

pro facto

Evaluatie Instituut Nationaal rapporteur mensenhandel en
seksueel geweld tegen kinderen

Schieten op een bewegend doel

Groningen, juni 2017

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53



Colofon

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

Onderzoeksteam: prof.dr. Jacobus de Ridder (projectleider), mr. Niko Struiksma, mr. Carine Bloemhoff en mr. Christian Boxum.

Begeleidingscommissie:

Prof.dr. A.J.A. Felling (voorzitter)	Radboud Universiteit
Mr. M. Abelman	Bureau Nationaal rapporteur
Dr. A.M. Bokhorst	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Mr. W.M. de Jongste	WODC
Dr.ir. J.L. Vaessen	Universiteit Maastricht

In 2017:

Mr. B. Naaijken	Ministerie van Veiligheid en Justitie
-----------------	---------------------------------------

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 evenmin voor het ministerie van Veiligheid en Justitie en zijn minister.

© 2017 WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.



Inhoud

INHOUD	4
SAMENVATTING	1
INLEIDING	5
1.1 AANLEIDING	5
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN EN –THEMA’S	5
1.3 ONDERZOEKSMETHODEN	8
1.4 BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK	8
ONTSTAANSGESCHIEDENIS, TAKEN EN DOELEN	11
2.1 INLEIDING	11
2.2 ONTSTAANSGESCHIEDENIS	11
2.2.1 <i>Verklaring van Den Haag</i>	11
2.2.2 <i>Positie, organisatie en bevoegdheden</i>	12
2.2.3 <i>Eerste Nationaal rapporteur</i>	13
2.2.4 <i>Regeling instelling Nationaal rapporteur mensenhandel</i>	14
2.2.5 <i>Uitbreiding taken Nationaal rapporteur</i>	14
2.2.6 <i>Richtlijn inzake de bestrijding mensenhandel</i>	15
2.3 TAKEN, MISSIE EN AMBITIES	15
2.4 DOELBOOM	16
STAATSRECHTELIJKE POSITIE VAN DE NATIONAAL RAPPOORTEUR	19
MIDDELEN	23
4.1 INLEIDING	23
4.2 FINANCIËLE MIDDELEN	23
4.3 FORMATIE	26
TAAKUITVOERING	29
5.1 INLEIDING	29
5.2 ONDERZOEKEN EN RAPPORTEN	29
5.2.1 <i>Inleiding</i>	29
5.2.2 <i>Mensenhandel</i>	29
5.2.3 <i>Seksueel geweld tegen kinderen</i>	31
5.3 ADVISEREN EN VOORLICHTEN	31
5.3.1 <i>Inleiding</i>	31
5.3.2 <i>Mensenhandel</i>	32
5.3.3 <i>Seksueel geweld tegen kinderen</i>	32
5.4 NETWERKEN EN INTERNATIONALE CONTACTEN	33
5.4.1 <i>Inleiding</i>	33
5.4.2 <i>Mensenhandel</i>	33

5.4.3.	<i>Seksueel geweld tegen kinderen</i>	33
5.5	DE LEVERANCIERS	34
5.5.1.	<i>Inleiding</i>	34
5.5.2.	<i>Mensenhandel</i>	34
5.5.3.	<i>Seksueel geweld tegen kinderen</i>	35
5.6	DE AFNEMERS	35
5.6.1.	<i>Inleiding</i>	35
5.6.2.	<i>Mensenhandel</i>	35
5.6.3.	<i>Seksueel geweld tegen kinderen</i>	36
5.7	DOORWERKING	37
WAARDERING DOOR EXTERNEN		41
6.1	INLEIDING	41
6.2	TAKEN EN WERKZAAMHEDEN	43
6.3	RAPPORTEN	46
6.4	AANBEVELINGEN	50
6.5	CONCLUSIE	51
NADERE ANALYSE EN WAARDERING VAN DE TAAKUITVOERING		53
7.1	INLEIDING	53
7.2	AGENDERING EN PRIORITEITSSTELLING	54
7.3	GEGEVENSVERWERVING	56
7.3.1.	<i>Inleiding</i>	56
7.3.2.	<i>Mensenhandel</i>	56
7.3.3.	<i>Seksueel geweld tegen kinderen</i>	58
7.3.4.	<i>Conclusie</i>	60
7.4	GEGEVENSVERWERKING EN RAPPORTAGE	60
7.5	DOORWERKING	63
7.6	MIDDELEN	64
7.6.1.	<i>Het bureau</i>	64
7.6.2.	<i>Financiën</i>	64
7.6.3.	<i>Bevoegdheden</i>	65
RESUMÉ VAN BEVINDINGEN		67
8.1	INLEIDING	67
8.2	AMBITIES EN TAAKUITVOERING	67
8.3	MIDDELEN	68
8.4	EXTERNE WAARDERING	69
8.5	POSITIES EN BEVOEGDHEDEN	69
BIJLAGE 1: OVERZICHT GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN		I
BIJLAGE 2: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN		III
BIJLAGE 3: GEBRUIKTE AFKORTINGEN		V
BIJLAGE 4: DOOR RESPONDENTEN GESUGGEREERDE ONDERWERPEN VOOR ONDERZOEK		VII
BIJLAGE 5: NATIONAAL RAPPOORTEUR AAN DE ORDE IN DE TWEEDE KAMER		XIII
ENGLISH SUMMARY		XV

Samenvatting

Inleiding en vraagstelling

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

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

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

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

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

Doelen

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

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

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

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

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

Staatsrechtelijke positie

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

Organisatie en middelen

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

Taakuitvoering

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

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

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

Waardering door externen

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

Analyse en waardering

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

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

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

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

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

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

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

Inleiding

1.1 Aanleiding

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. Mevrouw mr. A. (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 mr. C.E. (Corinne) Dettmeijer-Vermeulen; zij vervult de functie nog steeds. Met ingang van 2012 is het mandaat van de Nationaal rapporteur uitgebreid naar seksueel geweld tegen kinderen en is de naam van het instituut veranderd in Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. In dit rapport duiden we het instituut meestal kortheidshalve aan met Nationaal rapporteur.

