aanpak op gestoeld is.

<sup>101</sup> Het onderzoek *Vertrouwen in Veerkracht* (2020) is uitgevoerd op verzoek van de gemeente Amsterdam. Welbeschouwd zijn de aanbevelingen bedoeld voor de gemeente Amsterdam én voor andere gemeenten die zich met de problematiek geconfronteerd zien of voor gemeenten waar de problematiek nog zichtbaar is.

De *Slachtoffermonitor Mensenhandel 2015-2019* bevat drie aanbevelingen. Twee ervan zijn adviezen om onderzoek te doen: ‘Verbeter het inzicht in het slachtofferschap van mensenhandel van buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus’; en ‘Verbeter het inzicht in en de bewustwording over technologische ontwikkelingen die een rol spelen bij binnenlandse seksuele uitbuiting.’ Eén van de drie aanbevelingen is van beleidsinhoudelijke aard: ‘Geef prioriteit aan de integrale aanpak van binnenlandse seksuele uitbuiting in de minder zichtbare sectoren en focus daarbij op de jonge slachtoffergroep.’

### 7.3.2 Doorwerking

De aanbevelingen van de Nationaal rapporteur zijn specifiek gericht aan bepaalde adressanten. Het doel van het doen van aanbevelingen is dat deze worden opgevolgd door de overheden, organisaties en andere betrokkenen tot wie zij zich richten. Als zij worden opgevolgd, is er sprake van ‘directe doorwerking’ van het werk van de Nationaal rapporteur. De aanbevelingen kunnen op twee verschillende manieren worden gebruikt door de overheden en organisaties tot wie zij zich richten.<sup>102</sup> Ten eerste kunnen de aanbevelingen *instrumenteel* worden gebruikt. Dit komt neer op het rechtstreeks overnemen en toepassen van de concrete aanbeveling. Ten tweede kunnen organisaties de aanbevelingen *conceptueel* gebruiken. Bij conceptueel gebruik wordt de aanbeveling indirect overgenomen. De aanbeveling heeft een informatiefunctie en leidt tot discussie en gedachtevorming, waarbij de inhoud van de aanbeveling richtinggevend is.

De Nationaal rapporteur monitort de opvolging van de aanbevelingen die hij in zijn publicaties doet. Hij kijkt daarbij naar de beleidsreactie van de verantwoordelijke bewindspersoon op de aanbeveling en het bureau van de Nationaal rapporteur heeft contact met dossierverantwoordelijken in de aanpak om de opvolging van de aanbevelingen te volgen. Dit contact heeft daarnaast tot functie om de aanbevelingen toe te lichten. Het bureau houdt de opvolging van de aanbevelingen bij in een Excel-document en door er regelmatig intern over te spreken. Aan de hand van dit door de Nationaal rapporteur opgestelde overzichtsdokument hebben we in beeld gebracht of, en zo ja, in welke mate de aanbevelingen van de rapporteur zijn opgevolgd.

Uitgaande van de informatie uit het Excel-document hebben we per rapportage van de Nationaal rapporteur de doorwerking van de aanbevelingen – zo goed als mogelijk – te classificeren in zes verschillende categorieën (‘niet’, ‘deels’, ‘grotendeels’, ‘volledig’, ‘toegezegd’ en ‘onbekend’).<sup>103</sup> De eerste vier categorieën vormen een oplopende schaal en variëren van ‘(nog) niet’ overgenomen tot ‘volledig’ overgenomen. We hebben gekozen voor deze oplopende schaal van doorwerking omdat het bij bepaalde aanbevelingen minder goed mogelijk is om de doorwerking een-op-een vast te stellen in termen van ‘niet’ of ‘volledig’ overgenomen. Dit komt omdat sommige aanbevelingen aan meerdere functionarissen, organisaties of instellingen zijn gericht. Het is mogelijk dat sommige organisaties de aanbeveling overnemen en andere organisaties niet. Ook kan een aanbeveling uit meerdere facetten bestaan die elk afzonderlijk al dan niet overgenomen kunnen worden. In deze gevallen worden de aanbevelingen ‘deels’ of ‘grotendeels’ overgenomen.

Daarnaast onderscheiden we nog twee andere categorieën om de doorwerking van de aanbevelingen inzichtelijk te maken, namelijk aanbevelingen waarvan uitvoering door de verant-

<sup>102</sup> *Rekenen met Aanbevelingen*, p. 19, 20.

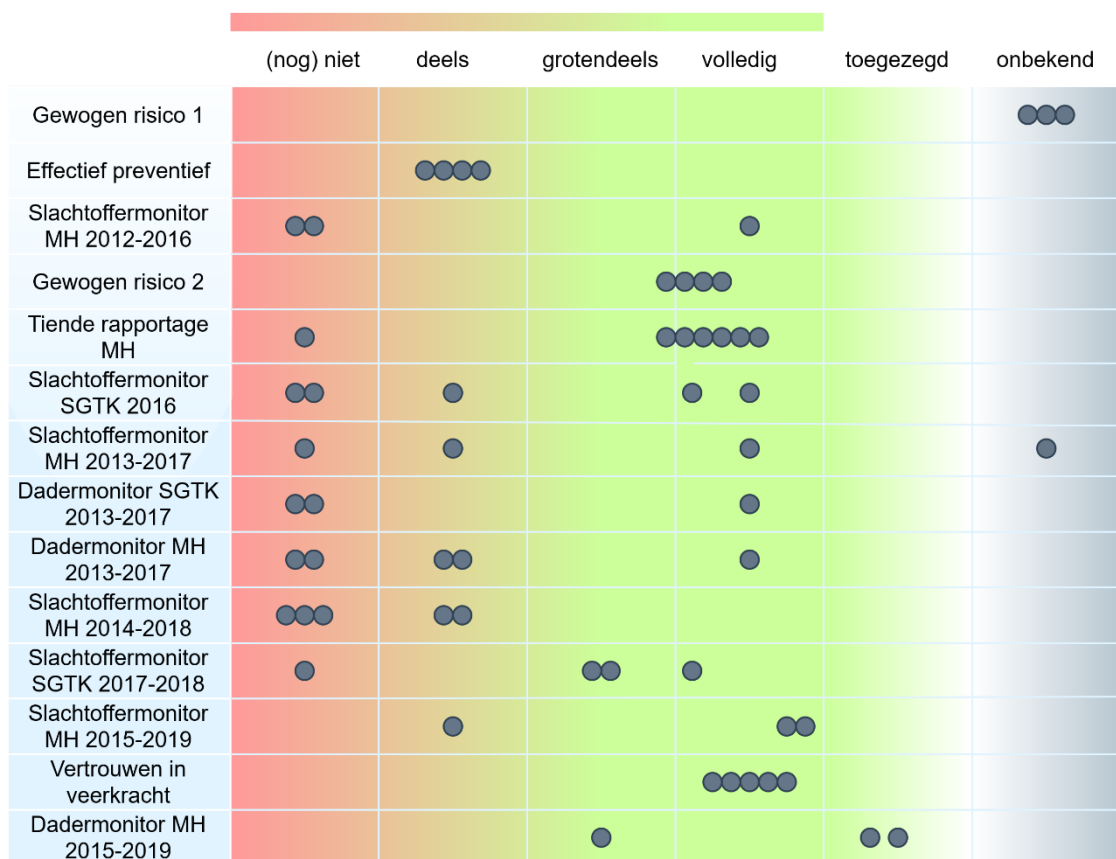
<sup>103</sup> In het Excel-document is geen informatie opgenomen over de opvolging van de aanbevelingen van de rapporten *Gewogen Risico deel 1* en *Vertrouwen in Veerkracht*. Voor de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport *Vertrouwen in Veerkracht* hebben we ons gebaseerd op informatie over de opvolging van de aanbevelingen op de website van de Nationaal rapporteur.



woordelijken is ‘toegezegd’ maar nog niet is gerealiseerd en aanbevelingen waarbij de opvolging ‘onbekend’ is. De laatste categorie betekent dat de Nationaal rapporteur geen zicht heeft op de opvolging van de aanbeveling of dat er in het overzichtsdocument van de Nationaal rapporteur geen uitspraken over de opvolging van de aanbeveling zijn gedaan (dit is het geval bij het rapport *Gewogen Risico deel 1*).

De resultaten hebben we in onderstaande figuur weergegeven. Ieder ‘bolletje’ in de figuur stelt een aanbeveling voor. Ter illustratie: de *Dadermonitor Mensenhandel 2013-2017* bevat vijf aanbevelingen, waarvan twee aanbevelingen niet zijn opgevolgd, twee aanbevelingen gedeeltelijk zijn opgevolgd en een aanbeveling volledig is opgevolgd.

**FIGUUR 7.8: MATE VAN OPVOLGING AANBEVELINGEN VAN DE NATIONAAL RAPPORTEUR**



Uit het overzicht blijkt dat veruit het grootste gedeelte van de aanbevelingen in ieder geval gedeeltelijk door adressanten is overgenomen. Ongeveer een kwart van de aanbevelingen (14 van de 58) is niet overgenomen. Soms is er sprake van onbevredigende opvolging of is het niet duidelijk waarom de aanbeveling niet is opgevolgd, maar vaak motiveert het kabinet in een beleidsreactie waarom er geen navolging aan de aanbeveling wordt gegeven. De meeste aanbevelingen die het kabinet niet overneemt bevatten de opdracht om te investeren in onderzoek. Het kabinet geeft verschillende redenen voor het niet-opvolgen van de aanbevelingen. Men wacht bijvoorbeeld eerst de actuele ontwikkelingen binnen de rechtspraak af, de financiële kosten voor het onderzoek zijn te hoog, er is recentelijk een vergelijkbaar onderzoek gedaan of het aanbevolen onderzoek blijkt (na haalbaarheidsonderzoek) praktisch niet uitvoerbaar. Ook komt het voor dat aanbevelingen die zien op het verbeteren of veranderen van de registratiewijze niet uitvoerbaar blijken. Dit is aan de orde bij de aanbevelingen in *Dadermonitor mensenhandel 2013-2017*:

**Aanbevelingen Dadermonitor mensenhandel 2013-2017****Aanbeveling 2:**

*'Aanbevolen wordt om te onderzoeken hoe vaak daders van de verschillende mensenhandelvormen recidiveren.'*

**Reactie kabinet:**

*'Een voorwaarde voor een betrouwbare recidivemeting zijn voldoende zaken die zijn afgedaan met een beleidssepot, een transactie of waarin de rechter een schuldigverklaring uitsprekt. Er is door het WODC een uitdraai gedaan van het aantal strafzaken per jaar op mensenhandel (art. 273f Sr) met bovengenoemde uitkomst. Er zijn voldoende zaken om de algemene recidivepercentages van mensenhandel te kunnen berekenen. Een uitsplitsing naar mensenhandelvorm is echter niet mogelijk, omdat er naar verwachting te weinig zaken per mensenhandelvorm zijn voor een betrouwbare meting.'*

**Aanbeveling 3:**

*'Aanbevolen wordt om ervoor te zorgen dat zowel de gehele strafrechtelijke aanpak als de bestuurlijke aanpak van de vier mensenhandelvormen in Nederland te monitoren is.'*

**Reactie kabinet:**

*'Voor de opsporingsinstanties en het OM geldt evenwel dat zij in hun eigen registratie niet het onderscheid maken zoals dat door de Nationaal rapporteur wordt gemaakt. Het OM maakt geen onderscheid naar uitbuitingsvorm en de politie maakt onderscheid naar seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Derhalve geldt dat binnen de gehele strafrechtelijke aanpak niet kan worden gemonitord volgens de vier mensenhandelvormen die de Nationaal rapporteur onderscheidt.'*

## 7.4 Gegevensverzameling

### 7.4.1 Inleiding

Voor het opstellen van de monitors en andere rapporten heeft de Nationaal rapporteur veel gegevens nodig, onder meer over slachtoffers en daders. Die gegevens liggen niet zomaar voor het oprapen. Zowel bij mensenhandel als bij seksueel geweld tegen kinderen gaat het om fenomenen die zich moeilijk laten waarnemen of registreren, om 'dark figures' en gebeurtenissen die zich in het verborgene afspelen. Het schatten van werkelijke aantallen bijvoorbeeld ligt buiten het bereik van de Nationaal rapporteur en vergt zeer gespecialiseerde kennis en kunde.<sup>104</sup> De Nationaal rapporteur maakt dan ook gebruik van vele en uiteenlopende bronnen, registraties en onderzoek van derden om gegevens in verschillende stadia van bewerking en met verschillende gradaties van betrouwbaarheid te verwerven. Sommige van die bronnen zijn (deels) publiek ontsloten, andere zijn ook voor de Nationaal rapporteur moeilijk toegankelijk.

<sup>104</sup> Zo heeft een drietal specialisten in 2017 (onder auspiciën van de Nationaal rapporteur en UNODC) en opnieuw in 2021 (in opdracht van het WODC) met geavanceerde statistische technieken een onderzoek uitgevoerd om de werkelijke aantallen slachtoffers mensenhandel te schatten. Zie Van Dijk, Cruyff, Van der Heijden 2021. Zie ook: *Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016*, hfst 3; *Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019*, p. 21 e.v.

Corona zorgde voor de Nationaal rapporteur voor extra complicaties in de gegevensverzameling. Kwetsbare personen kwamen extra in de verdrukking en waren moeilijker bereikbaar. Dat had effect op de slachtoffers die gemeld werden en dat maakte het doen van onderzoek en aanbevelingen voor de Nationaal rapporteur lastiger.

Voor wat betreft de toegankelijkheid van bronnen is er nogal wat verschil tussen mensenhandel enerzijds en seksueel geweld tegen kinderen anderzijds. Hierop gaan we in de volgende paragrafen nader in. We sluiten deze paragraaf af met (ontbrekende) bevoegdheden voor de Nationaal rapporteur.

#### 7.4.2 Mensenhandel

Een belangrijke leverancier van kwantitatieve gegevens over *slachtoffers* van mensenhandel is CoMensha. Het is van oorsprong een hulpverleningsorganisatie met vier taken:

- registratie van slachtoffers van mensenhandel (met daaraan gekoppeld ‘analyse en rapportage’);
- coördinatie van opvang, zorg en hulpverlening van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel;
- advisering, signalering en de agendering van knelpunten;
- training en voorlichting van professionals.

CoMensha registreert sinds 1998 alle slachtoffers van mensenhandel die bij overheidsinstanties en hulpverleningsorganisaties bekend zijn. De kosten van het werk van CoMensha worden vrijwel geheel bestreden met een subsidie van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Een deel van dit bedrag, in de orde van grootte van € 300.000, is geormerkt voor de registratietak.

Een belangrijk deel van de meldingen die bij CoMensha binnenkomen (globaal twee derde van alle meldingen) is afkomstig van opsporingsinstanties: van de politie, van de Koninklijke Marechaussee (die registreert bij grensovergangen) en van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Dienst Opsporing (ISZW-DO). De rest van de meldingen wordt grotendeels gedaan door regionale zorgcoördinatoren en Fairwork (een niet-gouvernementele organisatie die bestrijding van moderne slavernij nastreeft). Een klein deel van de meldingen is afkomstig van de opvang- en zorginstellingen, Vluchtelingenwerk, juridische dienstverlening (bijvoorbeeld de advocatuur), particulieren en de mogelijke slachtoffers zelf etc.).<sup>105</sup>

De gegevens die CoMensha kan leveren zijn om verschillende redenen minder volledig dan de Nationaal rapporteur en CoMensha zelf zouden wensen. In de eerste plaats melden zorginstellingen etc. lang niet alle slachtoffers die zij onder hun hoede hebben vanwege privacybelemmeringen (zie hierna). In de tweede plaats zijn van de wel gemelde slachtoffers de gegevens niet zelden incompleet. Met name ontbreken dan gegevens over de aard van de uitbuiting en over de leeftijd van het slachtoffer.<sup>106</sup>

CoMensha verstrekt registratiegegevens. Het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) is relatief recent leverancier voor de Nationaal rapporteur geworden van andersoortige gegevens, waaronder ‘niet-openbare gepseudonimiseerde microdata van het CBS’.<sup>107</sup> Om te onderzoeken

<sup>105</sup> Daarnaast heeft CoMensha de registratie in sommige jaren verrijkt en aangevuld met gegevens afkomstig van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Zie Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019, paragraaf 2.2.

<sup>106</sup> Een uitvoerige uiteenzetting over deze materie is te vinden in de verantwoordingsbijlagen bij de verschillende monitors, bijvoorbeeld de Slachtoffermonitor Mensenhandel 2013-2017, p. 127 e.v.

<sup>107</sup> ‘CBS en Nationaal rapporteur gaan datasamenwerking aan’, cbs.nl, 18 februari 2021.

ken wat het CBS voor de Nationaal rapporteur zou kunnen betekenen is in 2019 een pilotproject opgezet. Ten behoeve van de *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018* heeft het CBS 'inzichtelijk gemaakt of en op welke manier hulp tot stand kwam na het opleggen van een beschermingsmaatregel bij slachtoffers van seksueel geweld'.<sup>108</sup> De ervaringen waren dermate positief dat de beide instanties vervolgens een samenwerking zijn aangegaan. De samenwerking met het CBS draagt bij aan een completer én rijker beeld van de aard en omvang van de problematiek van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Zo maken de CBS-gegevens bijvoorbeeld nadere analyses mogelijk, onder meer van de verdeling van mensenhandel over gemeenten, van de achtergronden van slachtoffers en van het functioneren van de keten op slachtofferniveau. Zulke analyses bieden aanknopingspunten voor beleidsadviezen. Bovendien wordt er samengewerkt met het CBS om de privacy van slachtoffers goed te beschermen. Door de data onder te brengen bij het CBS worden de persoonsgegevens van deze kwetsbare groepen slachtoffers en daders verzameld met een maximale waarborging van hun privacy.

De gegevens over *daders* van mensenhandel zijn in hoofdzaak afkomstig van politie en justitie.<sup>109</sup> Over recidive zijn wel betrouwbare gegevens te verwerven, maar deze heeft de Nationaal rapporteur niet tot zijn beschikking. De *Dadermonitor Mensenhandel 2013-2017* (2019, paragraaf 3.5) bevat een voorlopige schets van een methode om het aantal daders te schatten, alsook een aanbeveling om zo een schattingsonderzoek te doen uitvoeren. De *Dadermonitor Mensenhandel 2015-2019* (2021, paragraaf 3.3) vermeldt dat een schattingsonderzoek nog niet is uitgevoerd. Het bevat in plaats daarvan een hoofdstuk over 'signalering' van mensenhandel waarvoor gebruik is gemaakt van gegevens van het CBS afkomstig van politieregistratie.

Voor het rapporteren over 'opsporingsonderzoek' maakt de Nationaal rapporteur gebruik van een databestand van het EMM (een samenwerkingsverband van de politie, de Koninklijke Marechaussee, ISZW-DO en de IND). Gegevens over de 'vervolgning' en de 'berechting' van daders zijn ontleend aan 'RAC-min', een gemeenschappelijk informatiesysteem van het OM en de zittende magistratuur ten behoeve van beleid en beheer.

### 7.4.3 Seksueel geweld tegen kinderen

In de begintijd van het mandaat Seksueel geweld tegen kinderen werden de gegevens voor rapportages in hoofdzaak ontleend aan de registraties van het OM, de rechterlijke macht en hulpverleningsinstanties.<sup>110</sup> De *Slachtoffermonitor Seksueel geweld tegen kinderen 2016* (2018) en de *Slachtoffermonitor Seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018* (2019) maken met name gebruik van vier leveranciers van gegevens. De rapportage over de *prevalentie* van seksueel geweld tegen kinderen is gebaseerd op secundaire analyse van (ongepubliceerde) gegevens uit de prevalentiestudies *Scholierenonderzoek Kindermishandeling 2016* (een enquête-onderzoek uitgevoerd door het WODC) en *Seks onder je 25<sup>e</sup>* (uitgevoerd door het kenniscentrum voor seksualiteit Rutgers). Om inzicht te krijgen in het aantal *meldingen* en *onderzoeken* is bij het CBS de Beleidsinformatie AMHK/Veilig Thuis opgevraagd. De vierde bron van gegevens is de Raad voor de Kinderbescherming:

*'De Nationaal rapporteur heeft met behulp van het CBS gekeken naar de jeugdhulptrajecten van kinderen naar wie de RvdK [Raad voor de Kinderbescherming, PF] een onderzoek heeft*

<sup>108</sup> 'CBS en Nationaal rapporteur gaan datasamenwerking aan', cbs.nl, 18 februari 2021.

<sup>109</sup> Ontleend aan de paragrafen 'Achtergrond van de cijfers' in de *Dadermonitor mensenhandel 2013-2017*.

<sup>110</sup> *Schieten op een bewegend doel 2017*, p. 59.

*gedaan vanwege vermoedelijk seksueel misbruik of seksuele uitbuiting. Hiervoor heeft de RvdK data aangeleverd aan het CBS over beschermingsonderzoeken die in 2017 en 2018 zijn uitgevoerd en zijn gestart naar aanleiding van vermoedens van seksueel geweld tegen kinderen’.<sup>111</sup>*

Ook voor de *Dadermonitor Seksueel geweld tegen kinderen 2013-2017* (2018) zijn data uit het onderzoek van Rutgers *Seks onder je 25<sup>e</sup>* gebruikt om een beeld te verwerven van de *prevalentie* van daderschap. Voor het thema *melding en opsporing* zijn gegevens opgevraagd bij de Nationale Politie (politiregistratiesysteem ‘Basisvoorziening Handhaving’). De leverancier van gegevens over *vervolgving en berechting* van daders was het WODC (OM-data). Voor de rapportage van de *resocialisatie* van daders zijn bij de drie reclasseringsorganisaties gegevens opgevraagd uit het Integraal Reclasserings Informatiesysteem IRIS. Voor het onderzoek naar *recidive* ten slotte is gebruik gemaakt van gegevens uit de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). De OBJD is een gepseudonimiseerde versie van het Justitieel Documentatie Systeem (JDS), het wettelijke registratiesysteem van strafzaken.

#### 7.4.4 Bevoegdheden

De wetgever heeft het niet nodig gevonden om de Nationaal rapporteur specifieke bevoegdheden toe te kennen om gegevens te verwerven. De Toelichting bij de instellingswet vermeldt slechts:<sup>112</sup>

*‘Door de rapporteur benaderde organen en instellingen dienen alle medewerking te verlenen bij het beschikbaar stellen c.q. verkrijgen van de benodigde gegevens. De Nationaal rapporteur en het Bureau zijn tevens gemachtigd om inzage te krijgen in politiedossiers en hebben toegang gekregen tot dossiers van het openbaar ministerie (ook in lopende zaken).’*

Hoewel deze passage wel enig gewicht toekent aan verzoeken van de Nationaal rapporteur voor het verstrekken van gegevens, schept het niet de *verplichting* om aan een zodanig verzoek te voldoen. Het is vooral in een sfeer van collegiale samenwerking waarin de Nationaal rapporteur gegevens verwerft van instanties als het WODC of de Reclassering. De machtiging waarover de toelichting spreekt vindt zijn grondslag in art. 24 Politiewet dat de mogelijkheid opent dat de politiegegevens ‘aan personen en instanties’ verstrekt worden. Daarbij dient de *Wet politiegegevens* in acht genomen te worden. Binnen dit wettelijke raamwerk zijn individuele medewerkers van het Instituut door het College van Procureurs-Generaal gemachtigd om strafdossiers en politieregisters in te zien ‘ten behoeve van onderzoek naar mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen’. De machtiging is beperkt tot bepaalde strafrechtelijke gegevens (ex art. 8 Wet politiegegevens). De politie en de Koninklijke Marechaussee verschaffen CoMensha informatie op basis van art. 18 Wet politiegegevens. Lid 1 van dit artikel bepaalt:

#### **Art. 18 lid 1 Wet politiegegevens**

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen personen en instanties worden aangewezen aan wie of waaraan, met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, politiegegevens worden of kunnen worden verstrekt ter uitvoering van de bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur aan te geven taak.

<sup>111</sup> *Slachtoffermonitor Seksueel geweld tegen kinderen 2017-2019*, p. 130-133.

<sup>112</sup> Voorstel van wet ter implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad, Nota van Wijzigingen, *Kamerstukken II 2012/13*, 33309, nr. 7. De aangehaalde tekst is letterlijk overgenomen uit de toelichting op de eerste en latere ministeriële regelingen.

De bedoelde algemene maatregel van bestuur (het Besluit politiegegevens) bepaalt vervolgens, in art. 4.2, dat politiegegevens kunnen worden verstrekt ‘aan de stichting CoMensha, voor wat betreft gegevens over slachtoffers van mensenhandel en de anmeldende autoriteit, ten behoeve van de coördinatie van de opvang en verzorging van slachtoffers van mensenhandel en de registratie van gegevens over mensenhandel’. De geregistreerde informatie wordt opgeslagen in een speciaal hiervoor ingerichte database die aangemeld is bij de Autoriteit bescherming persoonsgegevens. De Inspectie SZW verschaft informatie over individuele slachtoffers op basis van de Vreemdelingencirculaire.<sup>113</sup>

Anders dan de Nationaal rapporteur is CoMensha dus geautoriseerd om gegevens te verkrijgen van de opsporingsdiensten. Er is echter niet zo’n wettelijke grondslag voor het verwerven van gegevens bij andere (private) instanties. CoMensha is afhankelijk van de welwillendheid van zorg- en opvanginstellingen. Zorginstellingen zijn terughoudend met het verschaffen van persoonsgegevens van slachtoffers die zij onder hun hoede hebben. Dat was al zo onder de werking van de *Wet Bescherming Persoonsgegevens*<sup>114</sup> en de terughoudendheid is alleen maar sterker geworden onder vigeur van de *Algemene Verordening Gegevensbescherming* (AVG). De AVG kent maar twee grondslagen op basis waarvan private instellingen persoonsgegevens aan derden zouden kunnen verstrekken: ‘toestemming’ van de betrokkene (art 6.1.a AVG) en ‘gerechtvaardigde belangen’ van de verstrekke of ontvangende instantie (art 6.1.f AVG). Beide grondslagen vergen een beslissing per geval. Zorginstellingen zijn ook daarom terughoudend om cliënten om toestemming te vragen omdat het de vertrouwensrelatie met de cliënt onder druk zou kunnen zetten. Dit heeft onder meer tot gevolg dat het geregistreerde aantal slachtoffers vele malen kleiner is dan het (volgens gefundeerde schattingen) werkelijke aantal.

CoMensha is van mening dat zorg- en opvanginstellingen (maar ook het ministerie) daarin te angstvallig zijn: een ‘ruime’ interpretatie van de AVG zou voldoende mogelijkheden bieden om CoMensha de persoonsgegevens te verschaffen. Nu dat op zoveel weerstand stuit pleit CoMensha ervoor een wettelijke grondslag te creëren die de betreffende instellingen verplicht de persoonsgegevens van slachtoffers te verstrekken en die AVG-proof is.

Ook de Nationaal rapporteur vond dat de regels van de AVG en meer in het bijzonder de toestemmingsverklaring een grote belemmering vormen om persoonsgegevens van slachtoffers te melden. Al in 2016 deed de Nationaal rapporteur een dringende aanbeveling om een wettelijke regeling te maken waaronder hulpverleningsorganisaties persoonsgegevens aan CoMensha zouden kunnen leveren: ‘De minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen een wettelijke basis te creëren voor het melden en registreren van alle slachtoffers van mensenhandel.’<sup>115</sup>

In 2018 heeft de Nationaal rapporteur dit advies nog eens met redenen omkleed en in een brief bij de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid onder de aandacht gebracht. De reactie van de bewindspersoon was afwijzend. Hij was van oordeel dat:

*‘het belang van registratie, namelijk het verkrijgen van inzicht in de aard en omvang van mensenhandel teneinde goed beleid te kunnen maken, niet de inbreuk rechtvaardigt die*

<sup>113</sup> Een nadere regeling is te vinden in de *Vreemdelingencirculaire 2000 B*, paragraaf 3.4. Afspraken ketenpartners.

<sup>114</sup> *Schieten op een bewegend doel 2017*, p. 58.

<sup>115</sup> *Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015*, p. 45. Ook: *Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016*, p. 101.