Op grond van artikel 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 Veiligheid en Justitie) de opdracht gekregen deze evaluatie uit te voeren. Dit rapport is de weerslag van deze evaluatie.

1.2 Onderzoeksvragen en –thema's

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

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

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

- A. Doelstellingen, taken en ambities

- B. Bestuurlijk-juridische status
- C. Organisatie en middelen
- D. Taakuitvoering
- E. Waardering door externen
- F. Analyse

De opbouw van dit rapport geschiedt grotendeels langs de lijnen van deze onderzoeksthe-
ma's. Daarbij zijn de eerste onderdelen (A-D) grotendeels beschrijvend en onderdeel E ana-
lytisch en wat meer normatief van aard. De verschillende onderzoeksthe-
ma's omvatten meerdere deelvragen die hieronder weergegeven worden. Daarbij wordt ook aangegeven in
welk hoofdstuk de beantwoording plaatsvindt.

Onderzoeksthema A: doelen, taken en ambities

Dit onderzoeksthema gaat over de formele en/of op papier vastgelegde doelstellingen, ta-
ken en ambities van de Nationaal rapporteur. In het kader van dit onderzoeksthema zijn de
volgende deelvragen onderscheiden:

1. Wat zijn de formele taken van de Nationaal rapporteur?
2. Welke formele (bijvoorbeeld in wetgeving of oprichtingsdocumenten geformuleer-
de) doelen en ambities heeft de Nationaal rapporteur?
3. Welke (eventueel hiervan afwijkende of aanvullende) doelen en ambities heeft de
Nationaal rapporteur zelf geformuleerd?
4. Zijn de doelen en ambities door de nieuwe taken op het gebied van seksueel ge-
weld tegen kinderen veranderd?
5. Wat zijn de (veronderstelde) relaties tussen de verschillende doelen, taken, ambi-
ties en activiteiten (middelen) van de Nationaal rapporteur?

Deze vragen worden beantwoord in hoofdstuk 2 van dit rapport.

Onderzoeksthema B: bestuurlijk-juridische status

6. Wat is de bestuurlijk-juridisch status van de Nationaal rapporteur?

Deze onderzoeksvraag wordt in hoofdstuk 3 beantwoord.

Onderzoeksthema B: organisatie en middelen

In het kader van het onderzoek wordt exact in beeld gebracht hoe (door wie en voor welke
bedragen) de Nationaal rapporteur gefinancierd wordt en hoe de middelen besteed wor-
den. De volgende deelvragen worden in dit kader beantwoord.

7. Wat waren de jaarlijks beschikbare budgetten voor de Nationaal rapporteur sinds
de oprichting?
8. Door welke organisaties vindt deze financiering plaats en om welke bedragen gaat
het daarbij?
9. Wat was de jaarlijkse (formele) formatie voor de Nationaal rapporteur sinds de op-
richting?
10. Hoe is het beschikbare budget in 2015 besteed?

Hoofdstuk 4 van dit rapport handelt over de organisatie en middelen en de deelvragen wor-
den in dit hoofdstuk beantwoord.

Onderzoeksthema C: taakuitvoering

In het kader van dit onderzoeksthema, dat gaat over de taakuitvoering (wat doet de Nationaal rapporteur?) onderscheiden we de volgende deelvragen:

11. Op welke wijze voert de Nationaal rapporteur zijn wettelijke taak uit?
12. Welke onderdelen van de taken worden (volledig) gerealiseerd en welke niet?
13. Wat betekende de verbreding van de taken van de Nationaal rapporteur voor de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de al bestaande taken?
14. Heeft de Nationaal rapporteur activiteiten ontwikkeld buiten de (formele) taakomschrijving?
15. Welke aanbevelingen heeft de Nationaal rapporteur gedaan, tot wie zijn ze gericht en in hoeverre zijn ze opgevolgd?
16. Met welke organisaties werkt de Nationaal rapporteur samen, met welke doel en op welke wijze?
17. Hoe verhoudt de taakuitvoering van de Nationaal rapporteur zich tot de taakuitvoering van andere organisaties die actief zijn op het gebied van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen?
18. Hoe verloopt de samenwerking met CoMensha en kan de Nationaal rapporteur zijn wettelijke taken uitvoeren mede op basis van de registraties van CoMensha?

Deze deelvragen worden beantwoord in hoofdstuk 5. Wat betreft de taakuitvoering richt het onderzoek op de periode vanaf 2012, toen de Nationaal rapporteur een extra mandaat (met betrekking tot seksueel geweld tegen kinderen) kreeg.

Onderzoeksthema D: waardering door externen

Dit onderzoeksthema omvat de meningen en ervaringen van betrokkenen buiten het instituut over de taakuitvoering door de Nationaal rapporteur. De volgende deelvragen komen daarbij aan de orde.

19. Hoe beoordelen externe betrokkenen de taakuitvoering van de Nationaal rapporteur?
20. Worden volgens externe betrokkenen bepaalde taken of onderwerpen onder- of overbelicht?
21. Wat is de waardering van externe betrokkenen van de adviezen, onderzoeken, rapporten en aanbevelingen van de Nationaal rapporteur?

In hoofdstuk 6 worden deze vragen beantwoord.

Onderzoeksthema E: analyse

Na de meer beschrijvende hoofdstukken vindt in hoofdstuk 6 onze analyse plaats van de bevindingen. De volgende deelvragen komen aan de orde.

22. Bezit de Nationaal rapporteur over voldoende bevoegdheden om zijn taken uit te voeren? Zo nee, welke barrières ervaart de Nationaal rapporteur? Is de Nationaal rapporteur in staat zijn wettelijke taken adequaat uit te voeren met de bevoegdheden die zij heeft?
23. Is er aanleiding tot wijziging van de werkwijze, taken en/of bevoegdheden van de Nationaal rapporteur?
24. Wat is het antwoord op de centrale onderzoeksvraag?

Deze analytische vragen worden in hoofdstuk 7 beantwoord.