*daarmee wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer als bedoeld in art. 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM)*.<sup>116</sup>

Sindsdien is de Nationaal rapporteur tot het inzicht gekomen dat een verplichting tot levering van persoonsgegevens van slachtoffers niet alleen juridisch maar ook praktisch niet werkbaar noch wenselijk is. Als een mogelijk alternatief streeft de Nationaal rapporteur ernaar de samenwerking met het CBS te intensiveren. Het CBS beschikt over een eigen wettelijke grondslag voor het opvragen van (registratie-)gegevens. Uit een verkenning die het CBS medio 2020 op verzoek van de Nationaal rapporteur maakte blijkt echter dat het CBS weliswaar op onderdelen meerwaarde kan leveren, maar juist als het gaat om het verwerven van gegevens van private partijen stuit ook het CBS op wettelijke grenzen.<sup>117</sup> Een oplossing voor het gebrek aan gegevens over werkelijke aantallen slachtoffers is zodoende nog niet in zicht.

Dat neemt niet weg dat de samenwerking met het CBS allerlei andere mogelijkheden biedt om de analyses en rapportages van de Nationaal rapporteur te versterken en te verruimen. Een voorwaarde daarvoor is dat de Nationaal rapporteur bij wet gemachtigd wordt om (bijzondere) persoonsgegevens te verwerken, en wel ‘gegevens over gezondheid of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele geaardheid’ (paragraaf 3.1 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming). Een positief neveneffect van deze wettelijke autorisatie als gegevensverwerker zou kunnen zijn dat (private) hulpverleningsinstellingen minder terughoudend worden om gegevens te verstrekken over de slachtoffers die zij onder hun hoede hebben. In oktober 2020 heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de mondelinge toezegging gedaan deze wettelijke autorisatie op korte termijn te zullen verwezenlijken. Er is ook wel aan gewerkt maar een jaar later is een formeel wetsontwerp nog niet in zicht.

## 7.5 Samenwerking en kennisdeling

### 7.5.1 Inleiding

De Nationaal rapporteur houdt zich met meer bezig dan onderzoeken, rapporteren en het doen van aanbevelingen. De rapporteur ziet het als zijn taak het lerend vermogen van alle betrokkenen in de aanpak van mensenhandel te stimuleren.<sup>118</sup> De rapporteur brengt zijn inzichten en aanbevelingen daarom actief onder de aandacht van de verantwoordelijken in de aanpak. De rapporteur deelt zijn verworven kennis en inzichten door politiek en professionals in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld te adviseren en geeft inzicht in zijn rapportages en bevindingen. De rapporteur heeft contact met diverse organisaties die een rol spelen in de aanpak en met politiek, media, bedrijfsleven en kennisinstututen.

### 7.5.2 Samenwerkingen

De Nationaal rapporteur heeft contact met veel organisaties die werken in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen en met de politiek, de media, het bedrijfsleven, kennisinstututen en wetenschappelijke instututen. Het contact met de diverse organisaties is ter wille van het uitvoeren van zijn onderzoekstaak en met het oog op adviseren en inzicht bieden in de onderzoeksbevindingen. Daarbij geeft de rapporteur aan dat hij door de samenwerkingen netwerken samenbrengt.

<sup>116</sup> *Slachtoffermonitor Mensenhandel 2013-2017*, p. 32 e.v. en p. 130 e.v.

<sup>117</sup> CBS 2020, p. 22.

<sup>118</sup> *Brochure Nationaal Rapporteur 2020*.

Ten behoeve van zijn onderzoekstaak werkt de Nationaal rapporteur samen met diverse organisaties. Nieuwe informatie over de aard, omvang en de effecten van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen is relevant voor de onderzoeken van de Nationaal rapporteur. De samenwerkingen met diverse organisaties hebben tot doel veranderingen in de problematiek en de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen te signaleren en te duiden. De rapporteur komt onder andere op de hoogte van ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen door informatie uit overlegstructuren. De rapporteur neemt bijvoorbeeld periodiek deel aan het Strategisch Overleg Mensenhandel (SOM) en aan de Taskforce Mensenhandel.

Het SOM is een overleg van maatschappelijke (zorg)instellingen die een groot deel van de slachtoffers van mensenhandel opvangen, begeleiden en/of voor deze groep een belangenbehartigingsfunctie vervullen. CoMensha is de voorzitter van het SOM en voert het secretariaat. In de Taskforce Mensenhandel nemen diverse partijen deel die actief zijn met de bestrijding van mensenhandel. De Taskforce staat onder voorzitterschap van het Openbaar Ministerie.

De rapporteur werkt samen met de politiek en professionals en andere verantwoordelijken in de aanpak. Aan de hand van verworven kennis en eigen onderzoek adviseert de rapporteur de organisaties en geeft hij inzicht in de problematiek. De volgende paragrafen gaan verder in op het adviseren en inzicht geven door de rapporteur. In de evaluatieperiode 2017-2020 was er een interne verandering binnen het bureau in 2017 waarbij de functies van onderzoekers en adviseurs van elkaar zijn gescheiden. De adviseurs hebben met name contact met organisaties in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen en dragen er zorg voor dat het wetenschappelijk onderzoek aansluiting vindt met de praktijk en vice versa, zodat de aanbevelingen die gedaan worden bruikbaar zijn voor het veld. Gemeenten spelen sinds de decentralisatie een grotere rol in de aanpak en vragen de rapporteur steeds vaker om advies en inzicht.<sup>119</sup> In het Interbestuurlijk Programma (IBP) is afgesproken dat alle gemeenten in 2022 beleid hebben over mensenhandel, gemeenten hebben een belangrijke rol in het interdepartementale programma *Samen tegen mensenhandel* en het interdepartementale programma *Geweld hoort nergens thuis*, in iedere politieregio is een burgemeester aangewezen als portefeuillehouder in de aanpak en er zijn regionale mensenhandeltafels ingesteld.

In zijn *Jaarverslag 2020* signaleert de Nationaal rapporteur dat het geheel van instanties dat betrokken is bij de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen verbrossend en dynamisch is. Door zijn vele contacten met deze instanties 'kan de rapporteur veranderingen in de problematiek en aanpak signaleren en duiden, en daarbij netwerken samenbrengen'.<sup>120</sup> De rapporteur benoemt op zijn website en in de brochure van de Nationaal rapporteur expliciet dat het samenbrengen een van de drie werkzaamheden van de rapporteur is. Uit het jaarverslag van 2019 volgt dat de Nationaal rapporteur het instituut ziet als een verbindende factor tussen wetenschap, beleid en uitvoering.<sup>121</sup>

### 7.5.3 Adviseren

De Nationaal rapporteur adviseert op basis van zijn onderzoek de overheid, andere bestuursorganen en hulpverleningsprofessionals over de aanpak van mensenhandel en seksueel

<sup>119</sup> Brochure Nationaal Rapporteur 2020.

<sup>120</sup> Jaarverslag 2020 Nationaal Rapporteur, p. 7.

<sup>121</sup> Jaarverslag 2019 Nationaal Rapporteur.



geweld tegen kinderen. In het jaarverslag van 2019 benadrukt de rapporteur de adviesfunctie van het instituut expliciet. De rapporteur beschrijft dat beleidsmakers van gemeenten en ministeries de adviseurs van de rapporteur laagdrempelig kunnen consulteren.<sup>122</sup> Uit het jaarverslag van 2018 blijkt dat de rapporteur ‘veelvuldig achter de schermen en voor de schermen betrokken is geweest bij het adviseren over beleid’.<sup>123</sup> De rapporteur levert verder data aan diverse organisaties, zoals aan het ministerie van Justitie en Veiligheid voor het beantwoorden van Kamervragen of voor internationale verzoeken die Justitie en Veiligheid krijgt, bijvoorbeeld van GRETA of de EU Anti-Trafficking coördinator (het netwerk van Nationaal Rapporteurs). Naar aanleiding van een publicatie of een optreden van de rapporteur stellen politici soms Kamervragen. Uit de jaarverslagen van de rapporteur blijkt dat in 2018 Kamerleden vijf keer vragen stellen en in 2019 zes keer.

Het instituut adviseert bij diverse adviesraden, begeleidingscommissies, brainstormsessies en expertmeetings. De Nationaal rapporteur benoemt in het jaarverslag van 2019 twaalf adviseerende activiteiten. Een voorbeeld van een activiteit is dat een medewerker van de rapporteur in juni 2019 aanwezig is bij een expertmeeting over de aanpak en samenwerking rondom ongewenste sexting, georganiseerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid in samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Stichting School en Veiligheid. In 2020 adviseert de Nationaal rapporteur bij 33 adviesraden en overleggen, waaronder het aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten en de adviesraad aanpak seksueel geweld (lokaal niveau) van het ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport.<sup>124</sup> In de jaarverslagen 2017 en 2018 ontbreekt een overzicht van adviseerende activiteiten. De rapporteur wordt regelmatig uitgenodigd om technische briefings te verzorgen en deel te nemen aan een rondetafeloverleg in de Tweede Kamer.

De Nationaal rapporteur adviseert verder door brieven en consultatiereacties. In de periode 2017-2020 verzendt de rapporteur elf brieven met input voor een algemeen overleg. In een algemeen overleg (AO) wisselen één of meerdere Tweede Kamercommissies en één of meer ministers/staatssecretarissen van gedachten over het beleid.<sup>125</sup> De brieven van de rapporteur zijn overwegend gericht aan de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid. In de brieven informeert hij de commissie over signalen en aanbevelingen uit eigen onderzoek, over wetswijzigingen en beleid en formuleert hij zorgpunten en overwegingen. Daarnaast verstuurt de Nationaal rapporteur in de periode 2017-2020 meerdere brieven aan politieke verantwoordelijken zoals ministers en staatssecretarissen, aan gemeenten en aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Met de brieven brengt hij zijn onderzoeksrapporten onder de aandacht bij de verantwoordelijken, formuleert hij zorgpunten en overwegingen of levert hij inbreng voor een aanpak of programma over mensenhandel en/of seksueel geweld tegen kinderen. De Nationaal rapporteur schrijft in de periode 2017-2020 vijf consultatiereacties. De consultatiereacties zijn reacties op het wetsvoorstel herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen, de Wet regulering sekswerk, het wetsvoorstel strafbaarstelling evidente vormen van kinderkoop, het wetsvoorstel seksuele misdrijven en het wetsvoorstel dat ziet op het zelfstandig strafbaar stellen van voorbereidingshandelingen met het oog op het plegen van seksueel misbruik met kinderen.

---

<sup>122</sup> *Jaarverslag 2019 Nationaal Rapporteur.*

<sup>123</sup> *Jaarverslag 2018 Nationaal Rapporteur.*

<sup>124</sup> *Jaarverslag 2020 Nationaal Rapporteur.*

<sup>125</sup> In 2021 is het algemeen overleg vervangen door het commissiedebat.

#### 7.5.4 Inzicht creëren

De rapporteur rapporteert over de omvang en aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in omvangrijke onderzoeksrapportages. Naast de onderzoeksrapporten creëert de rapporteur inzicht in zijn onderzoeksresultaten door andere producten uit te brengen, zoals factsheets, position papers en nieuwsberichten. Een aantal van de rapportages van de Nationaal rapporteur zijn voorzien van bijbehorende factsheets. In 2019 brengt de Nationaal rapporteur een losse factsheet uit voor docenten, om bewustwording te creëren en docenten handvatten te bieden over hoe te handelen bij vermoedens van seksueel geweld. In 2020 brengt de Nationaal rapporteur samen met Augeo een online magazine uit met inzichten over het herkennen, voorkomen en aanpakken van seksueel geweld en uitbuiting bij kinderen. In 2021 bundelt de Nationaal rapporteur de belangrijkste bevindingen, zorgpunten, overwegingen en aanbevelingen uit recente publicaties omtrent arbeidsuitbuiting in de booklet *arbeidsuitbuiting*. Daarnaast brengt hij de publicatie *Netwerken van Seksueel Kindermisbruik op het Darkweb* uit.

Ideeën vanuit het bureau om geen uitgebreide monitors op papier op te stellen maar een digitaal dashboard met data te ontwikkelen, waardoor tijd vrijkomt voor andersoortige rapportage en dat ook minder statisch en beter actueel te houden is dan een rapport, zijn door onder meer de werkdruk (nog) niet in de praktijk gebracht.

De publicaties van de Nationaal rapporteur zijn openbaar beschikbaar en te vinden op de website van de Nationaal rapporteur. De website bevat naast de publicaties van de Nationaal rapporteur nieuwsberichten, standpunten en actualiteiten. In 2020 is de website van de Nationaal rapporteur vernieuwd. De Nationaal rapporteur noemt in het jaarverslag van 2020 dat hij tot doel heeft de website uit te bouwen tot een kennisbank, zodat onderzoeken en informatie eenvoudig vindbaar zijn voor geïnteresseerden.<sup>126</sup> De website geeft verder een overzicht van de laatste tweets van de Nationaal rapporteur. De Nationaal rapporteur is erg actief op Twitter en heeft meer dan 5.500 volgers.<sup>127</sup> Het is niet uitzonderlijk dat de Nationaal rapporteur meerdere dagen achtereenvolgend een bericht op het medium post, of soms zelfs meerdere keren per dag twittert. De Nationaal rapporteur gebruikt Twitter en LinkedIn om (bevindingen uit) eigen onderzoek, eigen standpunten, activiteiten van het bureau en vacatures te delen. Daarnaast attendeert de Nationaal rapporteur zijn volgers op actualiteiten op het gebied van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, zoals onderzoek door anderen, speciale dagen, (nieuws)artikelen of evenementen.

De Nationaal rapporteur probeert inzicht te verschaffen door vragen te beantwoorden van journalisten en mee te werken aan diverse mediapublicaties. De meeste media-uitingen zijn gepubliceerd na de publicatie van een onderzoeksrapport van de Nationaal rapporteur. De Nationaal rapporteur houdt een overzicht bij van de media-uitingen waar de Nationaal rapporteur in is benoemd of geciteerd. In 2018 heeft de Nationaal rapporteur aan 48 mediapublicaties meegewerkt, in 2019 aan 65 en in 2020 aan minimaal 45 media-uitingen.

De Nationaal rapporteur houdt regelmatig toespraken en presentaties in en buiten Nederland over zijn onderzoeksbevindingen. In februari 2017 sprak de rapporteur bijvoorbeeld tijdens de door het Landelijk Kenniscentrum LVB georganiseerde conferentie 'Mensenhandel, ondermijning en loverboyproblematiek' over jongeren met een licht verstandelijke beperking (LVB) en hun kwetsbaarheid om slachtoffer te worden van mensenhandel. Uit de jaarverslagen van de

<sup>126</sup> Jaarverslag 2020 Nationaal Rapporteur.

<sup>127</sup> Oktober 2021.

Nationaal rapporteur blijkt dat de Nationaal rapporteur in 2018 21 keer een speech of presentatie heeft gegeven en in 2019 28 keer.

De Nationaal rapporteur probeert op diverse manieren inzicht te creëren in de onderzoeksbevindingen uit zijn rapporten, zoals bij de *Dadermonitor Mensenhandel 2013-2017*:

#### **Dadermonitor Mensenhandel 2013-2017**

Op 2 mei 2019 komt de Dadermonitor Mensenhandel 2013-2017 uit. Nationaal Rapporteur Bolhaar biedt het rapport dezelfde dag aan de heer Harbers aan, voormalig staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. De Nationaal rapporteur publiceert het rapport, de bijbehorende factsheet en een nieuwsbericht over het rapport op zijn website. Een persbericht wordt uitgestuurd. Via Twitter en LinkedIn brengt hij het rapport, de factsheet en de aanbevelingen meerdere keren onder de aandacht en twittert hij over de gegenereerde media-aandacht. Diverse nieuwsmedia, zoals kranten, nieuwswebsites en de radio, besteden aandacht aan de dadermonitor; volgens een overzicht van de Nationaal rapporteur gaat het in totaal om 17 vermeldingen. De Nationaal rapporteur werkt actief mee aan een aantal van de publicaties, bijvoorbeeld door een interview te geven aan de Volkskrant en te vertellen over de onderzoeksbevindingen bij Spraakmakers op NPO Radio 1. Verschillende stakeholders reageren door middel van een artikel op het rapport (CoMensha, Fairwork, CCV, NJI, Politie, Defence for Children, VNG) en Kamerleden Jasper van Dijk (SP) en Michiel van Nispen (SP) stellen schriftelijk Kamervragen naar aanleiding van de dadermonitor.

Disseminatie (het verspreiden van de inzichten die rapporten opgeleverd hebben) is een volwaardig onderdeel van elk afzonderlijk project. Eén of meer (communicatie-)adviseurs maken van meet af aan deel uit van het onderzoeksteam, onder meer om de relevantie van het onderzoek voor de uitvoeringspraktijk te bewaken. Men werkt met factsheets en andere vormen van communicatie om de resultaten van onderzoek verder te verspreiden. Er is regelmatig en gericht contact met de media om zaken onder de aandacht van een breder publiek te brengen. Wel blijkt uit interviews met medewerkers van het bureau en sommige stakeholders dat men er nog niet altijd in slaagt een breed publiek te bereiken. Moderne mediatechnieken als een online *dashboard*, video's en animaties worden nog gemist. Enkele stakeholders wezen erop dat de Nationaal rapporteur er in het algemeen goed in slaagt om aandacht te genereren bij het verschijnen van een nieuw rapport, maar dat die aandacht al snel weer wegebt. Zij deden onder meer de suggestie om (digitale) ontmoetingsmomenten te organiseren waar toelichting op een nieuwe publicatie wordt gegeven en waar betrokkenen de gelegenheid krijgen vragen te stellen en in discussie te gaan. Dit sluit aan bij de taakopvatting van de Nationaal rapporteur zoals beschreven in het O&F-plan, maar is niet gerealiseerd vanwege beperkte capaciteit van het bureau.

## **7.6 Internationale samenwerking en activiteiten**

Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen zijn grensoverschrijdende verschijnselen. De Nationaal rapporteur is daarom ook actief op internationaal niveau. De Nationaal rapporteur wisselt informatie uit over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen met buitenlandse en internationale organisaties, adviseert en probeert inzicht te verschaffen. De Nationaal rapporteur reageert op rapporten van internationale organisaties. In de periode 2017-2020 krijgt de Nationaal rapporteur veertien dataverzoeken van verschillende internationale organisaties en ambassades, waar hij gevolg aan geeft.

Relevante organisaties waar de Nationaal rapporteur mee werkt(e) zijn de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), het Committee on the Rights of the Child (CRC), de Anti-Trafficking Coördinator van de Europese Unie, de Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), de International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) en de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). De OSCE is een (politiek) samenwerkingsverband van 57 landen ter bevordering van samenwerking op militair, economisch en humanitair gebied. Onderdeel van de OSCE is de Alliance against Trafficking, een breed internationaal forum ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel. De Nederlandse Nationaal rapporteur maakt als enige Nationaal rapporteur van Europa deel uit van dit brede internationale forum. De Nationaal rapporteur is verder aangesloten bij het European Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings (NREM). Het NREM bestaat uit Nationaal rapporteurs uit alle lidstaten van de Europese Unie. Het netwerk komt twee keer per jaar samen om *best practices* uit te wisselen en trends te bespreken op het gebied van mensenhandel.

Nationaal rapporteur Dettmeijer is internationaal actiever dan Nationaal rapporteur Bolhaar. Dettmeijer bouwt in haar periode als Nationaal rapporteur een uitgebreid internationaal netwerk op en spreekt veelvuldig op buitenlandse conferenties en congressen.<sup>128</sup> In het licht van internationale samenwerking, advies en voorlichting reist ze regelmatig af naar het buitenland. In 2017 is ze onder andere in Engeland, Thailand, Tsjechië, België, Spanje, Rusland, de Verenigde Staten, Italië, Finland en Zuid-Afrika. Dettmeijer spreekt op de buitenlandse reizen met organisaties of personen, gaat op werkbezoek en bezoekt conferenties, congressen en andere bijeenkomsten. Vaak combineert de Nationaal rapporteur meerdere afspraken, zoals in Tsjechië:

#### **Reis Praag (Tsjechië)**

Dettmeijer spreekt in 2017 in de hoofdstad van Tsjechië met Lenka Procházková, de Nationaal rapporteur van Tsjechië. Daarnaast brengt de Nationaal rapporteur een bezoek aan LaStrada, een niet-gouvernementele organisatie die zich inzet tegen mensenhandel. Ten slotte spreekt Dettmeijer tijdens het 23rd Congress of the World Association for Sexual Health onder andere over het fenomeen en over de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen.

Verder werkt Dettmeijer in 2017 aan twee internationale samenwerkingsprojecten. Met de United Nations Office on Drugs and Crime werkt ze samen voor het project Monitoring Target 16.2 of the United Nations Sustainable Development Goals. De samenwerking resulteert in een onderzoeksrapport, waarin een schatting gemaakt is van de omvang van mensenhandel in Nederland. Daarnaast participeert Dettmeijer in de internationale werkgroep voor de *Survivors' Survey*, een internationaal onderzoek geïnitieerd door het Canadian Centre for Child Protection. In het onderzoek is voor het eerst gekeken naar de ervaringen van slachtoffers van kinderpornografie.

Nationaal rapporteur Bolhaar is zoals gezegd minder actief op internationaal terrein dan zijn voorganger. De Nationaal rapporteur geeft aan dat tijds- en capaciteitsgebrek een rol spelen. Nationaal rapporteur Bolhaar wordt met regelmaat gevraagd deel te nemen internationale gremia. Hij vertoont zich beperkt bij internationale bijeenkomsten en beperkt zich tot de belangrijkste verzoeken. Internationale samenwerking is soms wel gewenst, zoals bij onderzoek naar Dublinclaimanten (asielzoekers die via een ander Europees land in Nederland aankomen

<sup>128</sup> *Schieten op een bewegend doel 2017.*

en in het eerste Europese land asiel hadden moeten aanvragen). Ten tijde van Nationaal rapporteur Dettmeijer beschikte het bureau over een medewerker die zich fulltime met het internationale aspect en verzoeken bezighield. Vanwege de beperkte capaciteit van het bureau is dit niet meer het geval. De Nationaal rapporteur legt ook minder internationale bezoeken af dan zijn voorganger. Nationaal rapporteur Bolhaar reist in het licht van internationale samenwerking, advies en voorlichting ieder jaar enkele keren naar het buitenland. In 2018 bezoekt Bolhaar Londen, Wenen, Brussel en Straatsburg en in 2019 spreekt de Nationaal rapporteur in België, Luxemburg en de Verenigde Staten. In 2020 reist hij samen met twee medewerkers van het bureau een week lang door de golfstaten op verzoek van de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Vanaf 2020 zijn verdere internationale bezoeken door de Nationaal rapporteur belemmerd door de coronapandemie.

### Reis Golfstaten

In 2020 reist Nationaal rapporteur Bolhaar met twee medewerkers van het bureau naar de Golfstaten: Qatar, Koeweit, Bahrein, Verenigde Arabische Emiraten. Het ministerie van Buitenlandse Zaken neemt initiatief voor de reis, naar aanleiding van een bijeenkomst van de VN-Veilighedsraad over het sanctieregime in Libië. Het doel van het bezoek is de vier landen te activeren om verdere actie te ondernemen ter bestrijding van mensenhandel, waaronder implementatie van sanctiemaatregelen.

In 2019 nodigt het VN-Kinderrechtencomité Nederlandse niet-gouvernementele organisaties, mensenrechtenorganisaties en experts uit om een 'List of Issues Prior to Reporting' te versturen in de aanloop naar de volgende rapportage van het instituut. Nationaal rapporteur Bolhaar geeft gehoor aan de oproep. In een bijdrage deelt hij de meest dringende zaken die het VN-Kinderrechtencomité zou moeten adresseren. Hij vraagt het VN-Kinderrechtencomité vijf relevante punten mee te nemen voor het verbeteren en beschermen van kinderrechten.

## 7.7 Samenvatting

Nationaal rapporteur Bolhaar rapporteert zijn onderzoek in slachtoffer- en dadermonitors mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. De monitors worden op vaste momenten uitgebracht en bieden periodieke inzichten in de voortgang van de aanpak en geven aanbevelingen voor verbeteringen in de aanpak. Daarnaast brengt de Nationaal rapporteur thematische rapportages uit. Vanwege beperkte capaciteit zijn recente slachtoffer- en dadermonitors uitgesteld en heeft de Nationaal rapporteur weinig thematisch kunnen rapporteren. Voor het opstellen van de monitors en andere rapporten heeft de Nationaal rapporteur veel gegevens nodig, onder meer over slachtoffers en daders. CoMensha is een belangrijke leverancier en er wordt ook steeds meer samengewerkt met het 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.

In de onderzoeksrapporten doet de Nationaal rapporteur aanbevelingen ter verbetering van de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. In de onderzoeksperiode 2017-2020 doet hij in totaal 58 aanbevelingen (één tot zes per rapport). De aanbevelingen richten zich tot diverse betrokkenen in de aanpak; de minister/staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt het vaakst geadresseerd. Een groot gedeelte van de aanbevelingen heeft als onderwerp het verbeteren van de informatiepositie rondom mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Veruit de meeste aanbevelingen zijn - in ieder geval gedeeltelijk - door adressanten overgenomen.

Ten behoeve van zijn onderzoekstaak werkt de Nationaal rapporteur samen met diverse organisaties in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen en met de politiek, de media, het bedrijfsleven, kennisinstituten en wetenschappelijke instituten. Op basis van zijn onderzoekstaak adviseert hij de overheid, andere bestuursorganen en hulpverleningsprofessionals over de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, bijvoorbeeld bij adviesraden, begeleidingscommissies, brainstormsessies en expertmeetings. De Nationaal rapporteur creëert op verschillende manieren inzicht in zijn onderzoeksresultaten, zoals door het uitbrengen van factsheets, het gebruik van social media en door toespraken en presentaties. Disseminatie (het verspreiden van de inzichten die rapporten opgeleverd hebben) is een volwaardig onderdeel van elk afzonderlijk project. De Nationaal rapporteur is actief op internationaal terrein, bijvoorbeeld door informatie-uitwisseling met buitenlandse en internationale organisaties en deelname aan internationale bijeenkomsten. Naar eigen oordeel komt de rapporteur niet of onvoldoende toe aan het onderhouden van internationale contacten door tijds- en capaciteitsgebrek.

## 8 Externe waardering

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de waardering van de Nationaal rapporteur door externen. Aan de respondenten zijn in een digitale enquête vragen voorgelegd over de publicaties, de aanbevelingen, samenwerking, overlap van werkzaamheden en het functioneren van de Nationaal rapporteur. In paragraaf 8.2 wordt de enquête verantwoord. Hoe externe betrokkenen aankijken tegen de Nationaal rapporteur is ook aan de orde gesteld in interviews, ook deze bevindingen zijn in dit hoofdstuk weergegeven.<sup>129</sup>

### 8.2 Respons en verantwoording van de enquête

Om de meningen en ervaringen van betrokkenen bij de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld in kaart te brengen, is onder deze doelgroep een digitale enquête gestuurd. Dat is gebeurd via e-mail met een unieke code per mailadres. De mailadressen zijn als volgt verzameld. Het bureau van de Nationaal rapporteur heeft een lijst met mailadressen van personen die ontvanger zijn van de publicaties van de Nationaal rapporteur, hetzij bij het mandaat mensenhandel hetzij bij het mandaat seksueel geweld tegen kinderen. De Nationaal rapporteur heeft deze personen gemaïld dat er een evaluatie plaatsvindt, en in dit kader een enquête wordt verstuurd en dat de persoon in kwestie ook benaderd zal worden voor de enquête. Indien ze daar bezwaar tegen hadden, kon dit worden aangegeven bij de Nationaal rapporteur. Van deze mogelijkheid hebben 55 personen gebruik gemaakt. Aan de overige personen is de enquête toegezonden via een e-mail.

Naast de hierboven beschreven ontvangers, is de enquête ook naar zeven mensen van al aangeschreven organisaties gestuurd die graag de enquête wilden invullen en door collega's op de hoogte zijn gebracht van de enquête.

Vijf weken<sup>130</sup> na het verzenden van de uitnodiging zijn de deelnemers die de enquête nog niet hadden ingevuld, middels een herinnering nogmaals gevraagd deel te nemen. Na nog eens 2,5

---

<sup>129</sup> De respondentenlijst is opgenomen in bijlage 3.

<sup>130</sup> Deze periode is relatief lang omdat de eerste uitnodiging om de enquête in te vullen aan vlak voor het begin van de zomervakantie is verstuurd.

week is een laatste herinnering verstuurd aan de personen die de enquête niet hadden ingevuld.

De respons op de enquête is in onderstaande tabel 8.1 weergegeven.