1.3 Onderzoeksmethoden

Documentstudie

Bij de beantwoording van de deelvragen is in de eerste plaats gebruik gemaakt van documentstudie. Deze documenten zijn onder meer aangewend voor een reconstructie van de ambities, doelstellingen en taken van de Nationaal rapporteur. Ook is langs deze weg nagegaan welke activiteiten de rapporteur onderneemt. Daarnaast hebben we de rapporten die de Nationaal rapporteur in de loop van de jaren heeft gepubliceerd bestudeerd. Door het bureau van de Nationaal rapporteur en het bureau Secretaris-Generaal zijn daarnaast financiële gegevens aangeleverd. Een overzicht van de bestudeerde documenten is weergegeven in bijlage 1.

Interviews

Door middel van vraaggesprekken zijn de reconstructies van ambities, doelstellingen en taken getoetst. Over de taakuitvoering is gesproken met de Nationaal rapporteur en een aantal van haar medewerkers. Daarnaast zijn externe betrokkenen geïnterviewd over de taakuitvoering door de Nationaal rapporteur. In totaal zijn 35 personen geïnterviewd. Dat betrof functionarissen die op ons verzoek gesuggereerd zijn door (het bureau van) de Nationaal rapporteur van relevante gesprekspartners, functionarissen die naar ons oordeel 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 elk interview gebruikten we een op de persoon toegespitst gespreksleidraad, afhankelijk van de achtergrond van de geïnterviewde persoon. In bijlage 2 is een lijst opgenomen van de geïnterviewde personen.

Enquête stakeholders

Deelonderzoek D gaat in op de waardering van externen voor de taakuitvoering door de Nationaal rapporteur. Behalve dat we daarover interviews hebben gevoerd, hebben we in dit kader ook een digitale enquête verstuurd. In paragraaf 5.1 lichten we dit verder toe en is er een responsverantwoording opgenomen.

1.4 Beperkingen van het onderzoek

De Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen vereist dat “het instituut van de Nationaal rapporteur” elke vier jaar wordt geëvalueerd, met name om te bezien of de taakstelling wijziging behoeft.¹ Daarmee is de begrenzing van het onderhavige onderzoek gegeven. Deze evaluatie gaat over de wijze waarop de Nationaal rapporteur zijn taken uitvoert. Het is geen evaluatie van de Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Het onderzoek gaat ook niet over de effectiviteit van het functioneren van de Nationaal rapporteur: niet onderzocht is in hoeverre beoogde maatschappelijke doelen en ambities gerealiseerd worden. Dat zou overigens een geheel andere opzet en inhoud van het onderzoek vereisen. Over de mate waarin het werk van de Nationaal rapporteur bijdraagt aan het verwezenlijken van maatschappelijke doelen is in het kader van dit onderzoek alleen iets te zeggen op basis van hetgeen direct betrokkenen daaromtrent hebben verklaard. Daarover bevat dit rapport een aantal observaties.

¹ Artikel 9 van de wet luidt “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.”

De methodologische kwaliteit van de onderzoeken van de Nationaal rapporteur behoort niet tot de onderwerpen van deze evaluatie. Een methodologische beoordeling vergt specifieke expertise en een specifieke aanpak, die beter in het kader van een onderzoeksvisitatie zou kunnen worden gedaan.

Ontstaansgeschiedenis, taken en doelen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de ontstaansgeschiedenis van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, ooit ontstaan als Nationaal rapporteur vrouwenhandel, op hoofdlijnen beschreven. Daarbij wordt ook ingegaan op de (wettelijke) taken en ambities en visie van de Nationaal rapporteur zelf. Het hoofdstuk mondt uit in een zogenoemde doelboom, waarin de doelen (en hun onderlinge verbanden) van de Nationaal rapporteur schematisch zijn weergegeven.

2.2 Ontstaansgeschiedenis

2.2.1. Verklaring van Den Haag

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in 1997 vond in Den Haag een Europese ministeriële conferentie over vrouwenhandel plaats. Het resultaat van deze conferentie was de door alle ministers onderschreven 'Verklaring van Den Haag'. Hierin werden Europese richtlijnen voorgesteld voor effectieve maatregelen in de strijd tegen vrouwenhandel gericht op seksuele uitbuiting. De Verklaring had als doel om lidstaten aan te zetten tot verdere actie op nationaal en Europees niveau op het gebied van preventie, opsporing en vervolging en hulp aan slachtoffers van internationale vrouwenhandel. De verdere uitwerking van de maatregelen die werden genoemd in de Verklaring diende door de EU-lidstaten zowel op nationaal als op Europees niveau plaats te vinden. Het was voor het eerst dat er op Europees niveau dergelijke concrete maatregelen in de strijd tegen vrouwenhandel werden voorgesteld. De aanpak diende enerzijds om de opvang van slachtoffers te organiseren en anderzijds de criminaliteit te bestrijden.²

Een van de actiepunten uit de Verklaring van Den Haag was het instellen van een Nationaal rapporteur. In zijn brief van 17 oktober 1997 schreef de minister aan de Tweede Kamer dat naar aanleiding van de Haagse Verklaring onderzocht zou worden wat de mogelijkheden waren voor het instellen van een Nationaal rapporteur vrouwenhandel. Volgens de Verklaring is de Nationaal rapporteur iemand "who reports to governments, on the scale, the pre-

² TK 1996-1997, 25 110 nr. 17.

vention and combatting of trafficking in women.” Daartoe diende in kaart gebracht te worden welke criteria gebruikt zouden kunnen worden om te rapporteren over de aard, omvang en mechanismen van vrouwenhandel alsmede over de effectiviteit van gevoerd beleid en genomen maatregelen. Ten slotte werd samenwerking tussen de Nationale rapporteurs aangemoedigd.³ De resultaten van dat onderzoek zouden de basis gaan vormen voor een mandaat van een aan te stellen Nationaal rapporteur.⁴

Bij brief van 29 juni 1999 informeerde de minister de Tweede Kamer over zijn voornemen om een snelle aanstelling van een Nationaal rapporteur vrouwenhandel mogelijk te maken. In de brief schetste de minister de contouren van een Nationaal rapporteur, gaf hij aan welke taken en bevoegdheden hij voor de Nationaal rapporteur zag weggelegd en wat het onderzoeksterrein diende te beslaan. De Nationaal rapporteur zou in ieder geval onderzoek moeten doen naar: ‘de (ontwikkelingen in de) omvang en kenmerken van vormen van gedwongen prostitutie, in het bijzonder handel in vrouwen en kinderen, alsmede de effecten van de genomen beleidsmaatregelen ter bestrijding van dit fenomeen.’ aldus de brief.⁵

De Haagse Verklaring verstaat onder vrouwenhandel ‘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.’ De minister schreef dat het onderzoeksterrein van de Nationaal rapporteur om die reden primair deze delictsvorm zou omvatten. Daarnaast gaf de minister aan dat bij de aanstelling van een Nationaal rapporteur aansluiting wordt gezocht bij het nieuw voorgestelde en op dat moment bij de Eerste Kamer aanhangige artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht. Die bepaling bevat een bredere delictomschrijving dan uitsluitend handel (het over de landsgrenzen bewegen) ten behoeve van prostitutie. De taak van de Nationaal rapporteur werd omschreven als het jaarlijks rapport uitbrengen over de aard en omvang van vrouwenhandel, over de mechanismen die bij vrouwenhandel een rol spelen, over ontwikkelingen op dit terrein en over de effecten van het gevoerde beleid.⁶

2.2.2. Positie, organisatie en bevoegdheden

De minister was, zo blijkt uit de brief van juni 1999, van oordeel dat de rapporteur een onafhankelijke positie diende te bekleden. De Nationaal rapporteur zou namelijk kunnen worden beïnvloed als deze functionaris in een min of meer vaste relatie staat tot één van de organen die belang (kunnen) hebben bij de uitkomsten van het onderzoek en te trekken conclusies. Daarom achtte de minister het belangrijk dat voor de vervulling van de functie een persoon wordt aangesteld “met groot persoonlijk gezag die beschikt over toepasselijke deskundigheid en affiniteit met het thema, mede met het oog om de toegang te vergemakkelijken tot de instanties die de Nationaal rapporteur van informatie moeten voorzien om haar taak te kunnen uitoefenen.”⁷

Volgens de brief behoeft de Nationaal rapporteur geen bijzondere wettelijke bevoegdheden (zie kader). Dat betekende onder meer dat de Rapporteur geen wettelijk recht tot inzage in persoonsregisters van publieke en private instanties zou worden toegekend.⁸

De brief van 29 juni 1999 over de bevoegdheden van de Nationaal rapporteur

³ Verklaring van Den Haag.

⁴ TK 1997-1998, 25 606 nr. 2.

⁵ TK 1998-1999, 26 206 nr. 15

⁶ Aldus de interpretatie van de taakstelling zoals geformuleerd in de Eerste rapportage mensenhandel, p. 53.

⁷ TK 1998-1999, 26 206 nr. 15.

⁸ De Nationaal rapporteur en het Bureau werden overigens later wel gemachtigd tot inzage in politiedossiers en verkregen ook toegang tot dossiers van het Openbaar Ministerie, ook in lopende zaken. Zie par. 6.3.2.

“De nationaal rapporteur beschikt dus niet over bijzondere (wettelijke) bevoegdheden. Dit betekent dat de rapporteur geen bijzondere opsporingsbevoegdheden heeft, geen individuele klachtenbehandeling zal doen en geen inzagerecht kan claimen in registers die door andere personen zonder speciale bevoegdheden evenmin ingezien kunnen worden. Dat heeft te maken met de keuze om de functie in te stellen bij Koninklijk Besluit (zie: Juridisch kader) en met het feit dat eerst zal moeten blijken of het functioneren van de nationaal rapporteur gehinderd wordt door het ontbreken van dergelijke bevoegdheden. Mocht bij de evaluatie (zie: Evaluatie) daarvan blijken, dan kan alsnog overwogen worden bepaalde bevoegdheden op te nemen in een mogelijke wettelijke regeling”.

De brief vermeldde voorts dat naast de Nationaal rapporteur ook enkele medewerkers aangesteld zouden moeten worden voor de ondersteuning, het uitvoeren en begeleiden van onderzoek en het verwerken van de onderzoeksresultaten. Voor het verzamelen van gegevens kon de Nationaal rapporteur zich wenden tot alle organen en instellingen die in de beleving van de rapporteur beschikten over informatiemateriaal dat voor het te verrichten onderzoek van belang zou kunnen zijn. De door de rapporteur benaderde organen en instellingen dienden vervolgens alle medewerking te verlenen bij het beschikbaar stellen en verkrijgen van de benodigde gegevens, tenzij een wettelijk voorschrift zich daartegen zou verzetten.⁹

2.2.3. Eerste Nationaal rapporteur

Hoewel dit uiteindelijk niet bij Koninklijk Besluit gebeurde heeft de Nederlandse regering op 1 april 2000 als eerste Europese lidstaat een Nationaal rapporteur aangesteld in de persoon van mevrouw Korvinus. Op haar verzoek werd als officiële benaming voor de functie gekozen voor ‘Nationaal rapporteur mensenhandel’ in plaats van ‘vrouwenhandel’. De reden hiervoor was dat ook mannen en minderjarigen (meisjes én jongens) slachtoffer kunnen worden van mensenhandel. Het gebruik van de term mensenhandel was in overeenstemming met het toen inmiddels in werking getreden artikel 250a Sr., dat ook uitgaat van het begrip mensenhandel in plaats van vrouwenhandel.¹⁰ In 2002 verscheen het eerste rapport van de Nationaal Rapporteur. Het rapport schetste de stand van zaken op het gebied van mensenhandel in Nederland met inbegrip van de daarbij horende conclusies en aanbevelingen die beogen bij te dragen aan verhoogde aandacht voor de preventie en bestrijding mensenhandel en tot het intensiveren van reeds bestaande activiteiten dit gebied.