**TABEL 8.1: RESPONS ENQUETE**

	Absolute aantallen	Procentueel	
Aantal verstuurd	377		
Onbestelbare e-mails	1		
Actief afgemeld voor deelname via mail of opt-out na uitnodiging	55		
<b>Netto uitgezette enquêtes</b>	<b>321</b>	<b>100%</b>	
Enquête alleen geopend; alleen de introductievragen ingevuld of enquête niet relevant voor respondent	73	23%	
Non-respons	103	32%	
Deels of volledig ingevulde enquêtes	<b>145</b>	<b>45%</b>	
	Volledig ingevuld	131	41%
	Deels ingevuld	14	4%

Bij de enquête van de vorige evaluatie was een respons van 45% behaald. Er waren toen 255 deels of volledig ingevulde enquêtes. De relatieve respons is daarmee exact dezelfde als bij de vorige evaluatie.

Aan het begin van de enquête is de respondenten gevraagd of en op welke van de mandaten, mensenhandel en/of seksueel geweld tegen kinderen, zij zicht hebben. Afhankelijk van het antwoord op deze vraag volgde een hierop toegespitste routing. Dit maakte dat respondenten alleen de vragen te zien kregen over het onderwerp waar ze thuis in zijn. De respondenten die aangaven geen zicht te hebben op beide mandaten werden direct naar het einde van de enquête geleid. Vervolgens is gevraagd in welke mate de respondent zicht heeft op de activiteiten en de werkzaamheden van de Nationaal rapporteur. Respondenten die aangaven ‘heel weinig’ of ‘weinig’ zijn ook direct naar het einde van de enquête geleid.

Ten behoeve van de structuur is de enquête verdeeld in verschillende onderwerpen. Na een aantal introducerende vragen (zie alinea hierboven), kwamen de volgende onderwerpen aan bod:

- Publicaties van de Nationaal rapporteur
- Aanbevelingen van de Nationaal rapporteur
- Samenwerking
- Overlap werkzaamheden
- Functioneren van de Nationaal rapporteur

De enquête sloot af met een vraag of de respondent naar aanleiding van de enquête nog benaderd kon worden voor een kort telefonisch of digitaal interview. Met tien respondenten is naar aanleiding van de enquête een kort verdiepend interview gevoerd. Deze tien respondenten zijn benaderd omdat ze in de enquête hadden aangegeven heel veel zicht op de activiteiten van de Nationaal rapporteur te hebben, langer dan tien jaar betrokken of actief zijn op een van de beide mandaten of opvallende antwoorden hadden gegeven. In deze interviews is gesproken over opvallende antwoorden die de respondent in de enquête had gegeven.



Bij een aantal vragen hebben we in deze rapportage een vergelijking gemaakt met de uitkomsten van de enquête van de vorige evaluatie. De antwoordcategorieën van de vorige enquête verschillen van de antwoordcategorieën bij deze enquête. Waar de respondent bij deze enquête kon kiezen tussen de opties 'helemaal mee eens', 'mee eens', 'mee oneens' of 'helemaal mee oneens', waren de categorieën bij de vorige enquête 'helemaal mee eens', 'enigszins mee eens', 'enigszins mee oneens', 'helemaal mee oneens'. Door deze verschillen in formulering en het verschil in absolute respons zijn we terughoudend geweest om de enquêteresultaten met elkaar te vergelijken. Er is geen statistische toets uitgevoerd, maar alleen bij robuuste verschillen is er een vergelijking gemaakt.

Zoals in onderstaande paragrafen te zien is, verschilt de N (het aantal personen dat de vraag heeft beantwoord) per vraag. Dit heeft verschillende oorzaken. In de eerste plaats komt dit doordat in de enquête routeringen gebruikt zijn waardoor respondenten in sommige gevallen niet alle vragen te zien kregen. In de tweede plaats komt dit doordat veertien respondenten de enquête niet hebben afgemaakt en ten derde kan de N verschillen doordat sommige vragen door respondenten zijn overgeslagen of het antwoord 'weet ik niet/geen mening' hebben gegeven.

### 8.3 Achtergrond respondenten

De achtergronden van de respondenten zijn in tabel 8.2 weergegeven.

**TABEL 8.2: ACHTERGROND RESPONDENTEN (N=145, MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK).**

	Absolute Aantallen	Percentages
Rijksambtenaar	30	21%
Wetenschapper, onderzoeker	26	18%
Zorgverlener	19	13%
Belangenbehartiger	17	12%
Gemeenteambtenaar	13	9%
Adviseur	13	9%
Opsporingsambtenaar of anderszins werkzaam bij politie of Mare-	11	8%
Bestuurder	7	5%
Psycholoog	6	4%
Opsporingsambtenaar of anderszins werkzaam bij het OM	5	3%
Rechter of anderszins werkzaam bij de rechterlijke macht	2	2%
Politicus	1	1%
Werkzaam bij de reclassering	1	1%
Overig <sup>131</sup>	21	15%

Om zicht te krijgen hoeveel jaar iemand betrokken of actief is op beide mandaten is gevraagd sinds hoeveel jaar iemand betrokken is. Dit is in onderstaande tabel weergegeven.

<sup>131</sup> Hierbij valt te denken aan managers, welzijnswerkers en mensen die werkzaam zijn bij een NGO, vakbond of kennisinstituut.

**TABEL 8.3: PERIODE BETROKKENHEID VAN DE RESPONDENTEN BIJ BELEIDSTERREIN(EN) NATIONAAL RAPPOORTEUR (N=142).**

	Absolute aantallen	Percentage
0 - 2 jaar	24	17%
3 - 5 jaar	40	28%
6 - 10 jaar	28	20%
langer dan 10 jaar	50	36%

Gekeken is of de periode die een respondent betrokken is bij de beleidsterreinen van de Nationaal rapporteur van invloed is op antwoorden die zijn gegeven. Hierbij zijn geen opvallende verschillen naar voren gekomen, behalve dat respondenten die zes tot tien jaar of langer dan tien jaar betrokken zijn, in sommige gevallen meer uitgesproken waren over stellingen (zij gaven vaker het antwoord 'helemaal eens' of 'helemaal oneens').<sup>132</sup>

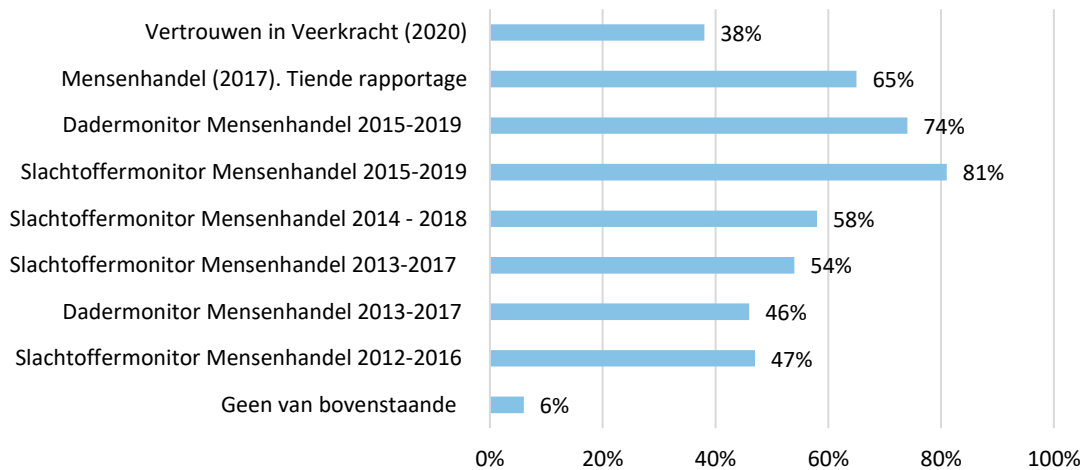
## 8.4 Publicaties

### 8.4.1 Bekendheid met publicaties

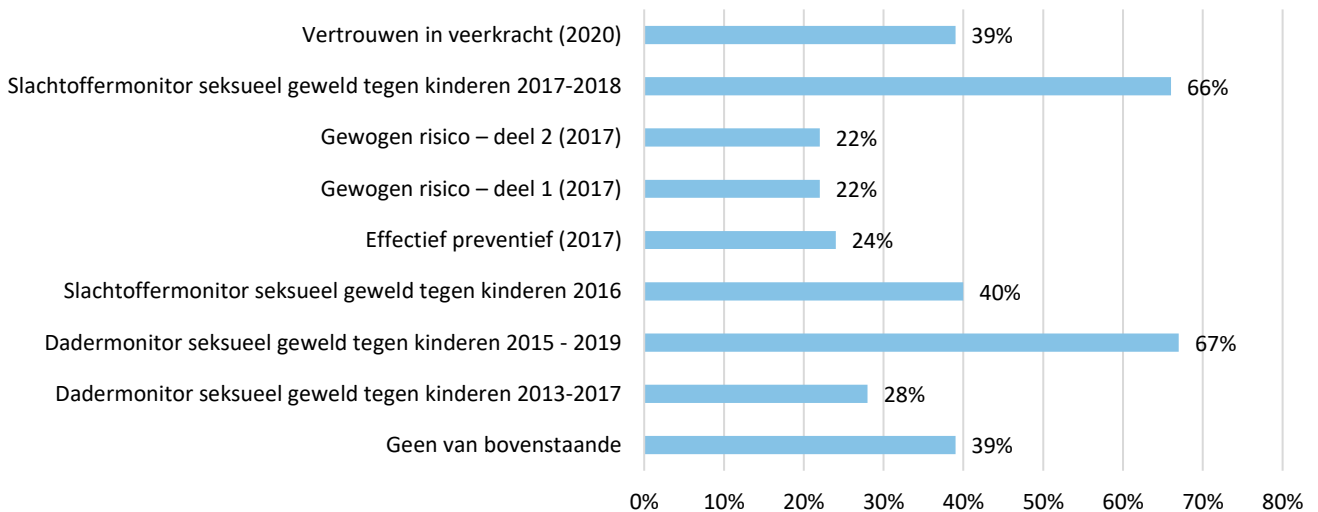
De Nationaal rapporteur heeft in de afgelopen vier jaar op beide mandaten verschillende publicaties uitgebracht. Hieronder is weergegeven welk percentage van de respondenten inhoudelijk op de hoogte is van de publicaties op de twee mandaten. Naast het onderzoek *Vertrouwen in Veerkracht* (2020) blijken de respondenten het meeste op de hoogte te zijn van de meest recente dader- en slachtoffermonitors op beide mandaten. Respondenten kregen in de enquête alleen de publicaties te zien van het mandaat waarop zij hadden aangegeven zicht te hebben. Opvallend is dat 39% van de respondenten die aangaf zicht te hebben op het mandaat Seksueel Geweld tegen Kinderen, niet bekend was met een van de genoemde publicaties. Van de respondenten die aangaven zicht te hebben op het mandaat Mensenhandel, was slechts 6% met geen van de genoemde publicaties op de hoogte.

<sup>132</sup> Zo waren dertien van de 45 respondenten die langer dan tien jaar betrokken zijn bij de beleidsterreinen van de Nationaal rapporteur het 'helemaal eens' en dertig van de 45 het 'eens' met de stelling dat deze voldoende zichtbaar is in het openbaar, terwijl een van de 24 respondenten van de respondenten die nul tot twee jaar betrokken waren bij een van de beleidsterreinen het 'helemaal eens' en twaalf van de 24 het 'eens' was met deze stelling.

**FIGUUR 8.4: BEKENDHEID MET DE PUBLICATIES MENSENHANDEL (N=113, MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK).<sup>133</sup>**



**FIGUUR 8.5: BEKENDHEID MET DE PUBLICATIES SEKSUEEL GEWELD TEGEN KINDEREN (N=67, MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)**



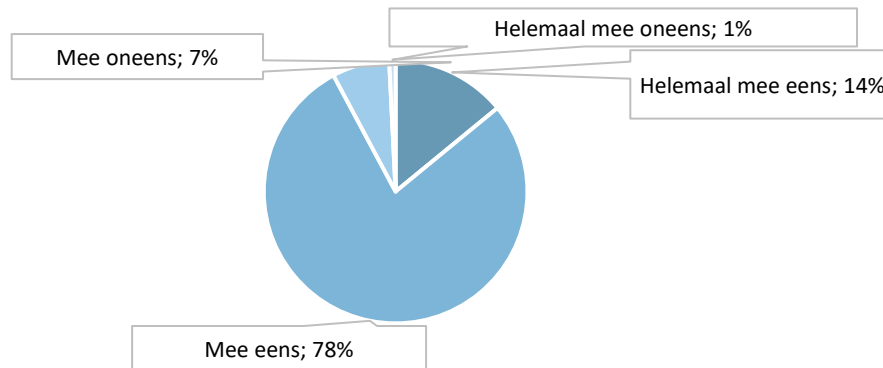
### 8.4.2 Onderwerpen van de publicaties

De respondenten is gevraagd of ze vinden of de Nationaal rapporteur de juiste onderwerpen onderzoekt. Ruim 90% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat de Nationaal rapporteur de juiste onderwerpen onderzoekt. Ook in de interviews komt het beeld naar voren dat de Nationaal rapporteur de juiste onderwerpen onderzoekt.

<sup>133</sup> Respondenten die aangaven op 'geen van bovenstaande' publicaties zicht te hebben zijn wel in de verdere analyse meegenomen. Het kan zijn dat de respondent wel zicht had op publicaties van het andere mandaat. Respondenten die aangaven noch zicht te hebben op het mandaat Mensenhandel noch op het mandaat Seksueel geweld Tegen Kinderen, zijn direct naar het einde van de vragenlijst geleid.

Respondenten konden als antwoord op de meeste stellingen ook 'weet ik niet/geen mening' aangeven. Dit antwoord is bij de meeste vragen (de stellingen) niet meegenomen in weergave van de respons, omdat gevraagd werd naar de mening van de respondent. Door het antwoord 'weet niet/geen mening' niet mee te nemen komt duidelijker naar voren hoe de respondenten die wél een mening hebben, over de stelling denken. Bij de meeste vragen gaven tussen de tien en twintig respondenten het antwoord 'weet niet/geen mening', bij een aantal vragen lag dit aantal hoger dan twintig of lager dan tien.

FIGUUR 8.6: STELLING: DE NATIONAAL RAPPORTEUR ONDERZOEKT DE JUISTE ONDERWERPEN (N=128).



Aan de respondenten die aangaven het hier (helemaal) mee oneens te zijn, zijn de stellingen voorgelegd of er naar de mening van de respondent bepaalde onderwerpen onder- of overbelicht worden en welke onderwerpen dat betreft. Dit is ook in de interviews aan de orde gesteld. Er blijken geen onderwerpen uit te springen waar de Nationaal rapporteur te veel of te weinig aandacht aan zou besteden. Onderwerpen die in de enquête of in interviews als onderbelicht worden gezien, worden niet ook door anderen genoemd. In de meeste gevallen gaat het om een onderwerp dat samenhangt met de organisatie waar die persoon werkzaam is. Ook wordt volgens sommigen een onderwerp onderbelicht, terwijl het door anderen als overbelicht wordt gezien ((vormen) van seksuele uitbuiting).

Enkele gesprekspartners geven aan dat bepaalde thema's worden onderbelicht door een gebrek aan tijd en financiële middelen van de Nationaal rapporteur. De Nationaal rapporteur moet keuzes maken, waardoor sommige thema's onderbelicht blijven. Dit gebeurt niet uit onwil maar uit onmacht volgens hen.

#### Genoemde onderbelichte onderwerpen:

- (online) seksueel misbruik en de uitbuiting van minderjarigen
- de ontwikkelingen binnen het gedecentraliseerde (jeugd)zorgdomein op de zorg
- bescherming aan (Nederlandse) slachtoffers van mensenhandel
- West-Afrikaanse en Oost-Europese slachtoffers van mensenhandel
- vormen van mensenhandel zoals seksuele uitbuiting of arbeidsuitbuiting
- de 'juridische kant'
- de implementatie van de visie gefaseerde ketenzorg bij seksueel misbruik van kinderen binnen het gezin en daar direct omheen
- criminele uitbuiting van Nederlandse jongeren
- slachtoffers met een lichte verstandelijke beperking

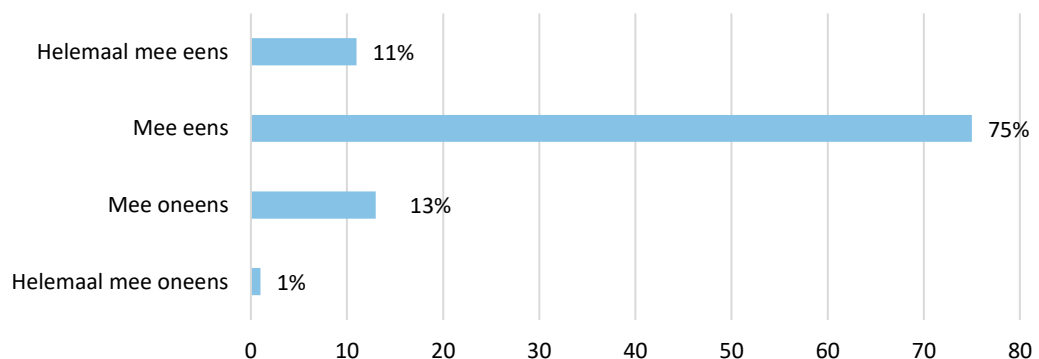
**Genoemde overbelichte onderwerpen**

- mensenhandel (niet in evenwicht met seksueel misbruik binnen het gezin)
- plegeraanpak in engere zin in plaats van de integratie daarvan in bredere (integrale) aanpak
- focus op seksuele uitbuiting bij mensenhandel<sup>134</sup> (een paar respondenten noemen hierbij ook dat te veel aandacht uitgaat naar jonge slachtoffers)

Het casuïstiekonderzoek dat de Nationaal rapporteur voor de gemeente Amsterdam heeft gedaan, wordt een aantal keren genoemd als relevant onderzoek. Een gesprekspartner geeft hierover aan dat de Nationaal rapporteur vaker onderzoek zou mogen doen op gemeentelijk of provinciaal niveau, omdat dat vanuit een onafhankelijke positie achter de materie kan worden gekeken. Een andere gesprekspartner geeft aan dat dit soort onderzoek bijdraagt aan het levendiger maken van het thema.

Ook is respondenten gevraagd of de Nationaal rapporteur in de publicaties voldoende anticipeert op nieuwe ontwikkelingen. Slechts een klein percentage van de respondenten is het hier niet mee eens.

**FIGUUR 8.7: STELLING: DE NATIONAAL RAPPORTEUR ANTICIPEERT IN ZIJN PUBLICATIES VOLDOENDE OP NIEUWE ONTWIKKELINGEN (N=118).**



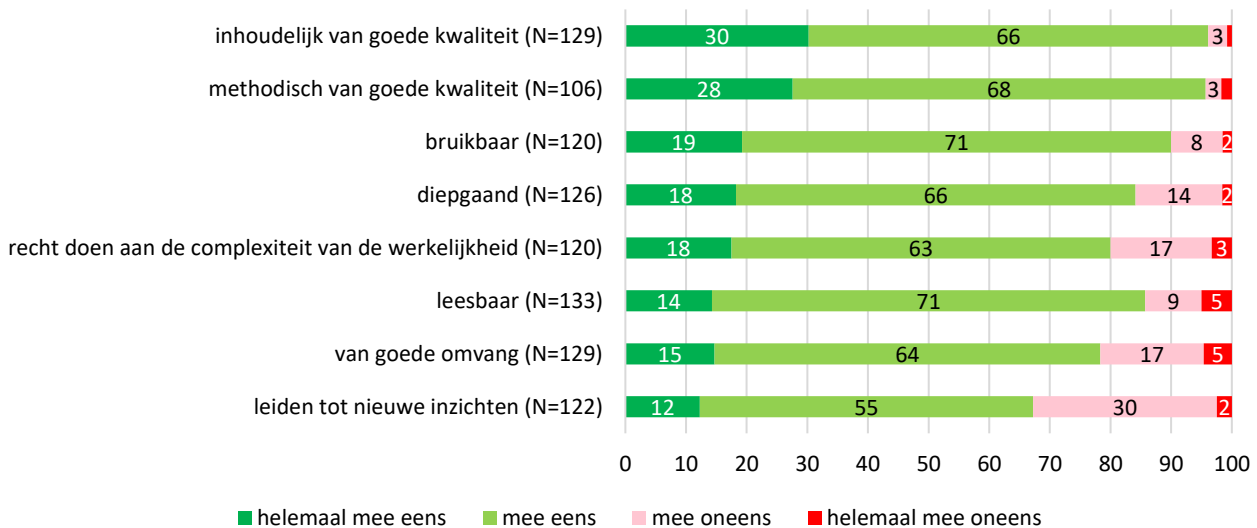
### 8.4.3 **Kwaliteit van de publicaties**

De respondenten is gevraagd wat zij van de publicaties van de Nationaal rapporteur vinden. Uit onderstaand figuur blijkt dat de respondenten over het algemeen te spreken zijn over de publicaties van de Nationaal rapporteur.<sup>135</sup>

<sup>134</sup> Eén gesprekspartner die we spraken naar aanleiding van de enquête geeft aan dat seksuele uitbuiting volgens hem/haar geen aparte categorie zou moeten zijn, maar zou moeten vallen onder arbeidsuitbuiting. Dit omdat sekswerk gewoon legaal werk is waarbinnen uitbuiting kan plaatsvinden. Door seksuele uitbuiting er apart uit te lichten, zou het stigma op sekswerk in stand blijven.

<sup>135</sup> Omwille van de leesbaarheid zijn sommige percentages in de figuren niet weergegeven.

FIGUUR 8.8: STELLING: IK VIND DE PUBLICATIES...



Behalve de stelling over de omvang van de publicaties en of de publicaties recht doen aan de complexiteit van de werkelijkheid, zijn deze stellingen ook aan de respondenten in de vorige evaluatie voorgelegd. Over het algemeen kan worden gezegd dat de respondenten het toen in totaal ongeveer even vaak (helemaal) eens waren met de stellingen. Wel waren de respondenten het de vorige keer relatief vaker ‘helemaal eens’ met de stelling. Bij deze evaluatie vulden de respondenten vaker in het ‘eens’ te zijn met de stelling.

Over methodische kwaliteit, diepgang en de mate waarin de publicaties leiden tot nieuwe inzichten lopen de meningen tussen deze en de vorige metingen het meest uiteen. Er is geen eenduidige lijn in de resultaten zichtbaar of respondenten bij deze of vorige metingen positiever waren.

Uit de interviews blijkt dat de gesproken personen de publicaties van de Nationaal rapporteur over het algemeen waarderen. De publicaties worden in de gesprekken meerdere keren beschreven als ‘gedegen’. Een geïnterviewde geeft aan dat de kwaliteit van het onderzoek van de Nationaal rapporteur niet ter discussie staat en volgens een andere geïnterviewde wordt er zorgvuldig met data omgegaan. Op de methodische kwaliteit van de onderzoeken hebben de gesproken personen ook weinig aan te merken. Wel wordt een aantal keer aangegeven dat de monitors leunen op cijfers en de duiding daarvan. Een gesprekspartner geeft aan dat het duiden van de cijfers risicovol is en suggereert dat de Nationaal rapporteur daarvoor wellicht meer veldonderzoek zou kunnen doen. Een andere gesprekspartner noemt de onderbouwing van de cijfers als verbeterpunt en geeft aan dat de Nationaal rapporteur de cijfers zou kunnen voorzien van meer context. Het gevaar dat volgens gesprekspartners op de loer ligt zijn misinterpretaties van de cijfers.

In dit kader is van belang op te merken dat in de vorige evaluatie werd aanbevolen ter verdere versterking van de methodische kwaliteit van het onderzoek gebruik te maken van een periodieke onderzoeksvisitee.<sup>136</sup> Hoewel er nog geen vaste groep kritische buitenstaanders periodiek meekijkt, worden experts uit het veld wel gevraagd mee te lezen op conceptpublicaties. Ook werd een aantal keren genoemd dat de gehanteerde terminologie van bepaalde

<sup>136</sup> Schieten op een bewegend doel 2017, p. 68.

begrippen in de publicaties voor onduidelijkheid kan zorgen. Die onduidelijkheid werd bijvoorbeeld ervaren in het definiëren van (aantallen) slachtoffers van mensenhandel en recidivepercentages voor zedendelinquenten. Een organisatie geeft aan dat er verschil van inzicht bestaat met de Nationaal rapporteur over de definitie van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting; wanneer is er sprake van mensenhandel in de zin van art. 273f Sr, en wanneer gaat het om ‘ernstige benadeling’ van werkenden? De Nationaal rapporteur hanteert een breder begrip van mensenhandel dan deze organisatie, wat invloed heeft op de cijfers.

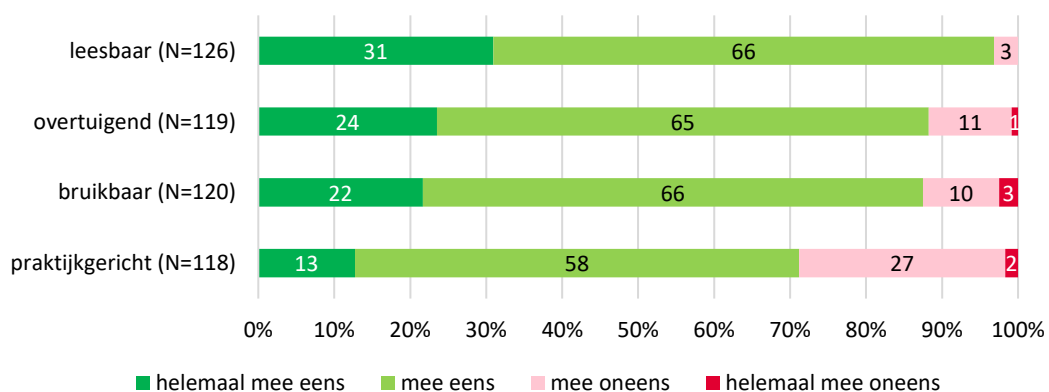
De monitors worden door de gesproken personen over het algemeen als relevant ervaren. Door de monitors kan volgens hen inzicht in de ontwikkeling van de problematiek worden vergaard, het veld kan de informatie gebruiken en daar naar verwijzen, en de monitors kunnen een aanleiding zijn om (politieke) aandacht voor de problematiek te vragen. Op dit laatste punt liggen volgens een aantal gesproken personen nog kansen voor de Nationaal rapporteur. Zo werd door een gesprekspartner de suggestie gedaan om na het uitbrengen van een nieuwe publicatie een digitale bijeenkomst te plannen waarbij de Nationaal rapporteur de bevindingen mondeling toelicht en partners vragen kunnen stellen. Een andere gesprekspartner kwam met een vergelijkbaar idee om na het uitbrengen van een publicatie met ketenpartners om tafel te gaan zitten en te gaan kijken wat met de aanbevelingen kan worden gedaan.

De Nationaal rapporteur werkt steeds meer met factsheets. Respondenten is gevraagd of zij deze op prijs stellen. Het overgrote deel van de respondenten (80 %) doet dat. Dit beeld wordt bevestigd in de interviews.

## 8.5 Aanbevelingen

Respondenten is gevraagd wat zij in het algemeen van de aanbevelingen van de Nationaal rapporteur vinden.

FIGUUR 8.10: WAT VINDT U IN ALGEMENE ZIN VAN DE AANBEVELINGEN DIE IN DE PUBLICATIES ZIJN GEDAAN?



Over het algemeen zijn de respondenten tevreden over de aanbevelingen van de Nationaal rapporteur (zie paragraaf 7.3 over aanbevelingen in 2017 – 2020).<sup>137</sup> Het minst tevreden waren de respondenten met de praktijkgerichtheid van de aanbevelingen.

<sup>137</sup> Hierbij waren er geen verschillen voor wat betreft de achtergrond van de respondenten (bijvoorbeeld werkzaam bij de rijksoverheid of bij andere organisaties).

Respondenten die het (helemaal) niet eens waren met een stelling konden hierop een toelichting geven. In die aanvullende toelichtingen gaven respondenten aan dat aanbevelingen te globaal, abstract en algemeen zouden zijn. Volgens de toelichtingen is meer concretere invulling nodig, zodat het beter aansluit bij de uitvoeringspraktijk. In één toelichting werd hierbij genoemd dat het wel wenselijk is dat de Nationaal rapporteur niet te veel in de operatie moet treden en dat een helicopterview wenselijk is. Ook werd aangegeven dat de aanbevelingen juist wel goed zijn, maar soms wat voorzichtig zijn en daardoor niet eenduidig geformuleerd.