Het begrip ‘mensenhandel’ was inmiddels aan verandering onderhevig. Tot dan toe had mensenhandel altijd betrekking gehad op seksuele uitbuiting. Als gevolg van het ‘Palermo Protocol’ en het EU-Kaderbesluit inzake mensenhandel, werd artikel 250a Sr. vervangen door het op 1 januari 2005 in werking getreden artikel 273a Sr.¹¹ Daarmee werd de definitie van het begrip mensenhandel uitgebreid. Ook uitbuiting gericht op gedwongen dienstverlening, gedwongen bedelarij, uitbuiting van strafbare activiteiten (criminele uitbuiting) en orgaanverwijdering met gebruikmaking van een dwangmiddel vielen vanaf dat moment binnen het bereik van de nieuwe strafbepaling. Die wijziging betekende een verbreding van het onderzoeksgebied waarover de Nationaal rapporteur rapporteert.

⁹ TK 1998-1999, 260 206 nr. 15.

¹⁰ Eerste rapportage mensenhandel, p 52

¹¹ Door vernummering betreft het sinds 1 september 2006 artikel 273f Sr.

2.2.4. **Regeling instelling Nationaal rapporteur mensenhandel**

Op 6 september 2006 trad de Regeling Nationaal rapporteur mensenhandel in werking. Deze Regeling schiep een juridische grondslag voor het functioneren van de Nationaal rapporteur. De Regeling omschreef de drie hoofdtaken van de Nationaal rapporteur als volgt:¹²

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

De Regeling bepaalde (net als voorheen de minister) dat de Nationaal rapporteur in zijn werkzaamheden ondersteund zou worden door een bureau. Opnieuw werd (in de toelichting op de Regeling) gesteld dat de Nationaal rapporteur geen bijzondere wettelijke bevoegdheden behoeft. Door de Nationaal rapporteur te benaderen instellingen dienden alle medewerking te verlenen bij het beschikbaar stellen c.q. verkrijgen van de benodigde gegevens. De Nationaal rapporteur en het Bureau zijn gemachtigd om inzage te krijgen in politiedossiers en hebben toegang tot dossiers van het Openbaar Ministerie, ook in lopende zaken.

2.2.5. **Uitbreiding taken Nationaal rapporteur**

In het Verdrag van Lanzarote van 25 oktober 2007 wordt een relatie gelegd tussen het onderzoeksgebied van mensenhandel en kinderpornografie.¹³ Dit verdrag was het resultaat van reeds bestaande internationale overeenkomsten op het terrein van bestrijding van mensenhandel. Als gevolg hiervan besloot de minister om per 1 oktober 2009 het taakgebied van de Nationaal rapporteur uit te breiden met het onderwerp kinderpornografie.¹⁴ De overige taken en bevoegdheden van de Nationaal rapporteur op het gebied van mensenhandel bleven met deze Regeling ongewijzigd. In 2011 verscheen de eerste – en tevens laatste – rapportage over kinderpornografie. De Nationaal rapporteur concludeerde in dat rapport dat het enkel rapporteren over kinderpornografie niet logisch was en dat het mandaat van de Nationaal rapporteur het volledige terrein van seksueel geweld tegen kinderen diende te omvatten. Een aanpak van kinderpornografie alleen kon volgens de Nationaal rapporteur niet effectief zijn zonder een stevige inzet op de bestrijding van seksueel geweld tegen kinderen in brede zin. De aanbeveling van de Nationaal rapporteur wordt overgenomen en met ingang van 1 januari 2012 werden de taken van de Nationaal rapporteur mensenhandel uitgebreid met het onderwerp seksueel geweld tegen kinderen inclusief de aanpak van kinderpornografie. Door deze taakuitbreiding werd de naam van de Nationaal rapporteur mensenhandel gewijzigd in de naam Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.¹⁵

De taken en bevoegdheden op het gebied van mensenhandel bleven met deze Regeling ongewijzigd, met dien verstande dat de *Regeling instelling Nationaal rapporteur 2009* nog sprak over een ‘jaarlijks te presenteren rapportage’ en de ‘Regeling instelling Nationaal rapporteur 2012’ over een ‘periodieke rapportage’.

¹² Regeling van 6 september 2006, houdende de instellingen van de Nationaal rapporteur mensenhandel.

¹³ Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting.

¹⁴ Regeling van 28 oktober 2009, houdende instelling van de Nationaal rapporteur mensenhandel.

¹⁵ Regeling van 11 mei 2012, houdende instelling van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

2.2.6. Richtlijn inzake de bestrijding mensenhandel

Intussen trad op 5 april 2011 de Europese Richtlijn in werking inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan.¹⁶ In deze Richtlijn worden lidstaten opgedragen om de aanpak van mensenhandel institutioneel te borgen. Zodoende leidde de Richtlijn tot enkele aanscherpingen in de Nederlandse strafwetgeving op het gebied van mensenhandel. Hoewel Nederland reeds tien jaar eerder als eerste lidstaat een Nationaal rapporteur mensenhandel aanstelde, implementeerde Nederland de Richtlijn op 15 november 2013 door – naast tal van andere maatregelen – de functie van Nationaal rapporteur wettelijk te verankeren.¹⁷ Dit gebeurde middels de Wet nationaal rapporteur mensenhandel waarmee de onafhankelijke positie van de Nationaal rapporteur werd verzekerd.¹⁸ De taken van de Nationaal rapporteur bleven ongewijzigd.

2.3 Taken, missie en ambities

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

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

Artikel 7 voegt daaraan toe dat de rapporten, bedoeld in artikel 5 lid c, aanbevelingen dienen te bevatten ter verbetering van de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Deze aanbevelingen “kunnen zich richten tot de centrale overheid, lokale overheid en andere bestuursorganen, tot internationale organisaties, non-gouvernementele organisaties en tot andere betrokkenen”.

In 2015 heeft de Nationaal rapporteur in het Jaarplan 2016 zelf een missie en ambitie vastgesteld (zie kaders).¹⁹

Missie Nationaal rapporteur

De Nationaal rapporteur stelt zichzelf ten doel de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in praktijk, beleid en wetgeving te bevorderen en te werken aan het vergroten van bewustzijn hierover binnen de samenleving. Hij 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 bestaat uit vijf toekomstige situaties in de samenleving, aan de verwezenlijking ervan de Nationaal rapporteur wil bijdragen. De Nationaal rapporteur hanteert de Ambities als richtsnoer en toetssteen bij het maken van keuzen en het stellen van prioriteiten.

¹⁶ 2011/36EU.

¹⁷ TK 2011-2012 33 309 nr. 3.