Over de kwaliteit van de aanbevelingen is een aantal geïnterviewden kritischer dan in de resultaten van de enquête naar voren komt. Zij geven hiervoor als reden dat de aanbevelingen ‘niet concreet genoeg’ zijn, ‘abstract’, ‘algemeen’ en ‘niet diepgaand’, of ‘ clichématig’ zijn. Een gesprekspartner geeft aan dat de aanbevelingen die aan de organisatie zijn gedaan een ‘open deur’ zijn. Als organisatie zijn zij al bezig met onderwerpen waar de Nationaal rapporteur een aanbeveling over doet, de respondent verwacht van de Nationaal rapporteur dan iets innovatievere aanbevelingen. Twee vertegenwoordigers van twee ministeries zijn van mening dat de aanbevelingen niet altijd logisch voortvloeien uit het rapport. Overigens onderschrijft niet iedereen deze kritiek. Sommige gesprekspartners ervaren de aanbevelingen als positief en ervaren zich ‘gesteund’ door de aanbevelingen van de Nationaal rapporteur. Eén gesprekspartner gaf aan het gevoel te hebben dat de aanbevelingen ‘nooit heel erg de plank misslaan’.

Ook in de vorige evaluatie is aan respondenten gevraagd wat zij van de aanbevelingen van de Nationaal rapporteur vinden. Het lijkt erop dat respondenten bij de vorige meting het relatief vaker (helemaal) eens waren met de stelling dat de aanbevelingen praktijkgericht zijn.<sup>138</sup>

Vervolgens is gevraagd of de Nationaal rapporteur in de afgelopen drie jaar aanbevelingen aan de organisatie heeft gedaan waar de respondent werkzaam is.

**TABEL 8.11: AANBEVELINGEN AAN EIGEN ORGANISATIE (N=137)<sup>139</sup>**

	Percentage
Ja	34%
Nee	54%
Weet niet/geen mening	11%

De respondenten die ‘ja’ antwoordden op de vorige vraag is gevraagd of er aanbevelingen zijn gedaan die de organisatie niet heeft opgevolgd. Negen respondenten gaven aan dat dat het geval is. Redenen die hiervoor gegeven zijn betreffen: actie staat nog open, geldgebrek, onvoldoende politieke prioriteit of de feitelijke situatie is te complex.

## 8.6 Samenwerking

### 8.6.1 Vormen van samenwerking

In de enquête is respondenten gevraagd of zij sinds 2017 vanuit hun professie hebben samengewerkt met de Nationaal rapporteur. Van de 133 respondenten gaven 108 respondenten aan

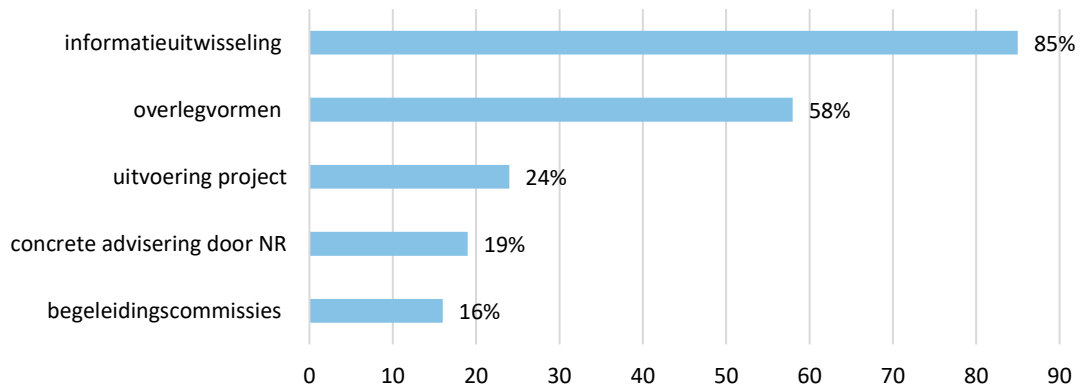
<sup>138</sup> Bij de metingen van de enquête 2021-2022 was 71% van de respondenten het (helemaal) met de stelling eens dat de aanbevelingen praktijk gericht zijn. Bij de metingen in 2016-2017 was 82% het helemaal of enigszins mee eens met de stelling.

<sup>139</sup> Respondenten die deze vraag met ‘ja’ hebben beantwoord waren het bij alle stellingen over de kwaliteit van de aanbevelingen vaker (helemaal) eens met de stelling dan de mensen die deze vraag met ‘nee’ hebben beantwoord. Het grootste verschil doet zich voor bij de stelling over leesbaarheid van de aanbevelingen. 98% van de respondenten die deze vraag met ‘ja’ heeft beantwoord was het (helemaal) eens met de stelling dat de aanbevelingen leesbaar zijn, ten opzichte van 81% die deze vraag met ‘nee’ beantwoordden. Voor de overige stellingen ligt het verschil rond de 10%.



dat dat het geval is (81%). Vervolgens is aan deze 108 respondenten gevraagd waar de samenwerking zich op richt(te). De uitkomsten hiervan zijn in figuur 8.12 weergegeven.

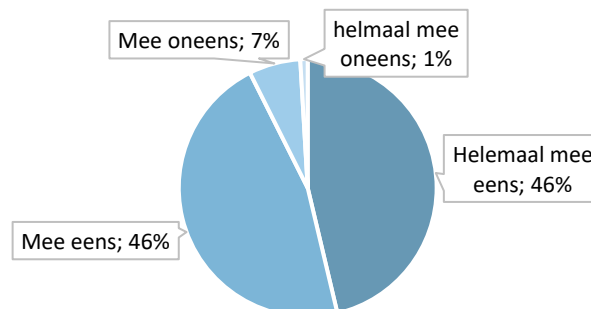
**FIGUUR 8.12: WAAR RICHT(TE) DEZESAMENWERKING ZICH OP? (N=108, MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK).**



### 8.6.2 Het verloop van de samenwerking

In de enquête is respondenten gevraagd hoe de samenwerking met de Nationaal rapporteur verloopt. Het overgrote deel van de respondenten is van mening dat de samenwerking goed verloopt, zo blijkt uit figuur 8.13.

**FIGUUR 8.13: STELLING: DE SAMENWERKING MET DE NATIONAAL RAPPORTEUR VERLOOPT GOED (N=108)**



Het beeld dat de samenwerking met de Nationaal rapporteur over het algemeen goed verloopt wordt ook bevestigd in de interviews die zijn gevoerd. Eén gesprekspartner omschrijft de samenwerking als 'positief, gelijkwaardig en prettig'. Een andere geïnterviewde, waarmee de Nationaal rapporteur samenwerkt in een project, geeft aan dat deze 'zeer betrokken' is. Meerdere geïnterviewden zijn van mening dat de Nationaal rapporteur benaderbaar is en goed te vinden voor vragen. Zo geeft één geïnterviewde van een gemeente aan dat de adviseurs benaderbaar en behulpzaam zijn. Een andere respondent van een gemeente geeft aan dat de Nationaal rapporteur altijd bereid is mee te werken, wanneer een vraag wordt gesteld.

Door sommige gesprekspartners wordt aangegeven zij vinden dat het goed zou zijn als er meer samenwerking zou bestaan. Eén geïnterviewde zou vanuit de rol van onderzoeker het interessant vinden om vaker met de Nationaal rapporteur om tafel te gaan zitten, en te spreken over verder onderzoek naar bepaalde constatering die in de publicaties naar voren komen. Een andere geïnterviewde gaf aan de Nationaal rapporteur nauwelijks te spreken, terwijl dit vanuit de rol van die organisatie wel voor de hand zou liggen.

Behalve de bovenstaande opmerkingen van de direct betrokkenen komen er weinig punten naar voren waar de samenwerking op verbeterd kan worden. Een aantal geïnterviewden vanuit het veld heeft het idee dat hun organisatie en de Nationaal rapporteur elkaar versterken. Een voorbeeld hierbij is dat volgens een geïnterviewde altijd goede afstemming is wanneer een publicatie van de Nationaal rapporteur naar buiten komt, zodat die organisatie in de lobby daar gebruik van kan maken.

## 8.7 Overlap werkzaamheden

De respondenten is gevraagd of er overlap is tussen werkzaamheden van de respondent of zijn/haar organisatie en die van de Nationaal rapporteur. 57 van de 127 respondenten beantwoordden deze vraag met 'ja'. Vervolgens is gevraagd of de overlap van werkzaamheden tot onduidelijkheden of complicaties leidt. Bij 45 respondenten (78%) leidt overlap in werkzaamheden niet tot onduidelijkheden, bij 8 respondenten (15%) wel. 4 respondenten (3%) gaven het antwoord 'weet niet/geen mening'. Ook in de vorige evaluatie is deze vraag aan respondenten voorgelegd, de uitkomsten komen sterk overeen met die van de huidige enquête.

Overlap in werkzaamheden leidt dus volgens een klein percentage van de respondenten tot complicaties of onduidelijkheden. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat sommige gesprekspartners vinden dat de Nationaal rapporteur zich te veel bezighoudt met de uitvoering, terwijl dit niet zijn taak is. Verder blijkt uit de toelichting van de respondenten dat complicaties zich voordoen op het gebied van informatie-uitwisseling.

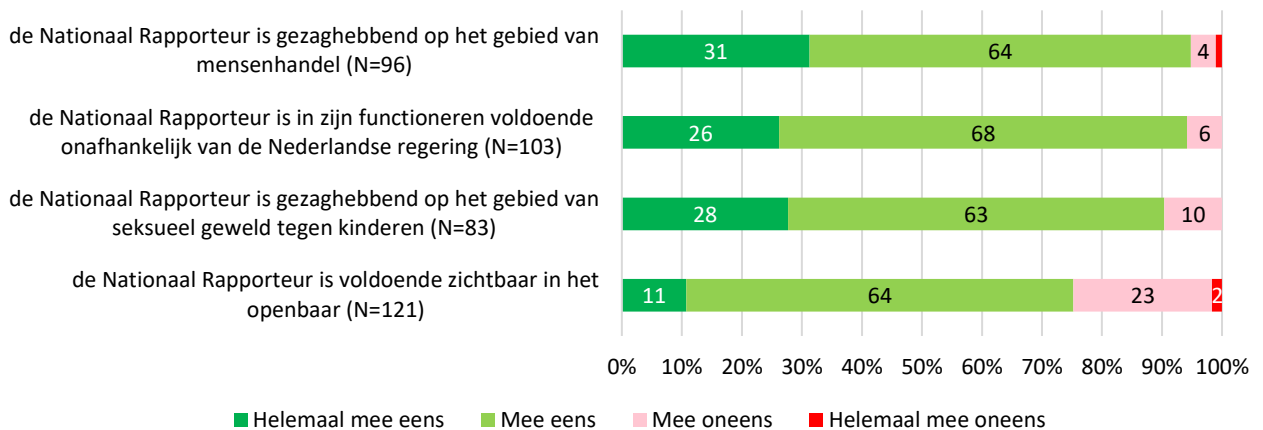
Uit zowel de enquête als interviews blijkt dat overlap in werkzaamheden zich expliciet voordoet bij de organisaties CoMensha en de Kinderombudsman. Op de complicaties met betrekking tot werkzaamheden voor het registreren van mensenhandelcijfers wordt in paragraaf 10.6.2 ingegaan. Voor de Kinderombudsman geldt dat er sprake is van een deels overlappend mandaat: de Kinderombudsman gaat over 'alle kinderen', dus ook over kinderen die slachtoffer zijn van seksueel geweld of mensenhandel. In de praktijk leidt dat niet tot complicaties, maar soms vereist het wel onderlinge afstemming tussen beide instituten.

## 8.8 Functioneren Nationaal rapporteur

### 8.8.1 Stellingen

Over het functioneren van de Nationaal rapporteur zijn aan de respondenten verschillende stellingen voorgelegd.

FIGUUR 8.15: STELLINGEN OVER HET FUNCTIONEREN VAN DE NATIONAAL RAPPORTEUR.



Voor de meeste stellingen geldt dat de respondenten het over het algemeen (helemaal) eens zijn met de stellingen. De gezaghebbendheid op het terrein van mensenhandel ligt hoger (95%) dan op het terrein van seksueel geweld tegen kinderen (91%), zo blijkt uit figuur 8.15. De stelling dat de Nationaal rapporteur voldoende zichtbaar is in het openbaar wordt het minst onderschreven.

Op basis van de interviews kan gezegd worden dat direct betrokkenen van de Nationaal rapporteur over het algemeen iets kritischer zijn over het functioneren dan betrokkenen die iets meer op afstand van de Nationaal rapporteur staan. De direct betrokkenen hebben iets beter zicht op de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen en de publicaties van de Nationaal rapporteur. Zij hebben ook eerder ideeën en suggesties over wat er volgens hen beter zou kunnen dan betrokkenen die op iets meer afstand staan. Dit laat onverlet dat ook direct betrokkenen over het algemeen tevreden zijn over de Nationaal rapporteur.

Geïnterviewden nemen ook verschillen waar tussen de huidige Nationaal rapporteur Bolhaar en de vorige Nationaal rapporteur Dettmeijer. Een gesprekspartner die verschillen waarneemt, geeft hierbij aan dat iemand zichzelf meeneemt in een functie en daardoor andere accenten worden gelegd en weer een ander geluid naar buiten komt. Dit heeft volgens geïnterviewden ook te maken met de achtergronden van Bolhaar en Dettmeijer, als respectievelijk topman bij het Openbaar Ministerie en als rechter. Verschillen tussen beide worden waargenomen in de mate waarin de Nationaal rapporteur internationaal actief is. Dettmeijer was volgens geïnterviewden internationaal actief, terwijl Bolhaar zich meer focust op de aanpak in Nederland, ook lokaal. Het vertalen van rapporten wordt nog wel steeds gedaan. Verder wordt Dettmeijer meerdere keren omschreven als activistisch, Bolhaar zou minder activistisch zijn volgens geïnterviewden.

### 8.8.2 Gezaghebbendheid

Geïnterviewden zijn net als respondenten van de enquête over het algemeen positief over de gezaghebbendheid van de Nationaal rapporteur. Respondenten die het (helemaal) oneens waren met de stelling dat de Nationaal rapporteur gezaghebbend zou zijn, konden hun mening toelichten. Op de stelling over de gezaghebbendheid van de Nationaal rapporteur op het gebied van mensenhandel werd door een respondent toegelicht dat als gezaghebbende, de invloed op het uitvoeren van de aanbevelingen krachtiger zou kunnen en moeten zijn. Op de

stelling over de gezaghebbendheid op het gebied van seksueel geweld tegen kinderen werden de volgende aanvullende opmerkingen door respondenten gemaakt: ‘niet gezaghebbend in de academische wereld’, ‘de Nationaal rapporteur heeft de positie om invloed uit te oefenen op de regering en is daarom belangrijk en betekenisvol. Die taak zou echter nog beter vervuld kunnen worden als de onderzoeken en rapportages van hogere kwaliteit zouden zijn.’

### 8.8.3 Onafhankelijkheid

Op de stelling over de onafhankelijkheid van de Nationaal rapporteur, merkten twee respondenten op dat de huisvesting bij het ministerie van Justitie en Veiligheid niet bijdraagt aan de onafhankelijke uitstraling. Volgens meerdere geïnterviewden komt de locatie van het bureau bij het ministerie niet de onafhankelijke uitstraling ten goede. In de vorige evaluatie kwam naar voren dat de autonomie van de Nationaal rapporteur niet werd betwijfeld. Niettemin achtten sommigen het toen ook voor de beeldvorming ongelukkig dat de Nationaal rapporteur in hetzelfde gebouw als het ministerie was gehuisvest. Een van de bevindingen van het onderzoek was dat dit punt enige aandacht verdiende.<sup>140</sup> Ook geeft een respondent aan dat de Nationaal rapporteur soms te veel meegaat met de preoccupaties van de zittende minister van Justitie en Veiligheid of het regeerakkoord, met name op het gebied van prostitutiewetgeving.

Bijna alle geïnterviewden zijn het erover eens dat de Nationaal rapporteur voldoende onafhankelijk functioneert. Vanuit twee van de gesproken ministeries wordt aangegeven dat de Nationaal rapporteur zo erg gesteld is op zijn onafhankelijkheid dat ook meedenken over bijvoorbeeld de omvang van rapportages niet op prijs worden gesteld.

### 8.8.4 Zichtbaarheid

Een aantal respondenten dat het (helemaal) oneens was met de stelling dat de Nationaal rapporteur voldoende zichtbaar is gaf aan dat de Nationaal rapporteur binnen het netwerk wel zichtbaar is, maar daarbuiten niet. Een respondent voegde daar het volgende aan toe: ‘Om de aanpak effectief te maken, moet er meer naar buiten getreden worden.’ Ook werd een aantal keer aangegeven dat de respondenten het gevoel hadden dat de Nationaal rapporteur minder zichtbaar is, ook in de media, dan voorheen.

De geïnterviewde personen verschillen van mening over de mate waarin de Nationaal rapporteur voldoende zichtbaar is in het openbaar. Een aantal keren wordt aangegeven dat de Nationaal rapporteur op dit moment onvoldoende zichtbaar is. Een andere gesprekspartner geeft aan dat de Nationaal rapporteur weinig te zien is in het maatschappelijke debat en de gremia waar gesprekspartner zou hopen dat een Nationaal rapporteur verschijnt. Een gesprekspartner die van mening was dat de Nationaal rapporteur wel zichtbaar is, geeft aan dat de Nationaal rapporteur regelmatig in actualiteitenprogramma's verschijnt. Ook werd, net als bij de enquête, opgemerkt dat geïnterviewden het idee hadden dat de Nationaal rapporteur minder zichtbaar is, ook in de media, dan voorheen.

## 8.9 Samenvatting

Hoewel direct betrokkenen bij de Nationaal rapporteur 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.

<sup>140</sup> *Schieten op een bewegend doel 2017*, p. 69.

De publicaties die de Nationaal rapporteur uitbrengt worden over het algemeen gewaardeerd. Externen vinden dat doorgaans de juiste onderwerpen worden onderzocht. Er komt geen eenduidig beeld naar voren over onderwerpen die te veel of te weinig aandacht zouden krijgen. 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. Het duiden van cijfers is risicovol en gesuggereerd wordt om daarvoor meer veldonderzoek te doen. Ook werd een aantal keren genoemd dat de gehanteerde terminologie van bepaalde begrippen in de publicaties voor onduidelijkheid kan zorgen. De factsheets waarmee de Nationaal rapporteur steeds meer werkt, worden door externen gewaardeerd.

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. Verder zijn in het kader van aandacht voor de problematiek suggesties gedaan om na het uitbrengen van een nieuwe publicatie een bijeenkomst te plannen om vragen te stellen over de publicatie of om te kijken wat met de aanbevelingen kan worden gedaan.

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 men de Nationaal rapporteur vaker te spreken.

Externen zien de Nationaal rapporteur als gezaghebbend op beide mandaten. Ook op de onafhankelijkheid is weinig aan te merken, afgezien van dat het bureau gehuisvest is bij het ministerie. Wat betreft de zichtbaarheid laten externen zich iets kritischer uit.

## 9 Landenvergelijking

### 9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk maken we een – met name financiële – vergelijking tussen de Nederlandse Nationaal rapporteur en Nationaal rapporteurs of soortgelijke mechanismen<sup>141</sup> in enkele andere Europese landen: België, het Verenigd Koninkrijk en in beperkte mate Duitsland. Dit om een antwoord te vinden op het tweede deel van hoofdvraag II van deze evaluatie:

*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?*

Een verantwoording voor de landselectie is te vinden in bijlage 5.

Hoewel het Verenigd Koninkrijk en België enigszins vergelijkbaar zijn met Nederland, is een één op één (financiële) vergelijking met de Nederlandse situatie lastig, onder andere omdat er verschil is in mandaten of in organisatievorm.

De mate waarin we bovenstaande vraag kunnen beantwoorden verschilt per land. Zo is er in België minder informatie over het budget voor het Nationaal rapporteurschap beschikbaar, omdat dit niet apart wordt bijgehouden. Er is alleen beperkte financiële informatie over Myria, het Federaal Migratiecentrum, als geheel; dit centrum heeft drie taken, waarvan het stimuleren van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel er een is. Myria deelt het rapporteurschap met de Interdepartementale Coördinatieraad Mensensmokkel en Mensenhandel, die geen eigen budget heeft.

In paragraaf 9.2 bespreken we de situatie in Duitsland en de beperkingen die we ondervonden bij het onderzoek in Duitsland. Vanaf paragraaf 9.3 gaan we vanwege deze beperkingen alleen in op België en het Verenigd Koninkrijk. Zoals hiervoor bleek ten aanzien van de Nederlandse rapporteur is het financiële beeld niet los te zien van de (wettelijke) taken, taakopvatting en

<sup>141</sup> Art. 19 EU-Anti-mensenhandelrichtlijn (2011/36/EU): De lidstaten nemen de nodige maatregelen om een nationale rapporteur aan te stellen of in een mechanisme van soortgelijke strekking te voorzien. De taken van de rapporteur en deze mechanismes omvatten het monitoren van tendensen inzake mensenhandel, het meten van de resultaten van bestrijdingsmaatregelen, onder meer door statistieken te verzamelen in nauwe samenwerking met relevante organisaties uit het maatschappelijk middenveld die op dit gebied actief zijn, en rapportering.

taakuitvoering. Voordat we ingaan op de financiën, brengen we daarom eerst in kaart hoe de functie van Nationaal rapporteur of een soortgelijk mechanisme er in de vergelijkingslanden uitziet, zodat duidelijk wordt in hoeverre deze vormgeving vergelijkbaar is met die in Nederland. Paragraaf 9.3 gaat over het algemene wettelijk kader; paragraaf 9.4 over de taken en bevoegdheden van de Nationaal rapporteurs in België en het VK; paragraaf 9.5 over de organisatie; paragraaf 9.6 over de beschikbare middelen en de besteding daarvan, en paragraaf 9.7 over de toereikendheid van de beschikbare middelen. In paragraaf 9.8 maken we de balans op door de bevindingen in de andere landen samen te vatten en te vergelijken met de Nederlandse situatie.

## 9.2 Duitsland

In Duitsland zijn verschillende functies van een Nationaal rapporteur mensenhandel of soortgelijke mechanismen verspreid over een groot aantal organisaties op federaal (Bonds-) en deelstaat- (Lands)niveau, en/of deze zijn op dit moment in ontwikkeling.

Er wordt actie tegen mensenhandel ondernomen door:

- een aantal federale ministeries (met name het Bondsministerie van Buitenlandse Zaken; het Bondsministerie van Arbeid en Sociale Zaken; het Bondsministerie voor Familie, Senioren, Vrouwen en Jeugd (BMFSFJ); het Bondsministerie van Binnenlandse Zaken; het Bondsministerie van Justitie en Consumentenbescherming; en het Bondsministerie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling);
- de deelstaten (Länder);
- het maatschappelijk middenveld.

Elk betrokken Bondsministerie heeft een eigen thematische focus; zo heeft een afdeling van het BMFSFJ een leidende rol in de aanpak van seksuele uitbuiting en mensenhandel met een Europese of internationale component. Dat betekent ook dat het BMFSFJ de federale regering meestal vertegenwoordigt in internationale samenwerkingsverbanden als GRETA en bij de uitvoering van EU-Anti-mensenhandelrichtlijn 2011/36/EU.

De Bondsregering coördineert de aanpak van mensenhandel onder meer met diverse werkgroepen, zoals de Bond-Länder-werkgroep Mensenhandel, de Bond-Länder-werkgroep Arbeidsuitbuiting en de Nationale Raad tegen Seksueel Geweld tegen Kinderen.<sup>142</sup>

Verder is Duitsland bezig een onafhankelijk nationaal rapportagemechanisme (Nationale Berichterstatterstelle) op te zetten. Na een gezamenlijk consultatieproces op basis van een rapport van het Duitse Instituut voor Mensenrechten (DIMR)<sup>143</sup> zijn de hierboven genoemde ministeries in januari 2020 tot de conclusie gekomen dat zo'n rapportagemechanisme er moet komen. Ze hebben het DIMR opdracht gegeven een concreet plan uit te werken voor nationale rapportagemechanismen op het gebied van mensenhandel en gendergerelateerd geweld, om uitvoering te geven aan twee verdragen van de Raad van Europa: het Verdrag inzake bestrijding van Mensenhandel en het Verdrag van Istanbul over huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen. Het DIMR adviseerde uiteindelijk om hiervoor twee aparte mechanismen in te

<sup>142</sup> Blijkbaar maakt dit instrument tegen seksueel geweld tegen kinderen in Duitsland ook deel uit van de structuur om mensenhandel te bestrijden. Ongetwijfeld zijn er in België en het VK ook diverse instrumenten voor de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen, maar dat hebben we in het kader van deze vergelijking niet onderzocht, omdat we alleen kijken naar een Nationaal rapporteur of soortgelijke mechanismen.

<sup>143</sup> *Konzeptentwurf für eine nationale Berichterstatterstelle Menschenhandel und eine Koordinierungsstelle Menschenhandel* 2016.

stellen. De verwachting is dat beide rapportagemechanismen eind 2022, na een plannings- en proeffase, in werking treden. Deze zijn onafhankelijk en brengen geen verandering in al bestaande rapportage- en coördinatiestructuren, maar de bedoeling is dat het rapportagemechanisme voor mensenhandel de aanpak van dit probleem en de dataverzameling en rapportage op alle niveaus gaat versterken.

Het BMFSFJ geeft aan dat het niet mogelijk is om een overzicht te geven van de middelen, de bestemming en de besteding daarvan voor ‘de Nationaal rapporteur/soortgelijke mechanismen’ of ‘Nationaal rapporteur-taken’ in de periode 2017-2020, omdat er te veel organisaties betrokken zijn; er is niet één actor die deze rol uitoefent. Eerder hadden we het Bundeskriminalamt (BKA, de federale recherche) benaderd. Het BKA is een federale ambtelijke dienst onder het federale ministerie van Binnenlandse Zaken. Het is het informatie- en coördinatiecentrum van de Duitse politie en werkt samen met zowel de federale politie als de politiekorpsen van de afzonderlijke Länder,<sup>144</sup> en ook internationaal. In het kader van zijn taakstelling publiceert het BKA jaarlijks rapporten over de stand van zaken wat betreft vijf gebieden van criminaliteit. Over mensenhandel brengt het BKA sinds 2002 elk jaar een Bondsbreed ‘situatierapport’ (*Bundeslagebild*) uit.<sup>145</sup> Het BKA verwees ons echter door naar het BMFSFJ, omdat dat het verantwoordelijk ministerie zou zijn.

Vervolgens hebben we geprobeerd om dan één Bundesland te onderzoeken, bijvoorbeeld Nordrhein-Westfalen. Wij hebben daarvoor het Landeskriminalamt (LKA) in Nordrhein-Westfalen benaderd, omdat dit net als het BKA jaarlijks een rapportage mensenhandel uitbrengt (*Lagebild Menschenhandel und Ausbeutung*).<sup>146</sup> Het LKA reageerde dat de inrichting van een onafhankelijke Nationaal rapporteur inderdaad momenteel door het BMFSFJ wordt opgepakt. Met de mensenhandeljaarbeelden van het LKA Nordrhein-Westfalen zijn twee regeringsambtenaren en twee politiebeambten belast. Zij hebben ook andere taken, en de kosten laten zich niet goed schatten/uitsplitsen.

Onze conclusie is dat een goede (financiële) vergelijking met Duitsland niet te maken is, omdat er geen data beschikbaar zijn en het stelsel van rapporteur-mechanismen te afwijkend georganiseerd is.

## 9.3 Wettelijk kader

### 9.3.1 Verenigd Koninkrijk

De Modern Slavery Act 2015 (MSA) is ingevoerd om strafbare feiten op het gebied van (moderne) slavernij, horigheid (*servitude*) en gedwongen of verplichte arbeid (*forced or compulsory labour*) tegen te gaan. Ook staan in de wet bepalingen voor de bescherming van slachtoffers en biedt de wet een grondslag voor een onafhankelijke commissaris voor de bestrijding van slavernij en andere doeleinden. De MSA is van toepassing in Engeland en Wales.

In het Verenigd Koninkrijk wordt de rol van Nationaal rapporteur vervuld door de Independent Anti-slavery Commissioner (IASC). In augustus 2015 is de eerste IASC (Kevin Hyland OBE) aangewezen. Tot en met 2016 was de Inter-Departmental Ministerial Group on Modern Slavery (IDMG) verantwoordelijk voor het houden van overzicht en het coördineren van activiteiten op het gebied van mensenhandel. De IDMG was een soortgelijk mechanisme als een

<sup>144</sup> Elk Land heeft ook een Landeskriminalamt (LKA). De LKA's werken in een netwerk onderling en met het BKA samen.

<sup>145</sup> Te vinden op [bka.de](http://bka.de), zoek op *Bundeslagebilder Menschenhandel* (laatst geraadpleegd op 17 december 2021).

<sup>146</sup> Te vinden op [polizei.nrw/artikel/lagebild-menschenhandel](http://polizei.nrw/artikel/lagebild-menschenhandel) (laatst geraadpleegd op 16 december 2021).



Nationaal rapporteur. Sinds 1 mei 2019 is Dame Sara Thornton de IASC.<sup>147</sup> In de MSA zijn dus naast het aanstellen van een onafhankelijke Commissioner ook andere zaken geregeld zoals strafbaarstelling van slavernij en mensenhandel (art. 1 t/m 3) en bijvoorbeeld de verplichting voor commerciële organisaties ieder jaar een verklaring over beide mandaten op te stellen (art. 54).

### 9.3.2 België

In België is de Nationaal rapporteur/soortgelijk mechanisme samengesteld uit Myria (het federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van vreemdelingen en de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel) en de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel (de Cel).<sup>148</sup> Het mandaat van de Belgische Nationaal rapporteur omvat dus niet alleen mensenhandel, maar ook mensensmokkel. In de interviews met vertegenwoordigers van Myria en de Cel hebben zij toegelicht dat de internationale/Europeesrechtelijke verplichting een Nationaal rapporteur te hebben weliswaar alleen ziet op mensenhandel, maar dat in België een structuur is ingericht die zowel mensenhandel als mensensmokkel wil aanpakken, omdat het beide belangrijke problemen zijn. Er is wel een duidelijk onderscheid tussen beide, zowel op het gebied van wetgeving als actieplannen. Er is een nationaal actieplan voor mensenhandel en een voor mensensmokkel. Ze worden gezien als twee aparte fenomenen, maar er is wel een link tussen beide. De jaarverslagen van Myria en de tweejaarlijkse verslagen van de regering aan het parlement (waarover later meer) gaan dan ook over beide onderwerpen.

In ieder geval de volgende wet- en regelgeving is van belang voor de Nationaal rapporteur/soortgelijke mechanismen in België:

- Wet van 17 augustus 2013 tot wijziging van wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding met het oog op de omvorming ervan tot een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel (hierna kortweg: Wet Myria)
- Koninklijk besluit van 21 juli 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel (Koninklijk besluit mensensmokkel en mensenhandel)
- Koninklijk besluit van 29 juli 2014 tot vaststelling van het organiek statuut van het federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen mensenhandel (Organiek statuut Myria)
- Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de mensensmokkel (Wet mensenhandel en mensensmokkel)

Myria is net als Unia (het interfederaal centrum voor gelijke kansen en tegen discriminatie) een van de onafhankelijke, publieke, nationale mensenrechteninstellingen in België. Myria heeft drie opdrachten, (vooral) op het gebied van migratie. Een daarvan is het stimuleren van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel (art. 2 Wet Myria).<sup>149</sup>

<sup>147</sup> 'Independent Anti-Slavery Commissioner', [Antislaverycommissioner.co.uk](http://Antislaverycommissioner.co.uk) (geraadpleegd op 23 augustus 2021).

<sup>148</sup> Art. 21 Koninklijk Besluit mensensmokkel en mensenhandel.

<sup>149</sup> Het Centrum heeft, binnen de grenzen van de federale bevoegdheden, tot opdracht te waken over het respect van de grondrechten van de vreemdelingen en de overheid te informeren over de aard en de grootte van de migratiestromen. Het Centrum voert zijn opdrachten uit in een geest van dialoog en overleg met alle overheidsactoren en private actoren die betrokken zijn bij het opvang- en integratiebeleid van de immigranten. Het Centrum heeft, binnen de grenzen van de federale bevoegdheden, eveneens de opdracht de bestrijding van de mensenhandel en de mensensmokkel te stimuleren.

De Cel is vergelijkbaar met de Nederlandse Taskforce Mensenhandel. Hij wordt voorgezeten door de minister van Justitie en bestaat volgens art. 5 Koninklijk besluit mensensmokkel en mensenhandel uit:

- vertegenwoordigers van diverse federale ministers (waaronder de eerste minister, de minister van Justitie, die van Binnen- en Buitenlandse zaken, die van werkgelegenheid en die van sociale zaken);
- vertegenwoordigers van de drie gewesten en de drie gemeenschappen<sup>150</sup>;
- vertegenwoordigers van overheidsdiensten en inspecties op relevante beleidsterreinen, in het bijzonder twee vertegenwoordigers van het Directoraat-generaal Wetgeving, Fundamentele Rechten en Vrijheden van de Federale Overheidsdienst (FOD) Justitie;
- vertegenwoordigers van het federale OM;
- een vertegenwoordiger van de centrale Cel Mensenhandel van de Federale Politie;
- een vertegenwoordiger van de Veiligheid van de Staat;
- een vertegenwoordiger van Myria;
- een vertegenwoordiger van de erkende centra die gespecialiseerd zijn in de opvang van slachtoffers van mensenhandel;
- een vertegenwoordiger van Child Focus.

De Cel vergadert twee keer per jaar. Myria verzorgt het secretariaat van de Cel (art. 2 Koninklijk Besluit Mensensmokkel en mensenhandel); dat bestaat in de praktijk vooral uit verslaglegging van vergaderingen. Voor het dagelijks functioneren van de Cel is het Bureau ingesteld. Het Bureau komt maandelijks bij elkaar en wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van het Directoraat-generaal Wetgeving, Fundamentele Rechten en Vrijheden van de Federale Overheidsdienst (FOD) Justitie (art. 10 en 11 Koninklijk Besluit mensensmokkel en mensenhandel).

Aangezien Myria een onafhankelijk rapporteur is, blijkt uit de interviews dat Myria vaker wordt genoemd in de rol van nationaal rapporteur. Dit kan ook worden verklaard door het feit dat het verslag van de regering meer gericht is op de uitgevoerde maatregelen, terwijl het verslag van Myria meer gericht is op de kritische analyse van de situaties.

## 9.4 Taken en bevoegdheden

### 9.4.1 Verenigd Koninkrijk

De taken van de IASC zijn vastgelegd in art. 40 e.v. van de MSA. De IASC is onafhankelijk en heeft als taak 'het bevorderen van de beste aanpak bij het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van moderne slavernijdelicten en mensenhandel, en het identificeren van slachtoffers' (art. 41 lid 1).<sup>151</sup> Activiteiten die de IASC kan verrichten ten behoeve van de hiervoor genoemde taken zijn (art. 41 lid 3):

- a. het maken van rapporten over alle toegestane onderwerpen<sup>152</sup> voor de Secretary of State, de Schotse ministers en het ministerie van Justitie in Noord-Ierland;
- b. aanbevelingen doen aan overheidsinstanties over de uitoefening van haar functies;

<sup>150</sup> Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap.

<sup>151</sup> The Commissioner must encourage good practice in (a) the prevention, detection, investigation, and prosecution of slavery and human trafficking offences; (b) the identification of those offences.

<sup>152</sup> permitted matter: (a) a matter which the Secretary of State, the Scottish Ministers or the Department of Justice in Northern Ireland have asked the Commissioner to report on; or (b) the current strategic plan, approved by the Secretary of State under section 42, states is a matter the Commissioner proposes to report on (art. 41 lid 5).

- c. het verrichten of (financieel of anderszins) ondersteunen van onderzoek;
- d. het verstrekken van informatie, onderwijs of opleiding;
- e. het adviseren van overheidsinstanties (inclusief de Commissioner for Victims and Witnesses), vrijwilligersorganisaties en andere personen;
- f. samenwerken met of gezamenlijk optrekken met overheidsinstanties (inclusief de Commissioner for Victims and Witnesses), vrijwilligersorganisaties en andere personen, in het Verenigd Koninkrijk of internationaal.

Naast de bovengenoemde taken moet de IASC strategische plannen en jaarverslagen uitbrengen (art. 42). Na benoeming van de IASC moet de IASC zo snel mogelijk een strategisch plan ter goedkeuring voorleggen aan de Secretary of State (art. 42 lid 1). Ook staat in art. 42 wat er in een strategisch plan moet zijn opgenomen en hoe met wijzigingen moet worden omgegaan.

In het gesprek met het bureauhoofd van de IASC werd benadrukt dat het samenbrengen en het in contact brengen van mensen met elkaar ook een belangrijke taak is van de IASC. Ze heeft daarvoor geen juridische verantwoordelijkheid, maar het wordt door de huidige IASC gezien als een belangrijk onderdeel om de aanpak vooruit te helpen.

#### 9.4.2 België

Art. 21 Koninklijk besluit mensensmokkel en mensenhandel wijst zoals gezegd Myria en de Cel aan als Nationaal rapporteur of 'equivalent mechanisme'. In het verslag bij de wijziging van dit Koninklijk besluit op 21 juli 2014 staat dat België al voldeed aan haar verplichtingen uit de EU-Anti-Mensenhandelrichtlijn om een Nationaal rapporteur of soortgelijk mechanisme te hebben, met verschillende rapportage- en evaluatieverplichtingen voor Myria en de Cel, maar dat met dit artikel met name de rol van de Cel wordt verduidelijkt.<sup>153</sup>

De Cel heeft deze rol 'krachtens zijn opdracht' uit hoofdstuk II Koninklijk besluit mensensmokkel en mensenhandel<sup>154</sup> en art. 12 Wet mensenhandel en mensensmokkel. In dat artikel is bepaald dat de federale regering om de twee jaar aan het parlement verslag uitbrengt over de toepassing van deze wet en over de bestrijding van de mensenhandel (en de mensensmokkel) in het algemeen. Dit jaarverslag bevat onder meer een stand van zaken met betrekking tot de gerechtelijke vervolgingen. Binnen de Cel is de FOD Justitie verantwoordelijk voor het opstellen van deze verslagen.

#### Myria

Myria heeft op grond van art. 2 Wet Myria, naast zijn twee andere opdrachten (waken over de grondrechten van vreemdelingen en de overheid informeren over aard en omvang van de migratiestromen) 'binnen de grenzen van de federale bevoegdheden, eveneens de opdracht de bestrijding van de mensenhandel en de mensensmokkel te stimuleren.' 'Binnen de grenzen van de federale bevoegdheden' betekent dat Myria geen bevoegdheden heeft op gebieden waarvoor de Gemeenschappen en de Gewesten bevoegd zijn. Zo mag Myria bijvoorbeeld geen aanbevelingen doen aan onderwijsinstellingen, omdat de Gemeenschappen over het onderwijs gaan.<sup>155</sup>

<sup>153</sup> Verslag aan de Koning bij het Koninklijk besluit van 21 juli 2014 tot wijziging van het Koninklijk besluit van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel (Stb. 21 juli 2014).

<sup>154</sup> Met name art. 8, dat een opdracht tot het 'kritisch evalueren' van de resultaten op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel bevat.

<sup>155</sup> De beperking 'binnen de grenzen van de federale bevoegdheden' geldt ook voor de andere twee opdrachten van Myria.

Art. 3 Wet Myria benoemt dat Myria in de uitoefening van zijn opdracht volkomen onafhankelijk is, en noemt de bevoegdheden op waarmee Myria zijn opdracht kan uitvoeren:

1. om alle studies en onderzoeken uit te voeren die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn opdracht;
2. om adviezen en aanbevelingen te richten tot de overheid ter verbetering van de reglementering;
3. om aanbevelingen te richten aan de overheid, privé-personen of instellingen naar aanleiding van de resultaten van bovengenoemde onderzoeken;
4. om binnen de perken van zijn opdracht hulp te verlenen aan een ieder die om raad vraagt in verband met de omvang van zijn rechten en verplichtingen;
  - b. om binnen de perken van zijn opdracht klachten te ontvangen, te behandelen en elke bemiddelingsopdracht uit te voeren die het nuttig acht, onverminderd de bevoegdheden van de federale ombudsmannen;
5. om in rechte op te treden, binnen de grenzen van zijn opdrachten, in alle rechtsge schillen waartoe de toepassing van de Wet mensenhandel en mensensmokkel aanleiding kan geven;
6. om, in het kader van zijn opdrachten, instellingen, organisaties en rechtshulpverleners te ondersteunen en te begeleiden;
7. om, in het kader van zijn opdracht, alle nodige informatie en documentatie aan te leggen en te verstrekken;
8. om elke andere opdracht, binnen het kader van zijn wettelijke bevoegdheidsdomeinen, toevertrouwd door enig welke overheid, te vervullen.

Deze bevoegdheden kunnen worden ingezet voor alle drie de wettelijke opdrachten van Myria.

In het interview heeft de directeur van Myria uitgelegd dat Myria nauwelijks studies en onderzoeken doet en dus ook nauwelijks op basis daarvan aanbevelingen doet, omdat daar geen budget/capaciteit voor is. Van de onder 5 genoemde bevoegdheid om in rechte op te treden maakt Myria wel veel gebruik; Myria stelt zich regelmatig 'burgerlijke partij' in mensenhandelzaken. Myria beschouwt het voeren van deze rechtszaken ook als belangrijke bron van expertise voor het Nationaal rapporteurschap, omdat het inzicht geeft in casuïstiek.<sup>156</sup>

Verder bepaalt het Koninklijk besluit mensensmokkel en mensenhandel:

**Art. 1**

[Myria] is belast met de bevordering en opvolging van het beleid ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel.

<sup>156</sup> Zie bijvoorbeeld het *Jaarlijks evaluatieverslag 2020 Mensenhandel en mensensmokkel* van Myria, p. 143 e.v. Het voeren van rechtszaken gebeurt op basis van selectie- en opportuniteitscriteria die in het driejarenplan en het operationeel plan zijn vastgelegd. Criteria zijn het symptomatische karakter van de zaak, met name in het kader van de rapporteringsopdracht van Myria; het belang van de verhoopte rechtspraak; en de noodzaak van de rechtsvordering (ter ondersteuning van de slachtoffers bijvoorbeeld).

**Art. 2**

[Myria] stelt jaarlijks een onafhankelijk en openbaar evaluatieverslag op over de evolutie en de resultaten van de bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel en maakt dit over aan de Regering.

**Art. 3**

[Myria] ziet toe op de samenwerking tussen de verschillende erkende privébegeleidingsdiensten gespecialiseerd in de hulp en de begeleiding van de slachtoffers van de internationale mensenhandel.

Art. 2 kunnen we zien als een zuivere ‘Nationaal rapporteur’-taak; art. 1 ziet al meer op de uitvoering, art. 3 omschrijft een taak voor een coördinatiecentrum mensenhandel zoals CoMensha in Nederland.

Ook Myria werkt met strategische plannen; art. 9 Organiek Statuut Myria bepaalt dat Myria elke drie jaar een strategisch plan vaststelt, en elk jaar een operationeel plan. De strategische plannen worden voor wat betreft mensenhandel en mensensmokkel gemonitord in de jaarlijkse evaluatieverslagen mensenhandel en mensensmokkel.<sup>157</sup>

**De Cel**

Naast de ‘Nationaal rapporteur’-taak van het opstellen van tweejaarlijkse regeringsverslagen over mensenhandel en mensensmokkel (art. 12 Wet mensenhandel en mensensmokkel), heeft de Cel volgens art. 8 Koninklijk besluit mensensmokkel en mensenhandel als opdracht:

- een efficiënte coördinatie mogelijk te maken tussen de betrokken departementen die daartoe de nodige informatie uitwisselen, om een volgehouden beleid ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel te voeren;
- de evolutie van de resultaten op het gebied van de bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel kritisch te evalueren;
- mee te werken aan het formuleren van voorstellen en aanbevelingen inzake het beleid ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel.<sup>158</sup>

Vooraf de tweede en derde opdracht passen bij het Nationaal rapporteurschap; de coördinatie taak valt volgens de gesprekspartners van de Cel niet onder het ‘equivalent mechanisme’. Bij de evaluaties gaat het vooral om evaluaties in het kader van de uitvoering van de nationale actieplannen mensenhandel en mensensmokkel en evaluaties van specifieke instrumenten, zoals de ‘multidisciplinaire omzendbrief’ (circulaire over multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel).<sup>159</sup> Deze worden uitgevoerd door de Cel.

<sup>157</sup> Zie bijvoorbeeld *Jaarlijks evaluatieverslag 2020 Mensenhandel en mensensmokkel*, p. 141-142.

<sup>158</sup> In dit artikel staat ook nog als taak van de Cel genoemd: het beleid te oriënteren van het Beheerscomité van het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel (IAMM). Dit centrum is echter onder meer om budgettaire redenen in de praktijk niet tot stand gekomen.

<sup>159</sup> Zie bijvoorbeeld het Verslag aan de Koning bij het Koninklijk besluit van 21 juli 2014 tot wijziging van het Koninklijk besluit van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel (Stb. 1 september 2014).

## 9.5 Organisatie

### 9.5.1 Verenigd Koninkrijk

Hoewel de overheid de organisatie van de IASC betaalt, opereert zij onafhankelijk. In een memorandum van overeenstemming zijn zaken geregeld over de functies, rollen en verantwoordelijkheden tussen de IASC en Home Office tussen de IASC en (het ministerie van Binnenlandse Zaken).

Bij het bureau van de IASC zijn, naast de IASC en het bureauhoofd, zeven medewerkers werkzaam in de volgende functies:

- Onderzoeker op het gebied van de politie (dit is een rechercheur bij de politie en de positie wisselt iedere zes maanden)
- Onderzoeker op het gebied van slachtoffers
- Onderzoeker op het gebied van preventie
- Onderzoeker op internationaal gebied
- Onderzoeker op het gebied van innovatie en onderzoek
- Communicatieadviseur
- Secretarieel medewerker

Drie van de medewerkers zijn gedetacheerd door de politie, één is gedetacheerd door een ministerie en de overige vier zijn ofwel ambtenaren met een contract voor onbepaalde tijd of voor een periode van twee jaar. Iedereen werkt fulltime. Naast deze vaste posities zijn er af en toe tijdelijke functies die worden vervuld. Zo is er op dit moment een ervaringsdeskundige aangenomen voor een project op het gebied van mentale gezondheid. Dit is een tijdelijk project voor veertig dagen. Ook werken soms tijdelijk politimedewerkers voor een aantal dagen mee aan een project.

De IASC wordt geadviseerd door een adviespanel. Het doel van dit panel is om de Commissioner te begeleiden, uit te dagen en ondersteuning te bieden bij het uitvoeren van de taken. Het adviespanel heeft geen wettelijke bevoegdheden. In het panel nemen experts deel op het gebied van moderne slavernij en het panel komt ieder kwartaal bij elkaar. Ook zijn er daarnaast op gelegenheid bijeenkomsten over specifieke onderwerpen.

### 9.5.2 België

#### Myria

Het Organiek Statuut Myria bepaalt dat Myria een raad van bestuur heeft. Die bestaat uit tien leden en tien plaatsvervangende leden. Een directeur, benoemd voor zes jaar door de raad van bestuur, heeft de dagelijkse leiding. Het personeel van Myria wordt bij arbeidsovereenkomst aangeworven (art. 11 lid 1 Organiek Statuut Myria). In 2019 werkten bij Myria gemiddeld 15 fte, verdeeld over 24 personen in de loop van het jaar.<sup>160</sup>

Er houden zich bij Myria twee medewerkers fulltime bezig met de jaarverslagen mensenhandel en mensensmokkel. Daarnaast zijn er nog twee communicatiemedewerkers bij deze verslagen betrokken, één secretarieel medewerker, twee juristen uit het team Grondrechten (die de rechtspraakanalyse voor de jaarverslagen doen) en één medewerker uit het team Analyse (voor de cijfers over mensenhandel en mensensmokkel). Dit komt in 2021 neer op 3 fte. Verder is er nog 1 fte beschikbaar voor optreden in rechte in mensenhandelzaken. In totaal is de

<sup>160</sup> Jaarlijks evaluatieverslag 2020 Mensenhandel en mensensmokkel, p. 140.

formatie voor het Nationaal rapporteurschap dus ongeveer 4 fte. Het secretariaat van de Cel (vooral verslaglegging) wordt verzorgd door de medewerkers van Myria die de jaarverslagen mensenhandel en mensensmokkel maken. Myria is geen deel van werkgroepen van de Cel die beleid uitvoeren, maar geeft wel advies als expert.

### De Cel

De samenstelling van de Cel is hiervoor in paragraaf 9.2.2 beschreven. De Cel heeft geen ‘eigen’ medewerkers; de deelnemers zijn functionarissen van allerlei (overheids)organisaties en NGO’s die het lidmaatschap van de Cel naast/als onderdeel van hun gewone werkzaamheden doen. Het Bureau van de Cel, dat de dagelijkse uitvoering van de taken van de Cel op zich neemt, bestaat uit:<sup>161</sup>

- de voorzitter, een vertegenwoordiger van het Directoraat-generaal Wetgeving, Fundamentele Rechten en Vrijheden van de FOD Justitie;
- een vertegenwoordiger van Myria, die het secretariaat van het Bureau waarneemt;
- een vertegenwoordiger van de Dienst Vreemdelingenzaken van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken;
- een vertegenwoordiger van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking;
- een vertegenwoordiger van de centrale Cel Mensenhandel van de Federale Politie;
- een vertegenwoordiger van de Veiligheid van de Staat;
- een vertegenwoordiger van de Dienst Sociale Inspectie van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid;
- een vertegenwoordiger van de Dienst Inspectie van de Sociale Wetten van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg;
- een vertegenwoordiger van het College van Procureurs-generaal als waarnemer.

De Cel keurt de actieplannen mensenhandel en mensensmokkel goed en het Bureau voert die vervolgens uit. De Cel kan ad hoc-werkgroepen oprichten (art. 9 lid 2 Koninklijk besluit mensensmokkel en mensenhandel). Dit gebeurt ook regelmatig; in de praktijk richt het Bureau deze op. Er zijn vaak twee of drie werkgroepen actief die zich bezighouden met specifieke problemen of bepaalde (bewustwordings)campagnes. Vanuit het Bureau wordt gekeken wat er nodig is. Hiervoor kunnen ook deelnemers van buitenaf worden aangetrokken. Op dit moment is er bijvoorbeeld een werkgroep over financiële indicatoren voor mensenhandel en een over schadevergoeding aan slachtoffers.

De geïnterviewde vertegenwoordigers van de Cel vanuit de FOD Justitie geven aan dat het personeel dat aan ‘Nationaal rapporteur’-taken van de Cel werkt en de tijd die zij hieraan besteden lastig uit te splitsen is. Er is geen specifiek budget voor de Cel vastgesteld. Als bijvoorbeeld een bewustwordingscampagne georganiseerd wordt, wordt gekeken wie wat kan doen en wordt een budget gevraagd. Het is daarom niet mogelijk per jaar een overzicht te geven wat er besteed wordt aan de Cel; dat verschilt per project. Binnen de FOD Justitie werken bijvoorbeeld in totaal twee fulltime en twee halftime medewerkers aan de dossiers mensenhandel en mensensmokkel, maar dit betreft niet alleen werk voor de Cel/de Nationaal rapporteur. Veel projecten worden gefinancierd vanuit het departement Justitie, maar dit is niet in alle gevallen zo.

<sup>161</sup> Art. 11 Koninklijk besluit mensensmokkel en mensenhandel.

## 9.6 Middelen en besteding

### 9.6.1 Verenigd Koninkrijk

Onkosten en vergoedingen van de IASC worden vergoed door de Secretary of State (minister van Binnenlandse Zaken). Daarnaast moet de Secretary of State voorafgaand aan ieder financieel jaar een budget beschikbaar stellen dat de IASC maximaal kan besteden dat jaar. Ook kan de Secretary of State toestaan dat het budget voor een bepaald doel mag worden overschreden (art. 40 lid 4 MSA). In art. 40 lid 6 is vastgelegd dat de IASC personeel in dienst kan nemen. In de periode 2019-2020 heeft ook Noord-Ierland een bijdrage geleverd en in de periode 2020-2021 heeft naast Noord-Ierland ook Schotland een financiële bijdrage geleverd. Het budget is beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van de taken van de IASC zoals die in de wet zijn vastgelegd en om personeel van te betalen. Hieronder zijn per jaar de inkomsten en uitgaven van de IASC weergegeven.<sup>162</sup>

TABEL 9.1: INKOMSTEN EN UITGAVEN IASC

	Inkomsten	Uitgaven
2016 – 2017	£ 575.000	£ 588.025
2019 – 2020*	£ 575.000	£ 573.609
2020 -2021**	£ 605.000	£ 608.900

\* inclusief £30,000 van Noord-Ierland

\*\* inclusief £30,000 van Noord-Ierland en £30,000 van Schotland

Uit het gesprek met het bureauhoofd blijkt dat er door omstandigheden in de jaren 2017 – 2018 en 2018 – 2019 geen jaarverslagen zijn gemaakt. Wel gaf het bureauhoofd aan dat het budget dat jaarlijks door de overheid beschikbaar wordt gesteld al jaren hetzelfde is. Door de bijdragen van Noord-Ierland en Schotland zijn de laatste jaren de inkomsten iets gestegen. Er worden geen inkomsten vanuit de private industrie verworven. Dit wordt bewust niet gedaan in verband met de onafhankelijke positie die de IASC wil waarborgen. Wel wordt er samengewerkt met andere partijen, ook aan bijvoorbeeld rapportages.

#### Werkzaamheden IASC 2017-2020

Op basis van de beschikbare jaarverslagen en wat op de website van de IASC is gepubliceerd komt naar voren dat in 2017-2020 onder andere de volgende activiteiten hebben plaatsgevonden: het aangaan van onderzoekssamenwerkingen, het ondersteunen van veelbelovende onderzoeksprojecten, het bezoeken van internationale bijeenkomsten, het schrijven van opiniestukken en brieven, ondersteunen en ontwikkelen van training om het identificeren van slachtoffers te stimuleren, en het in contact brengen van organisaties.

### 9.6.2 België

#### Financiën

Art. 15 Organiek Statuut Myria bepaalt dat de financiering van Myria verzekerd mag worden door:

1. eigen inkomsten uit:
  - a. schenkingen en legaten;
  - b. opbrengsten uit activiteiten;
  - c. het resultaat van vervreemde roerende en onroerende goederen;
  - d. de deelname aan oproepen voor gesubsidieerde projecten of openbare aanbestedingen;

<sup>162</sup> Gegevens van 2017-2018 en 2018-2019 zijn niet beschikbaar. De weergegeven gegevens komen uit de jaarverslagen.



- e. financiële producten ontvangen uit middelen waarover het Centrum beschikt.
2. een jaarlijks bedrag van één en een half miljoen euro dat jaarlijks op 1 januari geïndexeerd wordt op basis van de gezondheidsindex. (De referentie-index is die van 2014).

Uit het interview met de directeur van Myria blijkt dat financiering volgens lid 1 onder a, b, c en e in de praktijk niet gebeurt. Er zijn wel projectinkomsten uit bijvoorbeeld projecten voor/met de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR en de Europese Commissie. Het bedrag uit lid 2 is in de realiteit in 2021 ongeveer € 1 miljoen. Dat wordt aangevuld met middelen van de Nationale Loterij die aan Myria worden toegewezen, ook ten bedrage van ongeveer € 1 miljoen. Dit budget is bestemd voor alle drie de opdrachten van Myria; niet alleen het stimuleren van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel, maar ook de analyse van de migratiestromen en het bewaken van de grondrechten van vreemdelingen.

Myria is als onafhankelijk orgaan dat niet onder één bepaald departement valt, niet verplicht een begroting (openbaar) te maken, blijkt uit het interview. Gedetailleerde begrotingsinformatie en specifieke informatie over de uitgaven aan de taken op het gebied van mensenhandel kon Myria ons daarom niet geven. Wel is in de jaarlijkse evaluatieverslagen mensenhandel en mensensmokkel een beknopte balans en resultatenrekening over het voorgaande jaar opgenomen.<sup>163</sup> Ook deze gaat over alle drie de opdrachten en alle bevoegdheden van Myria, niet specifiek over mensenhandel (en mensensmokkel)/de Nationaal rapporteur-taken. Uit de resultatenrekeningen blijken over 2017-2020 de volgende opbrengsten en kosten:<sup>164</sup>

**TABEL 9.2: OPBRENGSTEN EN KOSTEN MYRIA**

	Opbrengsten	Kosten
2017	€ 1.647.000	€ 1.446.000
2018	€ 1.821.000	€ 1.775.000
2019	€ 2.220.000	€ 1.683.000
2020	€ 2.292.000	€ 1.955.000

De opbrengsten bestaan voor het overgrote deel uit subsidies (€ 2.017.000 in 2019) en verder voor een klein deel uit projectopbrengsten en bijvoorbeeld ‘diverse opbrengsten’ in 2019 of ‘financiële opbrengsten’ in 2017. De kosten zijn vooral personeelskosten (€ 1.039.000 in 2019) en projectkosten (€ 227.000 in 2019).