¹⁸ TK 2012-2013 33 309 nr. 7.

¹⁹ <https://www.nationaalrapporteur.nl/Over/missieenambitie/>

Ambities Nationaal rapporteur

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

Uit de door ons gevoerde interviews en documentenstudie is gebleken dat de Nationaal rapporteur naast de wettelijke taken ook werkzaamheden en activiteiten heeft verricht (op verzoek of eigen initiatief) die strikt genomen buiten deze formele taakstelling vallen maar die van belang worden geacht voor een goede taakvervulling en het realiseren van de missie, ambities en doelstellingen. Daarbij gaat het om:

- Voorlichten
- Signaleren van trends en ontwikkelingen, onder meer via sociale media
- Netwerken
- Werkbezoek en dienstreizen
- Deelnemen aan overlegstructuren

Deze activiteiten beogen bij te dragen aan de effectiviteit van de vervulling van de wettelijke taken van de Nationaal rapporteur: de onderzoeken en adviezen komen onder de aandacht en 'landen' en de niet-wettelijke taken vormen ook input om bijvoorbeeld de juiste prioriteiten te kunnen stellen en onderwerpen te kiezen voor rapportages en advies.

2.4

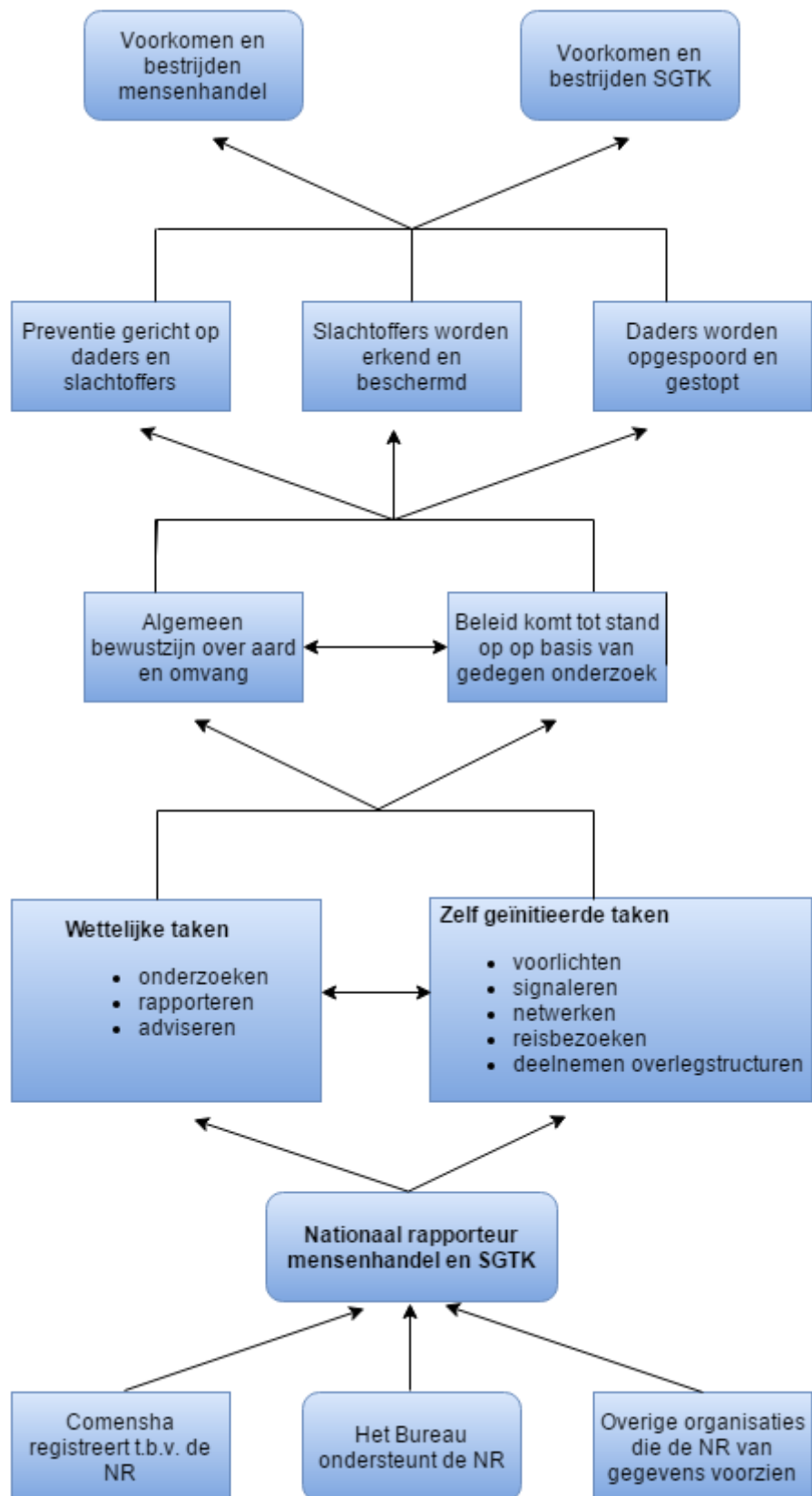
Doelboom

Hierna vatten we de taken, ambities en visie modelmatig samen in een zogenoemde doelboom. Een doelboom is een schematische weergave van de relaties tussen doelen en middelen. De doelboom is een momentopname van deze relaties zoals die op dit moment bestaan. De ondergelegen blokken zijn middelen (instrumenten) om de bovengelegen doelen of instrumenten te realiseren. De pijlen veronderstellen een doel-middel relatie tussen de verschillende blokken.

Het hoogst geplaatste doel in een doelboom is de zogenoemde eindformule, het ultieme doel waarnaar gestreefd wordt. Dat zijn er in dit geval twee, namelijk het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en van seksueel geweld tegen kinderen. Alle onderliggende (tussen)doelen zijn op hun beurt te beschouwen als middelen om de eindformule te realiseren. Daarbij gaan we uit van de huidige stand van zaken, dus inclusief het extra mandaat over seksueel geweld tegen kinderen dat de Nationaal rapporteur in 2012 heeft verkregen.

Er zijn uiteraard nog diverse andere organisaties die een bijdrage leveren aan die doelen. We vermelden in de doelboom expliciet CoMensha, omdat dat namens de Nationaal rapporteur verantwoordelijk is voor de registratie van slachtoffers van mensenhandel. In deze doelboom beperken we ons tot de taken, doelen en activiteiten van de Nationaal rapporteur.

FIGUUR 2.1: DOELBOOM NATIONAAL RAPPORTEUR



De doelboom is dus een partiële doelboom: het beleid op strafrechtelijk terrein met de genoemde einddoelen omvat een groot aantal maatregelen en middelen naast de instelling van de Nationaal rapporteur. De partiële doelboom reconstrueert slechts dat deel van het beleid waarin de Nationaal rapporteur het centrale middel is. De onderhavige evaluatie betreft immers uitsluitend het functioneren van de Nationaal rapporteur. Dat laat onverlet dat ook in deze doelboom elementen zijn opgenomen die buiten de directe invloedssfeer van de Nationaal rapporteur liggen. Dat betreffen met name alle blokken die geplaatst zijn boven de blokken waarin de wettelijke en andere taken van de Nationaal rapporteur vermeld staan. Dit zijn doelen die de NR zelf heeft geformuleerd maar waarop de NR gezien haar bevoegdheden geen directe invloed kan uitoefenen. De NR is immers niet zelf verantwoordelijk voor bijvoorbeeld het opsporen en stoppen van daders. Het bereiken van deze doelen is namelijk de verantwoordelijkheid van andere actoren, zoals onder meer de politie, het OM, overheden en belangenorganisaties die op hun beurt zelf ook tot doelstelling hebben mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen te voorkomen en te bestrijden. De Nationaal rapporteur levert een bijdrage aan het behalen van deze einddoelen door aanbevelingen te doen over de wijze waarop andere actoren/organisaties aan de verwezenlijking van deze doelen kunnen bijdragen en door deze organisaties te ondersteunen en kennis met hen te delen.

Staatsrechtelijke positie van de Nationaal rapporteur

Wat is de staatsrechtelijke positie van de Nationaal rapporteur? Hoe is de onafhankelijkheid geregeld? Artikel 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 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. Ofwel, een zelfstandige positie voor een ambt en voor de bekleeder van dat ambt moet bij wet (of eventueel: krachtens de wet) gevestigd worden.

Als de wetgever een ambt binnen de rijkdienst uitdrukkelijk "onafhankelijk" verklaart, creëert hij een onderdeel van de rijkdienst dat niet valt onder ministeriële zeggenschap en ministeriële verantwoordelijkheid. Dat onderdeel is dan te kwalificeren als een zelfstandig bestuursorgaan in de betekenis die Scheltema daar indertijd aan hechtte.²⁰ Het is echter niet perse een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen. Deze wet omschrijft een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) als "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". Er zijn echter ook organen die onderdeel uitmaken van de rijksoverheid en niet onder het gezag van een minister staan en *geen* openbaar gezag uitoefenen (bijvoorbeeld de KNAW).

De Nationaal rapporteur is voor het eerst in het leven geroepen door de benoeming, per 1 april 2000, van mevrouw Korvinus in het ambt van Nationaal rapporteur mensenhandel. Voor het ambt zelf was geen formele grondslag. Over de positie van deze Nationaal rapporteur had de minister in een brief aan de Tweede Kamer een aantal opmerkingen gemaakt. In de brief van 29 juni 1999²¹ over het aanstellen van een Nationaal rapporteur vrouwenhandel onderstreepte de minister dat de rapporteur om goed te kunnen functioneren een onafhankelijke positie diende te hebben. De minister 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

²⁰ Zie het rapport *Steekhoudend ministerschap* van de Commissie-Scheltema, Kamerstukken II, 21 427 no 41 en 60.

²¹ TK 1998-1999, 260 206 nr. 15.

rapporteur “eveneens borg te staan voor deze onafhankelijkheid”. Daarmee werd wellicht wel een inhoudelijke onafhankelijkheid van de Nationaal rapporteur in het leven geroepen, maar formeel staatsrechtelijk was zij een ambtenaar die opereerde onder ministeriële zeggenschap.

De daarop volgende regelingen van 2006, 2009 en 2012 waren ministeriële regelingen. Hoewel een ministeriële regeling formeler van aard is dan een ministeriële brief geldt nog steeds dat een minister niet op eigen gezag ambtenaren buiten zijn gezag en verantwoordelijkheid kan aanstellen; dat vereist een grondslag in de wet. Ook onder die regelingen was de Rapporteur formeel staatsrechtelijk een ambtenaar voor wier functioneren de minister van justitie verantwoordelijkheid droeg.

Met de inwerkingtreding van de Wet nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen per 1 januari 2015 veranderde de staatsrechtelijke positie van de rapporteur. Artikel 6 van die wet verklaart uitdrukkelijk: “De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen vervult zijn taak in onafhankelijkheid”. Dit kan slechts betekenen dat de Nationaal rapporteur het ambt op eigen gezag vervult, zonder dat de minister daarover zeggenschap heeft en zonder dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich daarover uitstrekt. Daarmee is de Nationaal rapporteur staatsrechtelijk gezien een ZBO.

Twee andere voorzieningen uit de wettelijke regeling bevestigen de zelfstandige positie. De eerste van die voorzieningen betreft de regeling van de positie van de ambtelijke staf van de Nationaal rapporteur. Artikel 2 lid 2 zegt daarover: “De medewerkers van het bureau leggen voor hun werkzaamheden uitsluitend verantwoording af aan de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Artikel 4 voegt daaraan toe: “De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen regelt zijn werkwijze en die van het bureau”. De tweede voorziening betreft het ontslag van de rapporteur. Artikel 3 van de wet bepaalt dat de rapporteur op eigen aanvraag wordt ontslagen. Voorts kan de rapporteur “bij koninklijk besluit worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden.” Daarmee is een wettelijke waarborg geschapen dat arbeidsrechtelijke verhoudingen de onafhankelijkheid van de Nationaal rapporteur niet kunnen ondermijnen.