Het totale budget voor Myria is in 2021 ongeveer 2,5 miljoen euro, voor 2022 zal dit stijgen naar ongeveer 2,6 miljoen euro, blijkt uit het interview. De totale middelen voor het onderdeel mensenhandel en mensensmokkel schat Myria op € 375.000 tot € 400.000 per jaar. Dit gaat om loonkosten, de kosten voor publicatie van het jaarverslag, de kosten voor optreden in rechte en het secretariaat van de Cel.

Zoals eerder opgemerkt heeft de Cel geen eigen budget, waardoor een overzicht van de beschikbare en bestede middelen in de jaren 2017-2020 niet te geven is.

<sup>163</sup> Onderdeel *Myria in Actie*, paragraaf 2 (Rekeningen en financiële toestand). Het meest recente jaarverslag over 2021 (verschenen eind december 2021) bevat echter geen onderdeel *Myria in Actie* en geen financiële paragraaf, waardoor deze informatie over 2020 ontbreekt.

<sup>164</sup> De resultatenrekening over 2020 staat niet in een openbaar jaarverslag, maar is beschikbaar gesteld door de directeur van Myria.

### Werkzaamheden Myria 2017-2020

De jaarlijkse evaluatieverslagen mensenhandel en mensensmokkel van Myria bevatten tot en met 2020 een vast onderdeel *Myria in Actie*, waarin verslag wordt gedaan van de activiteiten in het voorgaande jaar.<sup>165</sup> Verder bevatten de jaarverslagen elk jaar een analyse op een specifiek thema (bijvoorbeeld online uitbuiting of uitbuiting van huispersoneel); een onderdeel *Evolutie van het fenomeen en van de strijd tegen mensensmokkel en mensenhandel* (met een beschrijving van ontwikkelingen in het juridische en politieke kader, dossieranalyse en een rechtspraakoverzicht); een onderdeel *Statistieken*; en een onderdeel *Aanbevelingen*. Elk jaarverslag bevat een aantal externe bijdragen, in 2021 onder andere van de Nederlandse Nationaal rapporteur die een vergelijking maakt van de Belgische en Nederlandse situatie wat betreft mensenhandel.<sup>166</sup> Uit *Myria in Actie* komt naar voren dat onder andere de volgende activiteiten worden verricht:

- het geven van bijstand aan personen met informatie of advies,
- het stellen van burgerlijke partij in de rechtbank in dossiers van mensensmokkel of mensenhandel,
- het stimuleren van onderzoek door bijvoorbeeld promotor te zijn van onderzoek en het samenwerken met andere organisaties aan onderzoek op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel,
- het organiseren van bijeenkomsten (een voorbeeld hiervan is een grote conferentie over migratie die in 2019 samen met andere organisaties is georganiseerd),
- het adviseren van parlement en regering over bijvoorbeeld wetsvoorstellen, en
- activiteiten om een (inter)nationaal netwerk te onderhouden.
- communicatie en kennisdeling met het publiek
- het vervullen van een platformrol<sup>167</sup>

### Activiteiten Cel 2017-2020

In de periode 2017-2020 heeft de Cel volgens onze geïnterviewden onder meer de volgende initiatieven genomen:

- Opstellen van de tweejaarlijkse regeringsrapporten mensenhandel en mensensmokkel;
- Redactie van een Addendum voor alle minderjarige slachtoffers van mensenhandel bij het Nationaal Actieplan Mensenhandel 2015-2019;
- Herhaling van een bewustwordingscampagne voor de medische sector;
- Bewustwordingscampagne voor de banksector;
- Voorbereiding van de Nationale Actieplannen mensenhandel en mensensmokkel 2021-2025;
- European Crime Protection Network- (EUCPN)-bewustwordingscampagne;
- De 'Blue Heart Campagne' van de Verenigde Naties (bewustwordingscampagne mensenhandel in 2019);
- Organisatie van verschillende werkgroepen, zoals voor de aanpassing van de 'multidisciplinaire omzendbrief' uit 2008 op 23 december 2016 (circulaire over de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel).

<sup>165</sup> Het jaarverslag 2020 bevat dus de activiteiten over 2019. In het meest recente jaarverslag over 2021 is het onderdeel *Myria in Actie* echter zoals gezegd niet opgenomen.

<sup>166</sup> *Jaarlijks evaluatieverslag 2021 Mensenhandel en mensensmokkel*, p. 52 e.v.

<sup>167</sup> Zie bijvoorbeeld *Jaarlijks evaluatieverslag 2019 Mensenhandel en mensensmokkel*, p. 9: doel 6 en 7 van het *Strategisch driejaarsplan 2019-2021* zijn 'Verdere uitbouw van de rol van Myria als platform' en 'Onze communicatie optimaliseren en ons meer openstellen voor het brede publiek'.

*Regeringsrapporten mensenhandel en mensensmokkel*

Tussen 2017 en 2020 zijn er twee regeringsrapporten verschenen; over 2015-2016 (ruim 40 pagina's) en over 2017-2018 (ruim 60 pagina's). Ze gaan zowel over mensenhandel als mensensmokkel en bevatten updates over het beleid (met name de nationale actieplannen) en de uitvoering, zoals preventie/bewustmaking en opleidingen, opsporing en vervolging (inclusief cijfers), bescherming van slachtoffers (inclusief cijfers) en internationale activiteiten.

## 9.7 Toereikendheid beschikbare middelen

### 9.7.1 Verenigd Koninkrijk

Over de toereikendheid van middelen voor de taakuitvoering van de IASC is niet veel informatie te vinden. Wel geeft de IASC in het jaarverslag van 2019-2020 aan dat het bureau beperkte mogelijkheden heeft om onderzoek te doen of te laten doen. Daarom is samenwerking op dat gebied van groot belang volgens de IASC. In het jaarverslag staat dat de IASC in mei 2019 een business case heeft ingediend bij het Home Office voor een uitgavenbeoordeling. Dit was onder meer bedoeld voor een onderzoeksbudget, maar de IASC heeft geen aanvullende financiering ontvangen. De IASC geeft aan dat zij daarom op het gebied van onderzoek samenwerkt met verschillende organisaties om onderzoek, dat voor beleid en praktijk relevant is, te ondersteunen en te stimuleren. Ook geeft de IASC aan dat zij onderzoekbehoefte neer kan leggen bij *the Modern Slavery Policy and Evidence Centre for Modern Slavery and Human Rights (MS PEC)*.<sup>168</sup>

In het gesprek met het betreffende bureauhoofd werd aangegeven dat de IASC ieder jaar extra geld vraagt aan de overheid, om meer activiteiten te kunnen ondernemen. Een aantal jaren geleden wilde de IASC graag meer onderzoek doen, maar omdat nu het MS PEC veel onderzoek doet is die vraag iets minder relevant geworden. Verder gaf het bureauhoofd aan dat het krap is met de beschikbare mensen die ingezet kunnen worden.

### 9.7.2 België

Op zich is het moeilijk iets te zeggen over de toereikendheid van de beschikbare middelen van de Cel, omdat er geen specifiek budget is. De Cel is een platform waar personen samen vergaderen en ze beschikt niet over een eigen budget. Afhankelijk van het soort project moet gekeken worden welk departement over welk budget beschikt.

Uit de jaarverslagen van Myria en uit Kamerstukken blijkt dat Myria in 2017 de noodklok heeft geluid over sinds 2014 door de federale overheid 'onterecht en onwettig' opgelegde besparingen.<sup>169</sup>

Uit het antwoord van de federale minister van Begroting op vragen uit het parlement bij de bespreking van de federale begroting voor 2018 in de Kamer van Volksvertegenwoordigers blijkt dat het jaarlijkse financieringsbedrag van (in 2014) 1,5 miljoen van de federale overheid (art. 15 Organiek Statuut Myria) bestaat uit een 'federale dotatie [donatie]' en een subsidie van de Nationale Loterij, die per jaar kan variëren. In een ministerraadsvergadering in 2014 is echter besloten om 20% op de donatie aan Myria te bezuinigen, 'in een streven om alle federale entiteiten en diensten meer inspanningen te doen leveren om ons begrotingstekort terug te dringen.' In 2017 werd bij de voorbereiding van de begroting voor 2017

<sup>168</sup> Independent Anti-Slavery Commissioner (IASC) 2020, paragraaf 4.3.1.

<sup>169</sup> Zie bijvoorbeeld *Jaarlijks evaluatieverslag 2018 Mensenhandel en mensensmokkel*, p. 12.

beslist om Myria niet langer besparingen op te leggen. De financiering vanuit de federale overheid kwam toen uit op € 1.483.000 (€ 578.000 ‘federale dotatie’ en € 905.000 vanuit de Nationale Loterij).<sup>170</sup> Volgens Myria was het probleem echter nog niet opgelost, beschrijft het centrum in de financiële paragraaf van *Myria in Actie* over 2017.<sup>171</sup>

Volgens de jaarverslagen over 2017 en de jaren erna boekt Myria positieve resultaten, maar moet dit ‘goede’ resultaat worden genuanceerd, omdat de financiële toestand ‘nog altijd onder druk staat’ (2017)<sup>172</sup>, of omdat de resultaten te danken zijn aan ‘zuinig en rationeel beheer’ van de middelen en besparingen op bijvoorbeeld studies/onderzoeken en communicatiecampagnes (2018 en 2019).<sup>173</sup> Hieruit ontstaat het beeld dat Myria het als een uitdaging ervaart om zijn wettelijke taken te vervullen met de beschikbare middelen.

## 9.8 Vergelijking en samenvatting

### 9.8.1 Inleiding

In deze paragraaf vatten we de bevindingen uit de landenstudies samen en vergelijken we deze met elkaar en met de Nederlandse situatie. In paragraaf 9.8.2 maken we eerst een paar algemene opmerkingen over de Nationaal rapporteur/soortgelijke mechanismen in de vergelijkingslanden en Nederland. Paragraaf 9.8.3 gaat in op de mandaten, paragraaf 9.8.4 op de taken en bevoegdheden en paragraaf 9.8.5 op de financiën.

### 9.8.2 Algemeen

In het Verenigd Koninkrijk is de bestuurlijke inbedding en organisatiestructuur van de Nationaal rapporteur (IASC) het meest vergelijkbaar met Nederland: ook de IASC is een onafhankelijke functionaris die wordt ondersteund door een bureau en gefinancierd door een ministerie. De verhouding tussen de IASC en het Britse ministerie van Binnenlandse Zaken zijn geregeld in een Memorandum of Understanding, die tussen de Nederlandse Nationaal rapporteur en het ministerie van Justitie en Veiligheid in de Wet Nationaal rapporteur. In België is het Nationaal rapporteurschap verdeeld over een onafhankelijke federale instelling (Myria) en een interdepartementale coördinatiegroep vergelijkbaar met de Nederlandse Taskforce Mensenhandel (de Cel). Het zwaartepunt ligt bij Myria.

### 9.8.3 Mandaten

De rapporteurs in België en het Verenigd Koninkrijk hebben beide het op basis van Europese en internationale afspraken verplichte mandaat mensenhandel. De mandaten van de IASC zijn de delicten die in de Modern Slavery Act strafbaar worden gesteld: mensenhandel (*human trafficking*); (moderne) slavernij (*slavery*) en horigheid (*servitude*); en gedwongen of verplichte

<sup>170</sup> Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Verslag namens de commissie voor de Financiën en de Begroting*, 8 december 2017, Doc 54 2689/004, p. 169-170; zie ook onder meer Schriftelijke vraag nr. 6-1631 van Senaatslid Christophe Lacroix (PS) d.d. 9 november 2017 aan de minister van Begroting, belast met de Nationale Loterij, beantwoord op 15 december 2017.

<sup>171</sup> *Jaarlijks evaluatieverslag 2018 Mensenhandel en mensensmokkel*, p. 12: ‘Myria [heeft] in september [2017] een nota van een dertigtal pagina’s naar de commissies Binnenlandse Zaken en Begroting van de Kamer gestuurd, maar zonder succes. Myria heeft spijtig genoeg alle mogelijkheden uitgeput die zich aandienen – behalve juridische stappen tegen de Belgische staat.’

<sup>172</sup> *Jaarlijks evaluatieverslag 2018 Mensenhandel en mensensmokkel*, p. 12.

<sup>173</sup> Myria, *Jaarlijks evaluatieverslag 2019 Mensenhandel en mensensmokkel*, p. 12; *Jaarlijks evaluatieverslag 2020 Mensenhandel en mensensmokkel 2020*, p. 141.

arbeid (*forced or compulsory labour*).<sup>174</sup> Deze vallen in Nederland allemaal onder het begrip mensenhandel.

Myria en de Cel in België hebben daarnaast nog andere mandaten: allereerst mensensmokkel, en Myria ook migratiestromen en de grondrechten van vreemdelingen. Om te kunnen vergelijken zullen we in ieder geval die laatste twee buiten beschouwing moeten laten. Mensenhandel en mensensmokkel worden echter in de Belgische wetgeving in één adem genoemd en in de periodieke verslagen van Myria en van de regering samen behandeld, waardoor ze in een financiële vergelijking niet goed te scheiden zijn. Verder is het belangrijk om op te merken dat er tussen de landen (subtiele) verschillen kunnen bestaan tussen de gehanteerde definities van mensenhandel en daarmee de reikwijdte van dit mandaat.<sup>175</sup> De Belgische en Nederlandse rapporteurs gebruiken voor mensenhandel vaak kortweg de term ‘uitbuiting’ uit de EU-definitie; dit gebeurt ook in Duitsland.

#### 9.8.4 Taken en bevoegdheden

Kijken we naar de taken en bevoegdheden, dan zijn die van zowel de IASC als Myria en de Cel anders en deels breder dan in Nederland. De taak van de IASC is het bevorderen van de beste aanpak bij a) het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van (moderne slavernijdelicten en) mensenhandel, en b) het identificeren van slachtoffers. Myria heeft drie opdrachten, waarvan het stimuleren van de strijd tegen mensenhandel (en mensensmokkel) er een is. In het Koninklijk besluit mensenhandel is dit verder uitgewerkt tot de bevordering en de opvolging van het mensenhandelbeleid, het uitbrengen van een jaarlijks evaluatieverslag en toezien op de samenwerking tussen hulpverleningsinstanties voor slachtoffers. Dat laatste is in Nederland een taak van CoMensha. Het centrum heeft vervolgens een ‘passe-partout’ van wettelijke bevoegdheden die inzetbaar zijn voor alle drie de opdrachten (dus analyse van de migratiestromen, waken over de grondrechten van vreemdelingen en stimuleren van de strijd tegen mensenhandel en -smokkel). In het VK zien we eenzelfde systeem van wettelijke taken en in de wet afgebakende activiteiten ter uitvoering van die taken: de IASC kan ter uitvoering van de in de wet omschreven taken zes wettelijke activiteiten ondernemen.

Zowel de IASC als Myria kunnen onderzoek doen. Waar de Nederlandse rapporteur specifiek de taak heeft om ontwikkelingen in de omvang en kenmerken van beide mandaten te onderzoeken, kan de IASC simpelweg ‘onderzoek doen of dit financieel ondersteunen’ en kan Myria alle onderzoeken doen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn opdracht. Uit de interviews blijkt echter dat beide hier in de praktijk nauwelijks aan toe komen, vanwege beperkt budget. Myria doet wel soms onderzoek in samenwerking met bijvoorbeeld de Verenigde Naties en de Europese Unie; in het Verenigd Koninkrijk kan de IASC onderzoeksbehoeften neerleggen bij een extern expertisecentrum (MS PEC). De IASC, Myria en de Cel kunnen net als de Nederlandse Nationaal rapporteur aanbevelingen doen/hieraan ‘meewerken’; bij Myria is dit beperkt door zijn ‘federale bevoegdheden’, bij de IASC tot overheidsinstanties.

<sup>174</sup> Art. 1 MSA (Slavery, servitude and compulsory labour) bepaalt: (1) A person commits an offence if— (a) the person holds another person in slavery or servitude and the circumstances are such that the person knows or ought to know that the other person is held in slavery or servitude, or

(b) the person requires another person to perform forced or compulsory labour and the circumstances are such that the person knows or ought to know that the other person is being required to perform forced or compulsory labour. (...)

Art. 2 MSA beschrijft *human trafficking*, art. 3 (*Meaning of exploitation*) bevat een definitie van uitbuiting.

<sup>175</sup> In het Belgische Strafwetboek (art. 433quinquies) en de Britse Modern Slavery Act (art. 2) is de Europese definitie van mensenhandel geïmplementeerd (zie bijvoorbeeld art. 2 EU-Anti-mensenhandelrichtlijn 2011/36/EU), die in Nederland verwerkt is in art. 273f Sr. De precieze bewoordingen verschillen echter, en er kunnen ook verschillen zijn in de uitleg in de praktijk (door de Nationaal rapporteur of anderen).

De IASC en Myria kunnen advies geven aan overheidsinstanties (IASC) of 'de overheid' (Myria). Dit lijkt breder dan alleen de regering, zoals in art. 5 Wet Nationaal rapporteur staat. De IASC kan ook vrijwilligersorganisaties en andere personen adviseren. In de praktijk adviseert de Nederlandse Nationaal rapporteur ook breder. Hoewel de formele aanbevelingen (overwegend) gericht zijn op de Nederlandse overheid, adviseert het bureau (in rapporten, gesprekken, deelname aan werkgroepen, etc.) ook aan bijvoorbeeld uitvoerende organisaties.

De rapportagetaak krijgt in België vorm door de onafhankelijke jaarverslagen mensenhandel en mensensmokkel van Myria en de tweejaarlijkse rapportages namens de regering aan het parlement, opgesteld door het Bureau van de Cel. Daarnaast heeft de Cel als taak om de resultaten op het gebied van de bestrijding van mensenhandel (en mensensmokkel) kritisch te evalueren. In het Verenigd Koninkrijk is de IASC bevoegd om te rapporteren over 'toegestane onderwerpen' (onderwerpen waar de ministeries om vragen of die in het goedgekeurde strategisch plan staan).

Zowel in België als in het Verenigd Koninkrijk heeft de Nationaal rapporteur ook een aantal taken en bevoegdheden die de Nederlandse Nationaal rapporteur (in elk geval expliciet volgens de wet) niet heeft. Myria kan bijvoorbeeld hulp (in de praktijk informatie en advies) verlenen aan personen en klachten behandelen; organisaties en rechtshulpverleners ondersteunen; en als 'burgerlijke partij' optreden in rechte in mensenhandelzaken. Dat laatste ziet Myria ook als een belangrijk onderdeel van het Nationaal rapporteurschap, omdat het centrum zo kennis opdoet over casuïstiek.

De IASC en Myria hebben als wettelijke taak informatie/kennis te verzamelen en te verstrekken; bij de IASC valt hier zelfs onderwijs/opleiding onder. In de praktijk doet de Nederlandse Nationaal rapporteur ook aan kennisdeling en het creëren van bewustwording. De Cel heeft onder meer de taak een efficiënte coördinatie tussen departementen te bevorderen bij de aanpak van mensenhandel en -smokkel, maar dat wordt niet gezien als Nationaal rapporteur-taak. Ook houdt de Cel zich bezig met de ontwikkeling en uitvoering van beleid (onder meer de nationale actieplannen mensenhandel), waarvoor ook werkgroepen worden ingesteld; in Nederland doen de diverse actoren die zijn samengebracht in de Taskforce dit. (In Nederland en in België is de Nationaal rapporteur (Myria) hier trouwens lid van, met vooral een adviseerende rol.)

### 9.8.5 **Middelen en besteding**

Het budget voor de IASC was in 2017-2020 jaarlijks ongeveer £ 600.000 – ongeveer € 674.000 (gemiddelde koers 2020), beschikbaar gesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken (met vanaf 2019 ook bijdragen van Noord-Ierland en Schotland). De uitgaven gaan daar iets overheen. In België neemt Myria in de praktijk het grootste deel van de nationaal rapporteur-taken op zich. De Cel heeft geen eigen budget; over de financiering wordt per project beslist. Myria had in 2017-2020 per jaar tussen de € 1,6 miljoen en € 2,2 miljoen euro te besteden en is (krap) binnen dit budget gebleven. Bij de uitgaven gaat het vooral om personeelskosten. In 2021 is het budget gestegen naar ongeveer € 2,5 miljoen; voor 2022 komt daar nog € 100.000 bij. Het overgrote deel van dit bedrag komt uit subsidie van de federale overheid. Dit bedrag is bedoeld voor alle opdrachten en activiteiten van Myria, dus ook analyse van de migratiestromen en het bewaken van de grondrechten van vreemdelingen. Myria schat de middelen voor het onderdeel mensenhandel en mensensmokkel op € 375.000 - € 400.000 per jaar, voor loonkosten, opstellen en publicatie van de jaarverslagen (jaarlijks één rapport van rond de 160 pagina's), het voeren van rechtszaken en het secretariaat van de Cel. De jaarlijkse evaluatieverslagen mensenhandel en mensensmokkel van Myria bevatten verdieping op een uitgelicht

thema; de ontwikkelingen in de fenomenen en de aanpak ervan (inclusief dossieranalyse en een rechtspraakoverzicht – dit doet de Nederlandse Nationaal rapporteur niet standaard in elke monitor, maar wel als daar aanleiding voor is); statistieken; aanbevelingen; en een overzicht van Myria's activiteiten in het voorgaande jaar. Ook de Britse IASC publiceert één *annual report* per jaar; dit gaat vooral over haar eigen activiteiten en de voortgang wat betreft de doelen uit haar strategisch plan. Daarnaast zijn er in België dus de tweejaarlijkse regeringsrapporten van de Cel; het meest recente gaat over 2017-2018. De Nederlandse Nationaal rapporteur bracht in 2017-2020 per jaar gemiddeld drie rapportages uit, van aanzienlijke omvang. Ongeveer de helft daarvan gaat over mensenhandel.

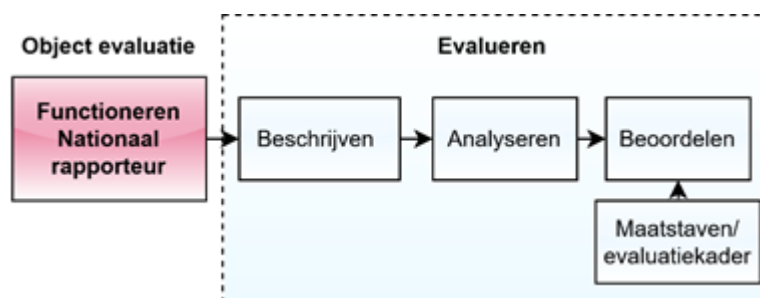
Bij het bureau van de IASC zijn, naast de IASC zelf, acht personeelsleden (8 fte) werkzaam (in 2021). Bij Myria was dit in 2019 15 fte (24 mensen) in totaal plus een directeur en een raad van bestuur, voor alle mandaten en taken. Hiervan houdt in 2021 ongeveer 4 fte zich bezig met de portefeuille mensenhandel en mensensmokkel/Nationaal rapporteur-taken. Bij het bureau van de Nederlandse Nationaal rapporteur gaat het om, naast de Nationaal rapporteur, 18,8 fte. Waar de onderzoekers van de Nederlandse rapporteur zelf onderzoek uitvoeren, doen de onderzoekers van de IASC en Myria dit niet in die mate. Onderzoek wordt in het Verenigd Koninkrijk voornamelijk uitgevoerd door het MS PEC. Myria geeft aan met bewondering te kijken naar het onderzoek van de Nederlandse rapporteur. De werkzaamheden van de medewerkers van de IASC bestaan uit veel projectwerk. Daarnaast schrijven zij brieven aan verschillende instellingen, wonen zij bijeenkomsten bij met NGO's, academische instellingen, brancheverenigingen en initiatieven (bijvoorbeeld Finance against Slavery and Trafficking). Ook gaan zij in gesprek met overheidsinstanties (bijvoorbeeld de Gangmaster and Labour Abuse Authority) en presenteren zij op fora; dit komt overeen met wat de Nederlandse rapporteur doet. Een verschil is dat de IASC over een adviespanel beschikt. De Nederlandse Nationaal rapporteur vraagt ter vervanging van het niet hebben van middelen en capaciteit voor een adviesraad, zoals aangeraden in de vorige evaluatie, experts uit het (wetenschappelijk) veld voor het meelesen van rapportages. Ook wordt bij thematisch onderzoek (bijvoorbeeld ter uitvoering van de motie van Nispen) is een begeleidingscommissie ingesteld. In België heeft Myria in 2017-2020 naast het uitbrengen van de jaarverslagen onder meer rechtszaken gevoerd, informatie en advies gegeven aan personen, onderzoek gestimuleerd en samengewerkt in (onderzoeks)projecten, geadviseerd aan parlement en regering over bijvoorbeeld wetsvoorstellen, en deelgenomen aan binnenlandse en internationale samenwerkingsverbanden en bijeenkomsten of deze georganiseerd. Behalve de hulp aan individuen en het optreden in rechte zijn deze activiteiten ook een belangrijk onderdeel van het werk van het Nederlandse instituut Nationaal rapporteur in 2017-2020. (Het Bureau van) de Cel houdt zich naast de regeringsrapporten vooral bezig met het doen van voorstellen voor, uitvoeren, monitoren en evalueren van mensenhandel- en mensensmokkelbeleid (met name de nationale actieplannen). Verder organiseert de Cel onder meer bewustwordingscampagnes voor het publiek of specifieke doelgroepen. Zowel de IASC als Myria geven aan dat zij het budget als krap ervaren in verhouding tot de wettelijke en wenselijke activiteiten.

## 10 Integrale analyse

### 10.1 Inleiding

Zoals in paragraaf 2.4 is uiteengezet is deze evaluatie gericht op het beschrijven, analyseren en beoordelen van het *functioneren* van de Nationaal rapporteur aan de hand van het criterium *doorwerking*. In figuur 10.1 is de opzet van de evaluatie nogmaals schematisch weergegeven.

FIGUUR 10.1: SCHEMA EVALUATIE INSTITUUT NATIONAAL RAPPOORTEUR



Doorwerking betekent in dit verband het volgende. Willen de rapporten en adviezen van de Nationaal rapporteur betekenis hebben dan dienen zij op enigerlei wijze invloed te hebben op het denken en handelen van al die instanties die zich inspannen om de mensenhandel en het seksueel geweld tegen kinderen te bestrijden.<sup>176</sup> De voorgaande hoofdstukken bevatten de beschrijving van diverse aspecten van het functioneren van de Nationaal rapporteur. In dit hoofdstuk worden al die gegevens samengebracht voor de beantwoording van de dubbele vraag: ‘in hoeverre is er sprake van doorwerking?’ en ‘in hoeverre is voldaan aan de voorwaarden voor adequate doorwerking?’

### 10.2 Directe vaststelling van doorwerking

Er zijn verschillende manieren om te achterhalen of er sprake is geweest van doorwerking van communicatieve output. De meest directe manier is toepasselijk voor de aanbevelingen van

<sup>176</sup> De Nationaal rapporteur noemt dit zelf ‘het creëren van maatschappelijke meerwaarde’, in navolging van Mark Moore.



de Nationaal rapporteur, de uitingen waarmee de Nationaal rapporteur zijn wettelijke taak om te adviseren vervult. In paragraaf 7.3 is een overzicht gegeven van de 58 aanbevelingen die gedurende de onderzoeksperiode zijn gedaan. Figuur 7.1 laat zien dat de meeste aanbevelingen geheel of gedeeltelijk zijn opgevolgd; 14 van de 58 aanbevelingen zijn om verschillende redenen niet overgenomen. Ook als een aanbeveling niet werd overgenomen nam de geadresseerde het wel serieus in overweging, zo is in paragraaf 7.3 aangegeven. In sommige gevallen moest uit een haalbaarheidsonderzoek worden geconcludeerd dat de voorwaarden voor de opvolging van de aanbeveling niet aanwezig waren. Ook dat is een vorm van doorwerking. Grotendeels of volledig opgevolgd zijn 21 aanbevelingen. Alles bij elkaar is dit een sterke aanwijzing voor adequate doorwerking.

Een minder directe vorm om doorwerking vast te stellen is daarover navraag te doen bij doelgroepen, potentiële gebruikers van de inzichten en raadgevingen van de Nationaal rapporteur. Dat is gebeurd in de enquête en de interviews waarover in hoofdstuk 8 verslag is gedaan. Van belang in dit verband is een aantal gegevens, vevat in de figuren 8.6 en volgende. De eerste figuur laat zien dat 92% van de respondenten van oordeel is dat de Nationaal rapporteur zich met de juiste onderwerpen bezighoudt. De gegevens vevat in de daaropvolgende figuren bevestigen het beeld dat de Nationaal rapporteur volgens de respondenten de goede dingen doet en dat op de juiste manier doet. Figuur 8.10 laat vervolgens zien dat 88% van de respondenten het (helemaal) eens is met de stelling dat de aanbevelingen van de Nationaal rapporteur bruikbaar zijn. Al deze gegevens kunnen beschouwd worden als aanwijzingen dat de inzichten en aanbevelingen in de monitors en andere publicaties hun doorwerking gehad kunnen hebben.

De duidelijkste indicatie daarvoor is echter te vinden in figuur 8.11. De figuur laat zien dat een derde van de respondenten meldt dat er (in de voorgaande drie jaren) aanbevelingen aan de eigen organisatie gericht waren. Van deze 47 respondenten geven er 38 (80%) te kennen dat de aan de eigen organisatie gerichte aanbevelingen waren opgevolgd. Slechts 20% meldt dat een aanbeveling om uiteenlopende redenen (nog) niet was opgevolgd. Deze bevinding komt redelijk overeen met de constatering in paragraaf 7.3 dat 14 van de 59 aanbevelingen (bijna 24%) *niet* zijn opgevolgd. In de kwalitatieve interviews is weliswaar een aantal kritische kanttekeningen bij de aanbevelingen gemaakt (te abstract, te weinig innovatief, voor meer dan één interpretatie vatbaar) maar dat doet niet af aan het algemene beeld. En dat beeld duidt op een grote mate van doorwerking van de aanbevelingen.

### 10.3 De uitvoering van de wettelijke taak

Om impact te hebben dient de Nationaal rapporteur zo goed mogelijk te voldoen aan zijn wettelijke taak. Doorwerking staat niet op zichzelf. Het functioneren van het Instituut moet aan allerlei voorwaarden voldoen wil het in staat zijn om deze maatschappelijke meerwaarde te creëren. De meest primaire voorwaarde is: om impact te hebben dient de Nationaal rapporteur zo goed mogelijk te voldoen aan zijn wettelijke taak. In hoeverre is hij daar gedurende de onderzoeksperiode in geslaagd?

Om te beginnen: in de wet zijn de taken van de Nationaal rapporteur ruim omschreven, zoals uitvoerig besproken in hoofdstuk 3. In diezelfde wet is bovendien geregeld dat de Nationaal rapporteur geheel zelfstandig uitmaakt wat hij doet om zijn taken te vervullen en op welke wijze hij dat doet, zoals uitvoerig besproken in hoofdstuk 4. Uiteraard staat het eenieder vrij feedback te geven op de wijze waarop de Nationaal rapporteur zijn taak uitvoert, maar het is

aan hemzelf om te bezien wat hij met de feedback doet. Het is ook aan de Nationaal rapporteur zelf om uit te maken in hoeverre hij erin slaagt zijn taken goed te vervullen. Welnu, de huidige Nationaal rapporteur is van oordeel dat hij daar onvoldoende in slaagt, zoals in paragraaf 5.5 vermeld. Het is hem de afgelopen jaren – anders dan in zijn voornemen lag – niet gelukt om jaarlijks de twee monitors mensenhandel plus tweejaarlijks de beide monitors seksueel geweld tegen kinderen uit te brengen. Tijdens zijn ambtsperiode is slechts één themagericht verdiepend onderzoek gepubliceerd (*Vertrouwen in veerkracht*). Voorts komt de Nationaal rapporteur naar eigen oordeel niet of onvoldoende toe aan het onderhouden van *internationale contacten* en aan *disseminatie* – het verspreiden van feiten, inzichten en adviezen. De Nationaal rapporteur wijt deze tekortkomingen aan tekortschietende middelen (zie paragraaf 5.5).

Zoals gezegd, de wetgever heeft het geheel aan de Nationaal rapporteur zelf overgelaten hoe die de opgedragen taken uitoefent. Dat gegeven is tot voor kort nooit in twijfel getrokken, ook niet voordat de onafhankelijkheid van de Nationaal rapporteur wettelijk verankerd werd en de minister van Justitie en Veiligheid formeel nog de bevoegdheid had aanwijzingen te geven. Sinds enkele jaren echter wordt er vanuit de betrokken ministeries (de ‘opdrachtgevers’ in de zin van het governance-model met een eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, het EOO-model) de vraag aan de orde gesteld of de Nationaal rapporteur wel steeds binnen de kaders van zijn wettelijke opdracht blijft. Een steen des aanstoots is bijvoorbeeld het onderzoek dat resulteerde in het rapport *Vertrouwen in veerkracht*. Dit onderzoek, uitgevoerd op verzoek van de burgemeester van Amsterdam, zou op gespannen voet staan met de bepaling in de wet volgens welke de Nationaal rapporteur tot taak heeft ‘het adviseren van de regering’ en ‘het periodiek rapporteren aan de regering’. De restrictieve uitleg van de wet die hier wordt aangevoerd houdt ten principale in dat de Nationaal rapporteur zijn werkzaamheden zou moeten beperken tot onderzoek, periodieke rapportages en adviseringen aan de regering. Rapportages aan of rechtstreekse contacten met andere instanties gericht op advisering of ondersteuning, participatie in begeleidingscommissies en andere vormen van overleg, het onderhouden van internationale contacten vallen dan allemaal buiten het wettelijk mandaat.

Tot voor kort was het helemaal geen punt van discussie of de Nationaal rapporteur al dan niet binnen de wettelijke taakomschrijving opereerde. Alle drie de ambtsbekleders hebben de vrijheid gevonden om de wettelijke taakomschrijving zo uit te leggen als zij nodig vonden voor een adequate bijdrage aan de bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Alle drie de ambtsbekleders hebben zich mede rechtstreeks gericht tot andere overheden en publieke instanties dan alleen de rijksoverheid, met name tot gemeentebesturen maar bijvoorbeeld ook tot de rechterlijke macht of de reclassering. De wet (en voorheen de regeling) bepaalt overigens dat de rapporten, gericht aan de regering, aanbevelingen kunnen bevatten voor ‘lokale overheden, internationale organisaties, niet-gouvernementele organisaties en andere betrokkenen’ (art. 7 lid 2).

De eerste rapporteur, Korvinus, sprak, behalve van de rechtstreeks uit de toenmalige regeling voortvloeiende taken (onderzoek, rapportage, advisering), in dit verband van ‘aan de functie inherente, belangrijke additionele taken’. In paragraaf 3.2.4 is een beknopt overzicht gegeven wat Korvinus daar zoal onder verstond. Deze taken stonden niet ter discussie, uit de eerste *Rapportage Mensenhandel* van Korvinus volgde dat in onderling overleg met de minister van Justitie tot afspraken is gekomen over de taak en rol van de Nationaal rapporteur. Voor zover bekend heeft nooit iemand, noch binnen noch buiten de betrokken ministeries, aanstoot genomen aan de taakopvatting van Korvinus.

De tweede rapporteur, Dettmeijer, deed veel themagericht onderzoek over een breed scala van onderzoeksobjecten. Zo nam zij in een tweetal geruchtmakende studies uit 2016 (*Ontucht voor de rechter, deel I en II*) de strafrechter op de korrel voor diens in de ogen van de rapporteur te toegeeflijke opstelling in zedenzaken.<sup>177</sup> Zij ging daarover vervolgens rechtstreeks in debat met de strafrechters. Dit onderzoek deed her en der, en zeker bij de aangesproken strafrechters, wenkbrauwen fronsen maar het is voor zover bekend nooit aanleiding geweest om in twijfel te trekken dat het binnen het mandaat van Dettmeijer viel om dit onderzoek te doen of om daarover met de rechterlijke macht in discussie te gaan.

Kortom, het ministerie heeft nooit de behoefte gevoeld om aan te vechten dat de Nationaal rapporteur geheel autonoom is in het invullen van zijn wettelijke taak - totdat Nationaal rapporteur Bolhaar vanaf 2019 rekeningen op tafel legde. Zoals in paragraaf 5.5 wordt beschreven kwam de Nationaal rapporteur in 2019 met de claim om het budget van zijn bureau te verhogen van € 1,5 miljoen naar € 2,5 miljoen. De € 1 miljoen extra was nodig, zo betoogde hij, voor een adequate uitoefening van zijn wettelijke taken. De 'opdrachtgever' (het ministerie) vond deze claim ongefundeerd; het deed bij de ministeries de vraag opwerpen wat de rapporteur dan allemaal wil doen met dat geld. Dat gaf vervolgens aanleiding voor het argument dat de wettelijke taakstelling best wel wat soberder geïnterpreteerd zou kunnen of zelfs *moeten* worden.

Terug naar de centrale vraag van deze paragraaf: in hoeverre is de Nationaal rapporteur er in de onderzoeksperiode in geslaagd te voldoen aan zijn wettelijke taak? Het antwoord van de huidige Nationaal rapporteur is negatief: door gebrek aan middelen was hij niet bij machte tijdig alle activiteiten te verrichten die zijns inziens uit de wettelijke taakstelling voortvloeien. Het antwoord van de ministeries is eveneens negatief: zij stellen dat de ambities en activiteiten van de Nationaal rapporteur aanzienlijk verder reiken dan de wettelijke taakstelling rechtvaardigt. Uit de voorgaande analyse kan worden opgemaakt dat dit verschil van inzicht in de grond niet draait om de interpretatie van de wettelijke taak maar om de budgettering van de Nationaal rapporteur. Die interpretatie van de wettelijke taak is, zoals in hoofdstuk 5 en in het voorgaande betoogd, voorbehouden aan de Nationaal rapporteur zelf. De wetgever heeft hieraan geen grenzen gesteld. De discussie gaat ten principale over de vraag: hoeveel geld heeft de begrotingswetgever ervoor over om een instituut als de Nationaal rapporteur in stand te houden? In paragraaf 10.7 komen we daarop terug.

## 10.4 De kwaliteit van de output

Voor de doorwerking van rapporten en aanbevelingen is het van wezenlijk belang dat de kwaliteit ervan op orde is. Rapporten dienen bijvoorbeeld leesbaar en toegankelijk te zijn en gebaseerd op gedegen onderzoek.

Om vast te stellen of de kwaliteit van de producten van de Nationaal rapporteur aan de maat is baseren wij ons in dit onderzoek in hoofdzaak op de (subjectieve) waardering door stakeholders. In hoofdstuk 8 is daarvan verslag gedaan. Samengevat komen de bevindingen erop neer dat een zeer grote meerderheid van de respondenten er een (zeer) positief oordeel over heeft. De publicaties zijn inhoudelijk en methodisch van goede kwaliteit; ze zijn bruikbaar, diepgaand en leesbaar. Volgens een grote meerderheid van de respondenten doen de publicaties recht aan de complexiteit van de werkelijkheid. Het enige oordeel dat wat magerder uitvalt betreft

<sup>177</sup> *Schieten op een bewegend doel 2017*, paragraaf 5.2.3 en p. 49.

de stelling dat de publicaties tot nieuwe inzichten leiden; een derde van de respondenten is het daar niet mee eens.

Het onderzoek van de Nationaal rapporteur oogt gedegen. Elk rapport bevat een uitvoerige verantwoording van de wijze waarop gegevens zijn verwerkt en geanalyseerd. Dat neemt niet weg dat het ontbreken van een externe toets van de wetenschappelijke kwaliteit van het werk van de Nationaal rapporteur een gemis is. Bij de vorige evaluatie werd in overweging gegeven hiertoe een periodieke onderzoeksvisitatie te organiseren. 'Het werkt doorgaans zeer verhelderend om een groep kritische buitenstaanders mee te laten kijken op de werkvloer van een onderzoeksteam'.<sup>178</sup> Deze suggestie is tot op heden niet opgevolgd.

Ook over de kwaliteit van de aanbevelingen zijn verreweg de meeste respondenten positief: een grote meerderheid van de respondenten vindt ze leesbaar, overtuigend en bruikbaar. Alleen de waardering voor de praktijkgerichtheid van de aanbevelingen is wat minder: een kleine 30% van de respondenten oordeelt daarover negatief. En, zoals al eerder gesignaleerd, enkele stakeholders gaven in vraaggesprekken te kennen dat de aanbevelingen te globaal, te abstract of te onpraktisch waren om er veel aan te hebben.

Bij het oordeel van de stakeholders over de kwaliteit van de aanbevelingen is een enkele kanttekening op zijn plaats. Ten eerste: de aanbevelingen die aan het einde van de monitors te vinden zijn, zijn een zeer beknopte samenvatting van wat in voorgaande beschouwingen wordt geanalyseerd, betoogd en geconcludeerd. Leest men de aanbevelingen zonder die context dan kunnen zij als globaal, abstract of onpraktisch overkomen. Het relatief negatieve oordeel over de praktijkgerichtheid van de aanbevelingen zou wellicht hiermee kunnen samenhangen. Ten tweede: opvallend is dat een groot deel van de aanbevelingen die onder gezag van rapporteur Bolhaar zijn uitgebracht, aansporingen zijn om de onderzoeksinfrastructuur inzake mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen te verbeteren (zie ook hierna in paragraaf 10.7.). De praktijkgerichtheid van dat type aanbevelingen is wellicht niet zo groot vanuit het perspectief van diegenen die met de concrete aanpak van mensenhandel of seksueel geweld tegen kinderen bezig zijn. Niettemin, de geuite kritiek zou de Nationaal rapporteur aanleiding moeten geven om de gevolgde werkwijze bij het formuleren van aanbevelingen opnieuw in overweging te nemen.

Los van de kritische kanttekeningen echter kan geconcludeerd worden dat de producten van de Nationaal rapporteur van voldoende kwaliteit zijn voor een adequate doorwerking.

## 10.5 Disseminatie

De doorwerking van inzichten, analyses en aanbevelingen kan worden bevorderd door een daarop gerichte presentatie en verspreiding ervan (disseminatie). De vorige evaluatie liet zien dat de toenmalige rapporteur daar in toenemende mate op inzette.<sup>179</sup> Inmiddels is de communicatiestrategie volwassen geworden. In paragraaf 7.5 is daarvan verslag gedaan. Daaruit blijkt onder meer dat disseminatie een volwaardig onderdeel is van elk afzonderlijk project. Eén of meer adviseurs en communicatiemedewerkers maken van meet af aan deel uit van het onderzoeksteam, onder meer om de relevantie van het onderzoek voor de uitvoeringspraktijk te bewaken. Men werkt met factsheets en andere vormen van communicatie om de resultaten van onderzoek verder te verspreiden. Er is regelmatig en gericht contact met de media om

<sup>178</sup> *Schieten op een bewegend doel 2017*, paragraaf 8.3.

<sup>179</sup> *Schieten op een bewegend doel 2017*, paragraaf 7.5.

zaken onder de aandacht van een breder publiek te brengen. Toch viel er ook (zelf)kritiek te registreren. Zo vinden medewerkers van het bureau en sommige stakeholders dat het nog wel wat innovatiever kan. Moderne mediatechnieken als een online *dashboard*, video's en animaties worden niet gemist. De aandacht voor publicaties ebt ook snel weer weg. In interviews is gesuggereerd om (digitale) ontmoetingsmomenten te organiseren waar toelichting op een nieuwe publicatie wordt gegeven en waar betrokkenen de gelegenheid krijgen vragen te stellen en in discussie te gaan.

Behalve de concrete aan afzonderlijke onderzoeken gekoppelde disseminatie gebruikt de Nationaal rapporteur ook meer diffuse vormen van disseminatie om kennis en inzichten uit te dragen. Zo nemen medewerkers van het bureau deel aan begeleidingscommissies en projectgroepen en dergelijke. Paragraaf 7.5.3. bevat hiervan een overzicht. Geïnterviewden hebben als ervaring dat het Instituut toegankelijk en benaderbaar is en dat de lijnen kort zijn.

De genoemde op- en aanmerkingen nemen niet weg dat in zijn algemeenheid geconcludeerd kan worden dat de huidige aanpak van de verspreiding van kennis en inzicht de mogelijkheid voor doorwerking bevordert.

## 10.6 Organisatie van het instituut (structurele factoren)

### 10.6.1 Inleiding

Een essentiële voorwaarde voor het adequaat functioneren van de Nationaal rapporteur en voor de doorwerking van zijn activiteiten is dat het instituut als organisatorische eenheid goed functioneert. Meer specifiek: de voorzieningen (inclusief bevoegdheden) voor verwerving van gegevens, de inrichting en werking van het bureau, de financiering van de activiteiten van het instituut en de bestuurlijke inbedding, dienen op orde te zijn. In het navolgende zullen deze thema's achtereenvolgens aan een nadere beschouwing worden onderworpen.

### 10.6.2 Gegevensverwerving

De brandstof voor het werk van de Nationaal rapporteur bestaat uit gegevens. In paragraaf 7.4 is beschreven hoe de Nationaal rapporteur aan de gegevens komt die in de monitors en andere rapporten worden verwerkt, en welke hindernissen hij daarbij ondervindt. Een belangrijke leverancier is CoMensha. In de vorige evaluatie werden vier problemen<sup>180</sup> gesignaleerd die zich voordeden in de werkrelatie tussen de beide partners. Geconstateerd kan worden dat drie van die vier problemen inmiddels verholpen zijn. Eén vraagstuk echter blijkt persistent: dat van de toegang tot (registratie)gegevens die bij private organisaties berusten. Paragraaf 7.4.4 bevat een uiteenzetting van de complicaties die zich daarbij voordoen en van de gevolgen die dat heeft: de kloof tussen het aantal geregistreerde slachtoffers en werkelijke (geschatte) aantal slachtoffers wordt steeds groter. Het streven om een wettelijke regeling te creëren op grond waarvan private hulpverleningsinstanties persoonsgegevens van slachtoffers aan CoMensha leveren, is door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid enkele jaren geleden een halt toegeroepen omdat het belang van registratie niet de inbreuk rechtvaardigt op de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer. Er zijn alternatieven in ontwikkeling waaronder een intensivering van de samenwerking met het CBS. Het daarmee samenhangende

<sup>180</sup> *Schietsen op een bewegend doel 2017*, paragraaf 7.3.2. Vanuit de Nationaal rapporteur ervoer men toen – behalve de in de nog steeds bestaande belemmering – ook de volgende problemen: CoMensha registreerde niet alle gegevens waaraan de Nationaal rapporteur behoefte had; de door CoMensha geleverde gegevens waren niet voldoende betrouwbaar; CoMensha gebruikte de geleverde gegevens ook voor eigen publicaties. De eerste twee problemen waren al uit de weg geruimd voor dat het vorige evaluatieonderzoek was voltooid.

wetgevingstraject dat dient om de Nationaal rapporteur te autoriseren als gegevensverwerker onder vigeur van de AVG zou daarom met voorrang afgehandeld dienen te worden.

De problematiek rond de bescherming van persoonsgegevens van slachtoffers is niet de enige hinderpaal waarmee de Nationaal rapporteur op het gebied van gegevensverwerking te kampen heeft. Opvallend is dat de meeste van de 38 aanbevelingen die rapporteur Bolhaar tot dusverre heeft uitgebracht het verbeteren van de informatiepositie van de Nationaal rapporteur en van de relevante ministeries betreffen. Om precies te zijn, van de 33 aanbevelingen die in de uitgebrachte monitors staan gaan er 28 geheel (25) of gedeeltelijk (3) over onderzoekstechnische kwesties en over het verbeteren van de onderzoeksmatige voorwaarden waaronder de Nationaal rapporteur zijn werk moet doen. Slechts vijf aanbevelingen betreffen louter beleidsmatige aangelegenheden.

De nadruk in de aanbevelingen op het verwerven van meer en betere data is een indicatie dat de gegevensinfrastructuur waarop de Nationaal rapporteur zijn analyses, rapportages en adviezen baseert te wensen overliet en overlaat. Daar komt bij dat de beide fenomenen mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen van gedaante veranderen. Dat vergt een voortdurende en alerte aanpassing van de voorzieningen waarmee de verschijnselen in kaart worden gebracht alsmede de middelen om dat mogelijk te maken.

### 10.6.3 Organisatie en functioneren van het bureau

Na zijn aantreden heeft de huidige ambtsbekleder het op zich genomen de organisatie van het bureau van de Nationaal rapporteur opnieuw op te zetten. Hij vond dat er sprake was van nogal wat achterstallig onderhoud en dat moest op orde worden gebracht. De organisatieontwikkeling die daarvan het gevolg was is beschreven in paragraaf 5.4. De kern ervan is het *Organisatie- en Formatieplan Bureau Nationaal rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen* (O&F-plan), dat in 2019 ter beschikking kwam. De inrichting van de organisatie en de formatie van het bureau is op grond van het O&F-plan gemoderniseerd en geprofessionaliseerd. Mede door deze exercitie is echter ook een tekort aan personeelscapaciteit aan het licht gekomen. Dat tekort bestond, vanuit het perspectief van de Nationaal rapporteur, al veel langer. Ook de ambtsvoorganger van de huidige rapporteur heeft het meermaals aan de orde gesteld. In het verleden werden tekorten echter afgedekt met incidentele bijdragen uit diverse bronnen. De huidige ambtsbekleder streeft daarentegen naar een structurele financiering van de bezetting die volgens het O&F-plan nodig is.

De optimale bezetting van een organisatie als het bureau is niet objectief vast te stellen. De benodigde omvang van het personeelsbestand is eerst en vooral een functie van de perceptie die men heeft van de gewenste invulling van de wettelijke taken. Dat ontslaat het instituut echter niet van de verplichting inzicht te bieden in de wijze waarop de personele middelen worden ingezet. Transparantie daarover is een voorwaarde voor de acceptatie bij derden van claims omtrent een optimale bezetting. Het O&F-plan kent in dit verband een opvallende omissie. Het plan bevat geen enkele gefundeerde uiteenzetting over de tijdsbesteding van de medewerkers. De gegevens daarvoor zijn ook niet beschikbaar. Het bureau doet niet aan tijdschrijven of aan een andere vorm van kwantitatieve tijdsplanning, een omissie die ook al in de vorige evaluatie werd gesignaleerd.<sup>181</sup> Een deugdelijke verantwoording van de tijdsbesteding is gewenst, niet alleen als intern sturingsinstrument, maar zeker ook om de ingediende claim voor capaciteitsuitbreiding beter te onderbouwen.

<sup>181</sup> *Schieten op een bewegend doel 2017*, paragraaf 7.6.2.

#### 10.6.4 De financiering

In het verlengde van de claims die de huidige ambtsbekleider heeft ingediend voor de bezetting van het bureau is tussen de Nationaal rapporteur en de betrokken beleidsministeries een patstelling ontstaan over de kwestie van de financiering van het Instituut. De discussies daarover zijn weergegeven in paragraaf 5.5. Uit de beschrijving van de gang van zaken rond de financiering van de nationaal rapporteur in enkele andere landen (paragraaf 9.7) blijkt dat getouwtrek over de budgettering in al die landen voorkomt. Dat hangt wellicht samen met het gegeven dat mensenhandel een *wicked problem* is en dat de bestrijding ervan veel vergt. Ook een veelvoud van het huidige budget zou in het licht van deze problematiek nog steeds onvoldoende kunnen zijn. Enige strubbelingen over de hoogte van het toe te kennen budget mogen dan onvermijdelijk zijn, de tegenstellingen die daarover zijn ontstaan in de Nederlandse situatie zijn buitengewoon. Hier wreken zich de spanningen die voortvloeien uit de tegenstrijdige bestuursfilosofieën die aan de bestuurlijke inbedding van de Nationaal rapporteur ten grondslag liggen (zie hoofdstuk 4). De Nationaal rapporteur benadrukt zijn zelfstandigheid die onder meer met zich mee brengt dat alleen hij uitmaakt hoe zijn wettelijke taak ingevuld dient te worden. In zijn ogen heeft de minister van Justitie en Veiligheid krachtens art. 2 lid 4 van de Wet Nationaal rapporteur<sup>182</sup> een zorgplicht ten opzichte van de Nationaal rapporteur: de minister dient zodanige middelen ter beschikking te stellen dat de Nationaal rapporteur zijn wettelijke taken kan uitvoeren op de wijze die de Nationaal rapporteur noodzakelijk acht. De ambtenaren van het ministerie daarentegen benadrukken het opdrachtgeverschap dat hen zou toekomen. In hun visie heeft het ministerie in de rol van ‘opdrachtgever’ het recht om de invulling en de uitvoering van de wettelijke taken van de Nationaal rapporteur te beoordelen en om vast te stellen of de minister van Justitie en Veiligheid waar voor zijn geld krijgt.

Men kan de gesignaleerde tegenstrijdigheid ook anders onder woorden brengen. De Nationaal rapporteur redeneert, als het om de financiering van zijn ambt gaat, vanuit een inputmodel: het ambt wordt van middelen voorzien in het vertrouwen dat de ambtsdrager er iets goeds mee zal doen. De rapporten en adviezen van de Nationaal rapporteur zijn een vertrouwensgoed.<sup>183</sup> De minister van Justitie en Veiligheid selecteert een ambtsbekleider en doet dat met veel zorg, juist ook omdat de minister erop moet vertrouwen dat de ambtsbekleider het ambt optimaal zal vervullen. Dat vertrouwen dient zich dan ook uit te strekken tot de financiering: de minister moet erop vertrouwen dat de middelen die de ambtsbekleider zegt nodig te hebben ook daadwerkelijk nodig zijn om de wettelijke taak te vervullen.

Het ministerie redeneert vanuit een outputmodel: de prestaties van de Nationaal rapporteur worden beschouwd als een inspectiegoed en de toe te kennen middelen moeten in verhouding staan tot de te leveren prestaties. De weerstanden binnen het departement tegen het honoreren van de claims van de Nationaal rapporteur waren aanvankelijk nog terughoudend. Het centrale argument was dat de Nationaal rapporteur niet had aangetoond dat er additionele middelen nodig waren voor het uitvoeren van de wettelijke taken. Allengs lijkt de weerstand zich verhard te hebben en heeft het ministerie er ook een oordeel over of de activiteiten die de Nationaal rapporteur verricht wel allemaal nodig zijn, of het niet wat simpeler en goedkoper kan en zelfs of die activiteiten wel allemaal passen binnen de wettelijke taken. De Nationaal rapporteur op zijn beurt laat weten dat hij wegens gebrek aan middelen niet meer in staat is de beide mandaten op een verantwoorde manier in te vullen. De oplevering van

<sup>182</sup> ‘Onze Minister van Veiligheid en Justitie draagt, na overleg met de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van het instituut Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.’

<sup>183</sup> Van een *vertrouwensgoed* laat de kwaliteit zich door de afnemer niet goed beoordelen. Dit in tegenstelling tot een *inspectiegoed*.

periodieke rapportages is al enkele malen uitgesteld en aan de uitvoering van andere delen van zijn wettelijke taak komt hij helemaal niet meer toe. Het overleg ex art. 2 lid 4 van de Wet Nationaal rapporteur is zo veranderd in een loopgravenoorlog. De *raison d'être* van de Nationaal rapporteur, het versterken van de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, dreigt in dit overleg geheel op de achtergrond te raken.

Anders dan in Kamerdebatten wel is gesuggereerd<sup>184</sup> levert de onderhavige evaluatie geen antwoord op de vraag hoeveel geld het Instituut Nationaal rapporteur nodig heeft om adequaat te functioneren. Wel kunnen er enige suggesties worden gedaan om uit de ontstane impasse te komen. Er zijn, althans in theorie, drie manieren denkbaar om de patstelling te doorbreken.

### 1. Tering naar de nering

De eerste manier is: *de tering naar de nering*. In deze gedachtegang erkent het ministerie het recht van de Nationaal rapporteur om de wettelijke taken naar eigen inzicht en goedgevoelen in te vullen. Het beschikbaar te stellen budget wordt, geheel los van de invulling van de wettelijke taak of van de daarop gebaseerde claims van de Nationaal rapporteur vastgesteld aan min of meer geobjectiveerde maatstaven zoals historische kosten. Het wordt aan de ambtsbekleider overgelaten met de hem toegewezen middelen een optimale taakuitvoering te bewerkstelligen. Ofwel: de Nationaal rapporteur dient de tering naar de nering te zetten. Deze optie heeft het voordeel van de eenvoud: de discussie over de vraag wat de Nationaal rapporteur geacht wordt te doen en wat hij daarvoor nodig heeft wordt zo ontweken. Het nadeel is dat bij deze vorm van budgetteren in het geheel geen rekening wordt gehouden met wat de Nationaal rapporteur aan middelen nodig zou kunnen hebben voor een toereikende taakvervulling. Bovendien zou deze aanpak wel eens in strijd kunnen zijn met art. 2 lid 4 van de Wet Nationaal rapporteur.

### 2. Onderhandelen

Een tweede manier is *onderhandelen* over de invulling van de wettelijke taak. Het ministerie en de Nationaal rapporteur erkennen dat zij binnen de gegeven wettelijke en bestuurlijke constellatie tot elkaar veroordeeld zijn en dat zij tot overeenstemming moeten komen over een redelijk niveau van structurele financiering gegeven een redelijke invulling van de wettelijke taak. In zekere zin is dit de manier waarop de discussie over de financiering sinds 2018 is gevoerd, met dien verstande dat de nadruk niet steeds leek te liggen op een streven naar redelijkheid. In plaats daarvan staat de ambtsbekleider – niet ten onrechte – op het wettelijk uitgangspunt volgens welke hij in volledige onafhankelijkheid de invulling van de wettelijke taak bepaalt - terwijl het ministerie – niet onbegrijpelijk – de opstelling heeft van een opdrachtgever die waar voor zijn geld wil zien en niet te veel wil betalen. Een redelijke invulling van het overleg vergt in de eerste plaats dat men de positie van de andere partij erkent en respecteert. Concreet: het ministerie vermijdt de schijn dat het zich zou willen inlaten met de invulling van de taakstelling van de Nationaal rapporteur en de Nationaal rapporteur draagt zorg voor een transparante en toereikende verantwoording van de besteding van de beschikbare middelen.

<sup>184</sup> Bijvoorbeeld staatssecretaris Broekers-Knol van Justitie en Veiligheid bij de behandeling van de begroting 2021 van Justitie en Veiligheid op 26 november 2020, in reactie op vragen van het Kamerlid Kuik (CDA) en in de schriftelijke beantwoording van een vraag van Kamerlid Kuik (vraag en antwoord 87), eveneens in het kader van de behandeling van de begroting 2021.



### 3. Bestuursakkoord

Een derde manier ligt in het verlengde van de tweede manier. In hoofdstuk 4 is aandacht besteed aan een advies van Directie Personeel en Organisatie (DP&O) omtrent de bestuurlijke inbedding van het Instituut Nationaal rapporteur. Een aanbeveling uit dat document dat in hoofdstuk 4 nog niet aan de orde kwam, luidt als volgt:

*‘Wij adviseren u een bestuursakkoord te sluiten waarin de relatie tussen de NR en de eigenaar op het terrein van het beheer wordt weergegeven en waarin de afspraken met betrekking tot dienstverlening voor de bedrijfsvoering tussen bureau NR en het BD worden vastgelegd.’*

De formule van een bestuursakkoord is gefundeerd in de gelijkwaardigheid van de minister (het ministerie) enerzijds en het zelfstandig bestuursorgaan anderzijds. Het is dus in lijn met de stelling dat de Nationaal rapporteur een zelfstandig bestuursorgaan is. Er is bovendien een precedent binnen het ministerie: onlangs is zo'n akkoord gesloten tussen de minister van Justitie en Veiligheid en het zelfstandig bestuursorgaan Schadefonds geweldsmisdrijven. In dat Relatiestatuuut zijn onder meer afspraken vastgelegd over de beleidsmatige relatie, de beheersmatige relatie (inclusief P&O-cyclus) en de financiële relatie. Ook in het Verenigd Koninkrijk wordt gebruik gemaakt van zo'n akkoord, een *Memorandum of understanding*, voor de bestuurlijke inbedding van de Britse nationaal rapporteur, de IASC (zie paragraaf 9.5.1). Het valt dan ook toe te juichen om ook de relatie tussen de Nationaal rapporteur en de minister van Justitie en Veiligheid langs deze weg vorm te geven. Een voorwaarde voor het welslagen hiervan is wel dat er een beleidsinhoudelijke counterpart komt voor de Nationaal rapporteur. Bovendien, de aanbeveling van DP&O wijkt op een cruciaal punt af van het voorbeeld van het Schadefonds. In het geval van het Schadefonds wordt ernaar gestreefd een *integraal* covenant op te stellen, een bestuursovereenkomst tussen de minister van Justitie en Veiligheid en het zelfstandig bestuursorgaan (inmiddels ‘relatiestatuuut’ gedoopt) waarin alle aspecten van de relatie tussen de minister en het zelfstandig bestuursorgaan worden geregeld. In termen van het EOO-model: zowel de opdrachtgever als de eigenaar zijn partij bij het akkoord. De overeenkomst bevat bijvoorbeeld ook een paragraaf over het budgetteren van het Schadefonds. Juist die integraliteit zou er borg voor moeten staan dat de inbedding van het zelfstandig bestuursorgaan in de departementale bestuursstructuur geen tegenstrijdigheden, scheuren en barsten meer vertoont.

## 10.7 Conclusie

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?*

Het samenvattende antwoord op deze vragen kan, op basis van al het voorgaande, als volgt worden geformuleerd.

### **Ad I. Taakuitvoering**

De Nationaal rapporteur heeft zijn taken naar behoren uitgevoerd. Daarbij dient aangetekend te worden dat de Nationaal rapporteur minder heeft gedaan dan hij nodig achtte. Hij wijt dat aan een gebrek aan middelen. Het ministerie 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.

### **Ad II. Financiering**

De financiering van de Nationaal rapporteur is goeddeels gebaseerd op historische kosten. De financiële middelen zijn afkomstig van vier verschillende departementen. De Nationaal rapporteur is van mening dat het resulterende budget ontoereikend is voor de vervulling van zijn wettelijke taak. De Nationaal rapporteur heeft naar ons oordeel onvoldoende inzicht geboden in de besteding van de middelen in het verleden om die claim toereikend te kunnen onderbouwen. Een patstelling lijkt te zijn ontstaan. Een vergelijking met andere landen leert vooral 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 hiermee samenhangende bevinding van het onderzoek betreft de inrichting van de *governance* van het Instituut in zijn relatie tot het ministerie van Justitie en Veiligheid en de overige belanghebbende departementen, oftewel de *bestuurlijke inbedding*. Deze bestuurlijke inbedding is nu vastgelegd in een document getiteld *Overdrachts- en Samenwerkings-document Nationaal Rapporteur (OSD/NR)*. Dat is in de praktijk een gebrekkige grondslag gebleken en er zijn pogingen in gang gezet om een en ander te verbeteren. Een integraal bestuursakkoord tussen de minister en de Nationaal rapporteur over de wederzijdse verhoudingen, de financiering en de bestuurlijke inbedding van het Instituut Nationaal rapporteur zou ertoe kunnen bijdragen om dit probleem te verhelpen.

### **Ad III. Waardering**

De grote meerderheid van de stakeholders waardeert het functioneren van de Nationaal rapporteur (gemeten door middel van een enquête en vraaggesprekken) positief of zelfs zeer positief. Gezaghebbendheid, deskundigheid en onafhankelijkheid zijn kwalificaties waarop de Nationaal rapporteur hoog scoort. In het buitenland wordt de Nederlandse Nationaal rapporteur als een rolmodel gezien. Kritische commentaren die tijdens interviews konden worden opgetekend, zijn vooral te beschouwen als aanbevelingen en leerpunten en doen geen afbreuk aan de overwegend positieve waardering.

### **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 de taakvervulling van de Nationaal rapporteur begrensd zou kunnen worden. De minister krijgt dan een scala aan 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.

Een persistent en nijpend probleem is het gebrek aan toegang tot (persoons)gegevens van slachtoffers, die bij private instanties berusten. De staatssecretaris heeft het verzoek afgewezen om CoMensha een wettelijke titel te verschaffen die private instanties zou verplichten dergelijke gegevens ter beschikking te stellen. Daarmee is het probleem nog steeds acuut, oplossing ervan verdient de hoogste prioriteit.

## Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie

- mevrouw prof.dr. G. Jacobs (voorzitter), Erasmus University Rotterdam – Erasmus School of Social and Behavioural Sciences
- de heer drs. L.F. Heuts, WODC
- de heer drs. C. Jetten, ministerie van Justitie en Veiligheid – Directie Rechtsbestel
- de heer prof.dr. D.J. Korf, Universiteit van Amsterdam – Faculteit der Rechtsgeleerdheid
- de heer dr. J.A.M. de Kruijf, Radboud Universiteit – Faculteit der Managementwetenschappen

## Bijlage 2: Deelvragen

### *Onderzoeksthema A: taken en taakuitvoering*

1. Zijn er sinds de vorige evaluatie veranderingen geweest in de formele (bijvoorbeeld in wetgeving, beleidsstukken en oprichtingsdocumenten opgenomen) taken en bevoegdheden van de Nationaal rapporteur?
2. Wat was in de periode 2017-2020 de taakopvatting van de Nationaal rapporteur? Welke (buitenwettelijke) taken/doelen heeft deze zelf geformuleerd en is dit veranderd sinds de vorige evaluatie?
3. Welke formele taken heeft de Nationaal rapporteur uitgevoerd?
4. Welke activiteiten heeft de Nationaal rapporteur uitgevoerd buiten de formele taakomschrijving? Hoe verhoudt dat zich tot de eigen (buitenwettelijke) taken/doelen?
5. Welke aanbevelingen heeft de Nationaal rapporteur gedaan, tot wie zijn ze gericht en in hoeverre zijn ze opgevolgd?
6. Welke (onderdelen van) taken zijn niet (volledig) gerealiseerd en wat zijn daarvoor de redenen?
7. Wat ging goed en minder goed binnen de taakuitvoering, wat kan beter, en hoe?
8. Hoe ervaren de Nationaal rapporteur en diens medewerkers de onafhankelijkheid van dit instituut en de waarborgen die daarvoor bestaan? Wat gaat goed en minder goed, wat kan beter, en hoe?
9. Met welke partijen heeft de Nationaal rapporteur in 2017-2020 samengewerkt en hoe verloopt die samenwerking?
10. Heeft de Nationaal rapporteur genoeg bevoegdheden om de taken goed uit te voeren, met name op het gebied van informatieverzameling?
11. Welke (beleidsmatige en andere) ontwikkelingen en/of wijzigingen zijn sinds de vorige evaluatie van invloed (geweest) op de taakuitvoering door de Nationaal rapporteur?
12. (Hoe) hebben conclusies en aanbevelingen uit de vorige evaluatie op dit thema een vervolg gekregen?

### *Onderzoeksthema B: organisatie en middelen*

13. Welke financiële middelen zijn jaarlijks beschikbaar voor de Nationaal rapporteur in de periode 2017-2020?
14. Van welke organisaties komen deze middelen?
15. Voor welke wettelijke taken en buitenwettelijke taken/activiteiten zijn deze middelen (jaarlijks) bestemd? Hoe is daarbij de verdeling tussen het mandaat mensenhandel en het mandaat seksueel geweld tegen kinderen?

16. Waaraan worden deze middelen jaarlijks besteed (onder andere medewerkers in fte, uitvoering van formele en buitenwettelijke taken/doelen/activiteiten)?
17. Ervaart de Nationaal rapporteur deze financiële middelen als toereikend? Zo nee, waarom niet?
18. Welke relevante ontwikkelingen en/of wijzigingen hebben zich op het gebied van financiering en de besteding daarvan voorgedaan sinds de vorige evaluatie?
19. Hoe verhouden de antwoorden op bovenstaande vragen zich tot de beschikbare financiële middelen en besteding daarvan door de nationale rapporteurs (met in meer of mindere mate hetzelfde takenpakket) in enkele andere EU-lidstaten?
20. (Hoe) hebben conclusies en aanbevelingen uit de vorige evaluatie op dit thema een vervolg gekregen?

*Onderzoeksthema c: externe waardering*

21. Hoe beoordelen externe betrokkenen de taakuitvoering van de Nationaal rapporteur?
22. Hoe worden de rapporten, adviezen, onderzoeken, aanbevelingen en andere activiteiten van de Nationaal rapporteur gebruikt en gewaardeerd door externe partijen?
23. Worden taken of onderwerpen volgens externe betrokkenen (voor zover zij dit kunnen overzien) onder- of overbelicht? Hoe beoordelen externe betrokkenen de aandacht van de Nationaal rapporteur in de periode 2017-2020 voor de inhoudelijke thema's 'mensenhandel' en 'seksueel geweld tegen kinderen'? (Hoe) had het instituut hieraan volgens hen meer aandacht moeten besteden?
24. Hoe beoordelen externe samenwerkingspartners de samenwerking met de Nationaal rapporteur?
25. Hoe ervaren externe betrokkenen de onafhankelijkheid van het instituut Nationaal rapporteur en de waarborgen die daarvoor bestaan? Wat gaat goed/minder goed en welke verbetermogelijkheden benoemen zij?
26. (Hoe) hebben conclusies en aanbevelingen uit de vorige evaluatie op dit thema een vervolg gekregen?

## Bijlage 3: Bestudeerde documenten en geraadpleegde bronnen

### **Bekkers 2004**

V. Bekkers e.a., Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering, Rotterdam/Tilburg 2004.

### **Brochure Nationaal Rapporteur 2020**

Brochure. Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (19 mei 2020).

### **CBS 2020**

CBS, *Vooronderzoek mogelijkheden dataverzameling slachtoffers van mensenhandel*, Den Haag 2020.

### **Circulaire Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen 2015**

Circulaire *Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen*, bijlage bij Kamerbrief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 11 mei 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25268, nr. 113.

### **Dadermonitor mensenhandel 2013-2017**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). *Dadermonitor mensenhandel 2013-2017*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

### **Dijk, van, Cruyff, Heijden, van der 2021**

J. van Dijk, M. Cruyff, P. van der Heijden, *Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016-2019*, WODC november 2021.

### **De Leeuw 2013**

J. de Leeuw (ABDTOPConsult), *Onderzoek naar de herpositionering van zelfstandig bestuursorganen*, Den Haag: mei 2013.

### **De Ridder 2020**

J. de Ridder, *Evaluatie Schadefonds Geweldsmisdrijven, Rapport evaluatie ex artikel 39 Kaderwet ZBO*, Den Haag 15 juni 2020.

### **Gewogen risico. Deel 1: Communiceren over recidive in zedenzaken**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Gewogen risico. Deel 1: Communiceren over recidive in zedenzaken*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

### **Gewogen risico. Deel 2: Behandeling opleggen aan zedendelinquenten**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Gewogen risico. Deel 2: Behandeling opleggen aan zedendelinquenten*. Den Haag: Nationaal Rapporteur

### **Hoogerwerf 1984**

A. Hoogerwerf e.a. (red.), *Handboek beleidsevaluatie: een multi-disciplinaire benadering*, Alphen aan de Rijn: Samsom, 1984.

### **Independent Anti-Slavery Commissioner (IASC) 2020**

Independent Anti-Slavery Commissioner (IASC). (september 2020). *Annual report 2019 – 2020*.

### **Jaarlijks evaluatieverslag 2018 Mensenhandel en mensensmokkel**

Myria (december 2018), *Jaarlijks evaluatieverslag 2018 Mensenhandel en mensensmokkel. Minderjarig, in hoogste nood*.

### **Jaarlijks evaluatieverslag 2019 Mensenhandel en mensensmokkel**

Myria (december 2019), *Jaarlijks evaluatieverslag 2019 Mensenhandel en mensensmokkel. Slagkracht voor slachtoffers*.

### **Jaarlijks evaluatieverslag 2020 Mensenhandel en mensensmokkel**

Myria (december 2020), *Jaarlijks evaluatieverslag 2020 Mensenhandel en mensensmokkel. Achter gesloten deuren*.

### **Jaarlijks evaluatieverslag 2021 Mensenhandel en mensensmokkel**

Myria (december 2021), *Jaarlijks evaluatieverslag 2021 Mensenhandel en mensensmokkel. Zichtbaar onzichtbaar*.

### **Jaarverslag 2017 Nationaal Rapporteur**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Jaarverslag 2017*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

### **Jaarverslag 2018 Nationaal Rapporteur**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Jaarverslag 2018*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

### **Jaarverslag 2019 Nationaal Rapporteur**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). *Jaarverslag 2019*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

### **Jaarverslag 2020 Nationaal Rapporteur**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2020). *Jaarverslag 2020*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.



**Kinderpornografie - Eerste rapportage van de nationaal rapporteur 2011**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2011). *Kinderpornografie – Eerste rapportage van de nationaal rapporteur*. Den Haag: BNRM.

**Kuiper 1999**

G.M. Kuiper, *Financiële controle op zelfstandige bestuursorganen*, diss. Groningen 1999.

**Konzeptentwurf für eine nationale Berichterstattstelle Menschenhandel und eine Koordinierungsstelle Menschenhandel 2016**

Deutsches Institut für Menschenrechte (februari 2016). *Konzeptentwurf für eine nationale Berichterstattstelle Menschenhandel und eine Koordinierungsstelle Menschenhandel*.

**Mensenhandel - Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009). *Mensenhandel - Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

**Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur (2002)**

Mensenhandel. *Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag, maart 2002.

**Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015*. Den Haag: Nationaal Rapporteur 2016.

**Monitor mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011-2015**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Monitor mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011-2015*. Den Haag: Nationaal Rapporteur 2016.

**Moore 1997**

M.H. Moore, *Creating Public Value Strategic Management in Government*, 1997.

**Op goede grond. De aanpak van seksueel geweld tegen kinderen 2014**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2014). *Op goede grond. De aanpak van seksueel geweld tegen kinderen*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

**Organisatie- en Formatieplan Nationaal Rapporteur 2019**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (18 december 2019). *Organisatie- en Formatieplan Nationaal Rapporteur* (versie 1.6). Den Haag: Nationaal Rapporteur.

**Overdrachts- en samenwerkingsdocument. Het Instituut Nationaal rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen 2019**

Ministerie van Justitie en Veiligheid. *Overdrachts- en samenwerkingsdocument. Het Instituut Nationaal rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen*, 29 november 2019.

**Schieten op een bewegend doel 2017**

Pro Facto (juni 2017). *Evaluatie Instituut Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Schieten op een bewegend doel.*

**Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016.* Den Haag: Nationaal Rapporteur.

**Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2020). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019.* Nationaal Rapporteur.

**Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Slachtoffermonitor Mensenhandel 2013-2017.* Den Haag: Nationaal Rapporteur.

**Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020.* Den Haag: Nationaal Rapporteur.

**Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016.* Den Haag: Nationaal Rapporteur.

**Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018.* Den Haag: Nationaal Rapporteur.

**Vertrouwen in veerkracht 2020**

*Vertrouwen in Veerkracht. Een casuïstiekonderzoek naar (de aanpak van) seksueel geweld tegen jonge vrouwen in Amsterdam.* Nationaal Rapporteur.

**Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) 2018**

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), *Wegwijzer bij contractonderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) 2018.*

**Wijers 2018**

M. Wijers. *Comparative study on National Rapporteurs on Trafficking in Human Beings and Equivalent Mechanisms* (november 2018), Project Balkans ACT (Against Crime of Trafficking) Now!

**Zijlstra 1997**

S. E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat. Een onderzoek naar democratisch-rechtsstatelijke en positiefrechtelijke aspecten van het gebruik van zelfstandige bestuursorganen, meer in het bijzonder op gemeentelijk niveau,* 's Gravenhage: VUGA 1997.

## Bijlage 4: Gesprekspartners

### **(Bureau) Nationaal rapporteur**

- Bleeker, M., senior adviseur
- Bolhaar, H., Nationaal rapporteur
- Broere, R., senior onderzoeker
- Brouwers, K., coördinator onderzoeken
- Bruggen, M. van der, senior onderzoeker
- Hageman, S., onderzoeker
- Heerdink, S., senior onderzoeker
- Hoving, R., directeur bureau
- Jong, R. de, senior onderzoeker
- Koenis, R., senior communicatieadviseur
- Kok, S., senior adviseur
- Pereira, D., managementassistent

### **Extern**

- Abelman, M., plv directeur Strategie en Uitvoeringsadvies IND en van 2012 tot 2019 hoofd bureau Nationaal rapporteur
- Alphen, R. van, plv. directeur, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Arum, S. van, adviseur, Stichting Civil Care
- Baarda, C., beleidsadviseur, College voor de Rechten van de Mens
- Bijleveld, C., senior onderzoeker, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechts-handhaving
- Boer, R. de, inspecteur-generaal, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Boerefijn, I., coördinerend beleidsadviseur, College voor de Rechten van de Mens
- Bos, N., expert mensenhandel, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Boswinkel, B., coördinator, Kinderrechtencollectief
- Broeckhoven, B. van, programma directeur, Koraal
- Buren, I. van, bijzondere doelgroepen, Leger des Heils
- Burg, G. van der, voorzitter van het college van procureurs-generaal, Openbaar Ministerie
- Claessen, L., programmadirecteur netwerkzorg, jeugd en preventie, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
- Dettmeijer, C., Nationaal rapporteur van 1 januari 2006 tot 15 november 2017
- Dijke, A. van, bestuurder, Fier

- Dries, A. van den, sociaal werker en trainer afdeling sekswerk en mensenhandel, Stichting Humanitas
- Gerkens, A., directeur, Expertisebureau Online Kindermisbruik
- Helm, P. van der, lector residentiële jeugdhulp, Hogeschool Leiden
- Hoff, S., coördinator, La Strada International
- Hofsteenge, J., senior adviseur, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Hoogen-Saleh, T. van den, mt-lid directie maatschappelijke ondersteuning, ministerie van Volksgezondheid
- Hut, I., directeur, CoMensha
- Kalverboer, M., Kinderombudsman
- Karels, H., beleidsmedewerker ondermijnende criminaliteit, gemeente Rotterdam
- Klerk, A., plv. afdelingshoofd, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Korver, R., advocaat van slachtoffers van gewelds- en zedenzaken, Richard Korver advocaten
- Korvinus, H., inspecteur-generaal, Inspectie Justitie en Veiligheid
- Lee, C., political officer, U.S. Embassy in The Hague
- Leerdam, F. van, coördinerend specialistisch inspecteur, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
- Lier, V. van, programma Zeden, Kinderpornografie en Kindersekstoerisme, Nationale Politie
- Lieskamp, M., projectleider, Koraal
- Mierlo, B. van, programma Zeden, Kinderpornografie en Kindersekstoerisme, Nationale Politie
- Noteboom, F., hoofd bij Centrum Kinderhandel en Mensenhandel
- Richey, V., special representative on trafficking in human beings, OCSE
- Rotscheid, A. directeur rechtsbestel, ministerie van Justitie en Veiligheid,
- Saris, W., directeur-generaal straffen en beschermen, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Schaafsma, B., strategisch inspecteur, Inspectie Justitie en Veiligheid
- Scholten, S., vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit, Nationale Politie
- Schoonderwoerd den Bezemer-Wolters, J. van, landelijk officier van Justitie, Huiselijk Geweld & Kindermishandeling, Openbaar Ministerie
- Schuur, J., vertrouwensinspecteur, Inspectie van het Onderwijs
- Smid, W., hoofd onderzoek, Van der Hoeven Kliniek
- Smidts, M., plv. directeur, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Varma, B. manager, CoMensha
- Velden, T. van der, programmamanager arbeidsuitbuiting, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Verwijs, R., projectleider, Centraal Planbureau voor de Statistiek
- Vogelzang, M., directeur-generaal politie en veiligheid, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Vorselaars-Rietbergen, H., adviseur veiligheid, gemeente Tilburg
- Weeghel, N. van, programmaleider, gemeente Amsterdam
- Went, D. van, teammanager, Expertisecentrum mensenhandel en (jeugd)prostitutie
- Winseminus, F., FairWork
- Wolters, H., senior adviseur, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Zuidgeest, A., senior hrm adviseur, ministerie van Justitie en Veiligheid

## Bijlage 5: Verantwoording landenselectie voor landenvergelijking

Voor het selecteren van de landen hebben we twee criteria gehanteerd:

- Vergelijkbaarheid van de Nationaal rapporteur (of soortgelijk mechanisme) met de Nederlandse Nationaal rapporteur.
- Taal en toegankelijkheid.

Bij de start van het onderzoek hebben we eerst een quickscan uitgevoerd van Nationaal rapporteurs en soortgelijke mechanismen in alle EU-lidstaten, op basis van informatie over de Anti-mensenhandelrichtlijn op de website van de Europese Commissie, EU-rapportages en een onderzoek uit 2018 naar Nationaal rapporteurs in de EU.<sup>185</sup> Daaruit bleek dat een aantal landen (zoals Oostenrijk en Cyprus) (nog) geen Nationaal rapporteur of soortgelijk mechanisme had ingesteld. In sommige landen, bijvoorbeeld Estland, Kroatië en Griekenland, is de Nationaal rapporteur mensenhandel ook de Nationaal coördinator mensenhandel, of andersom. In andere landen, onder andere Italië, Polen en Roemenië, is de Nationaal rapporteur ondergebracht bij een ministerie. Tot slot is de functie van Nationaal rapporteur in sommige lidstaten belegd bij een onafhankelijk orgaan; zoals in Frankrijk, Ierland en Luxemburg bij een mensenrechtencommissie en in België (vooral) bij het Federaal Migratiecentrum Myria.

Uiteindelijk hebben we de volgende landen gekozen: het Verenigd Koninkrijk, België en Duitsland. De organisatie en het mandaat van de Nationaal rapporteur zijn in geen enkel land gelijk aan die van de Nederlandse Nationaal rapporteur. Het Verenigd Koninkrijk hebben we, ondanks Brexit in januari 2020, gekozen omdat dit land sinds 2015 net als Nederland een onafhankelijk persoon/instituut als Nationaal rapporteur heeft: de Independent Anti-Slavery Commissioner (IASC). België komt, met een onafhankelijk orgaan als Nationaal rapporteur, dichterbij de buurt van de Nederlandse situatie dan bijvoorbeeld lidstaten die de NR hebben ondergebracht bij een ministerie. Duitsland hebben we gekozen, omdat de functie van Nationaal rapporteur/soortgelijk mechanisme niet duidelijk belegd is, maar verdeeld is over diverse

---

<sup>185</sup> Zie bijvoorbeeld 'Together against trafficking in human beings. EU countries', [ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-countries\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-countries_en). (laatst geraadpleegd op 15 december 2021); M. Wijers, *Comparative study on National Rapporteurs on Trafficking in Human Beings and Equivalent Mechanisms*, Project Balkans ACT (Against Crime of Trafficking) Now! 2018; Europese Commissie, *Third report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2020) as required under Article 20 of Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, 20 oktober 2020; *Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the extent to which Member States have taken the necessary measures in order to comply with Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims in accordance with Article 23 (1)*, 2 december 2016.

organisaties op Bonds- en Landsniveau. Het leek ons daarom interessant om Duitsland te onderzoeken als 'nuloptie'/'hoe het ook kan'/hoe het dan (financieel) is ingericht.

## Bijlage 6: Wettekst

Tekst Wet nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen:

### **Artikel 1**

Er is een Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

### **Artikel 2**

1. De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen wordt in zijn werkzaamheden ondersteund door een bureau. Het bureau en de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen vormen samen het instituut Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.
2. De medewerkers van het bureau leggen voor hun werkzaamheden uitsluitend verantwoording af aan de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.
3. Op voordracht van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen voorziet Onze Minister van Veiligheid en Justitie in de benoeming, bevordering en het ontslag van de medewerkers van het bureau.
4. Onze Minister van Veiligheid en Justitie draagt, na overleg met de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van het instituut Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

### **Artikel 3**

1. De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen wordt bij koninklijk besluit benoemd op voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie, na overleg met Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hij wordt benoemd voor ten hoogste vier jaar. Herbenoeming kan voor ten hoogste vier jaar plaatsvinden.
3. De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen wordt op eigen aanvraag ontslagen. Hij kan voorts bij koninklijk besluit worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden.

### **Artikel 4**

De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen regelt zijn werkwijze en die van het bureau.

### **Artikel 5**

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

- 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.

### **Artikel 6**

De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen vervult zijn taak in onafhankelijkheid.

### **Artikel 7**

1. De rapporten, genoemd in artikel 5, onder c, bevatten in ieder geval:
  - a. een verantwoording van de wijze van onderzoek;
  - b. de resultaten van het verrichte onderzoek en de daarop gebaseerde conclusies;
  - c. aanbevelingen ter verbetering van de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.
2. De aanbevelingen, genoemd in het eerste lid, onder c, kunnen zich richten tot de centrale overheid, lokale overheid en andere bestuursorganen, tot internationale organisaties, niet-gouvernementele organisaties en tot andere betrokkenen.
3. Onze Minister van Veiligheid en Justitie zendt de rapporten ter kennisneming aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

### **Artikel 8**

De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen stelt ieder jaar een jaarplan op en zendt dit aan Onze Minister van Veiligheid en Justitie.

### **Artikel 9**

Elke vier jaar wordt het instituut van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen geëvalueerd. Aan de hand van de evaluatie wordt bezien of wijziging van de taken van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen gewenst is.



pro facto