De Nationaal rapporteur heeft geen rechtspersoonlijkheid. Daarin volgt de wetgever een langjarige wetgevingspraktijk volgens welke kleine ZBO’s – en zeker indien zij niet met openbaar gezag bekleed zijn – tot de rechtspersoon ‘Staat’ gerekend blijven worden. In de praktijk betekent het dat de Nationaal rapporteur niet op eigen gezag gerechtelijke procedures zou kunnen voeren. Gegeven de taakstelling is de kans dat de Nationaal rapporteur wil procederen dan wel dat men tegen de Nationaal rapporteur zou willen procederen, zeer klein.

In beheersmatig opzicht heeft de Nationaal rapporteur geen uitdrukkelijke zelfstandigheid. Het instituut is beheersmatig ondergebracht bij het bureau SG van het ministerie van VenJ.²² Het deelt ten volle in de planning-&-control-cyclus van het ministerie van VenJ. Administraties zoals de personeelsadministratie worden, in afstemming met het hoofd van het bureau van de Nationaal rapporteur, gevoerd door de bedrijfsvoerder van het bureau SG. Onder de

²² Artikel 2, lid 4 van de Wet op de Nationaal Rapporteur bepaalt dat de Minister van Veiligheid en Justitie, na overleg met de Nationaal Rapporteur, zorg draagt voor de nodige voorzieningen van het instituut. “Om praktische redenen is er voor gekozen het Bureau facilitair onder te brengen bij het Bureau van de Secretaris-Generaal (Bureau SG) van het Ministerie van Justitie. Dit betekent dat zaken als personeelsaangelegenheden, boekhouding, financiële verantwoording en materiële bedrijfsvoering, onder verantwoordelijkheid en sturing van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, binnen het Ministerie van Justitie worden afgehandeld” Bron: *Mensenhandel, Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur*, par. 3.5.

geldende regels is financiële verzelfstandiging niet mogelijk tenzij bij wet. De Regeling Agentschappen²³ stelt onder meer als eis dat een comptabel te verzelfstandigen eenheid een omzet van tenminste € 50 miljoen per jaar heeft (artikel 4 lid 1 onder a). Alleen al deze voorwaarde is een onoverkomelijke barrière voor financiële verzelfstandiging. Er zijn geen aanwijzingen dat het bestaande beheersmatige arrangement de onafhankelijkheid van het functioneren van de Rapporteur op enigerlei wijze zou kunnen aantasten. Er is een behoefte aan een zekere budgettaire flexibiliteit: de aard van het werk brengt met zich mee dat de bestedingen van jaar tot jaar fluctueren. Binnen de bestaande begrotingscyclus blijkt voldoende ruimte om aan deze behoefte te voldoen.

Samengevat: naar geldend staatsrecht dient de Nationaal rapporteur gekwalificeerd te worden als een zelfstandig bestuursorgaan. De beheersmatige positie van de Nationaal rapporteur zou mogelijkerwijze tot een inbreuk in die zelfstandigheid kunnen leiden, maar daarvan is in de praktijk niets gebleken.

²³ Regeling van de Minister van Financiën van 28 september 2012 over instelling, opzet en werking van agentschappen (Regeling agentschappen), ter uitvoering van de artikelen 18, eerste en derde lid, 38, eerste lid en 65, eerste lid van de Comptabiliteitswet 2001.

Middelen

4.1 Inleiding

Het onderwerp van dit hoofdstuk zijn de financiële en personele middelen van de Nationaal rapporteur. De juridische grondslag daarvan is te vinden in artikel 2 lid 4 van de wet Nationaal rapporteur: “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.”

Paragraaf 4.2 behandelt de ter beschikking gestelde financiële middelen en de inkomsten en uitgaven van de Nationaal rapporteur door de jaren heen. De gegevens voor de geboden cijferopstellingen zijn ten behoeve van dit onderzoek uit diverse bronnen afgeleid. Daarbij dient aangetekend te worden dat de gepresenteerde cijfers op detailniveau kunnen afwijken van de werkelijke cijfers. Dit heeft als oorzaak dat de door de verschillende betrokken partijen (ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal rapporteur) beschikbaar gestelde financiële gegevens hier en daar hiaten en tegenstrijdigheden vertonen. Dit doet echter geen afbreuk aan het hier geschetste globale beeld van de financiële middelen die de Nationaal rapporteur in de onderzoeksperiode heeft kunnen aanwenden.

Paragraaf 4.3 behandelt de formatie van de Nationaal rapporteur.

4.2 Financiële middelen

Gedurende de onderzoeksperiode behelsden de uitgaven van de Nationaal rapporteur globaal € 1,1 miljoen per jaar (zie tabel 4.1) Dit bedrag wordt voor het overgrote deel besteed aan personeelskosten, waaronder ambtelijke ondersteuning (het Bureau van de Nationaal rapporteur). Uit tabel 4.1 blijkt dat de toewijzingen van de ministeries niet alle jaren voldoende waren om de uitgaven te dekken. In het navolgende worden per jaar bijzonderheden vermeld waardoor een verklaring wordt gegeven voor deze vermelde tekorten.

TABEL 4.1: INKOMSTEN EN UITGAVEN (IN €) VANAF 2010²⁴

JAAR	TOEWIJZING MINISTERIES	UITGAVEN	RESULTAAT
2010	638.000	965.657,60	- 327.657,60
2011	838.000	1.015.487	- 177.487
2012	1.138.000	1.074.458	63.542
2013	1.243.000	1.247.897	-4.897
2014	1.183.000	1.311.555	-128.555
2015	1.183.000	1.263.157	-80.157

Tabel 4.1 toont ten aanzien van het jaar 2010 een tekort tussen toegewezen middelen en uitgaven. De begroting voor het Jaarplan 2010 van de Nationaal Rapporteur vroeg reeds om een toewijzing van € 925.962, maar dat is destijds niet gehonoreerd. Om deze uitbreiding is verzocht aangezien meer onderwerpen onder het mandaat mensenhandel gebracht werden waardoor het onderzoeksterrein van de Nationaal Rapporteur verruimd werd. Voorts heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie de aanstelling van de Nationaal Rapporteur dat jaar verruimd van 0,5 naar 1,0 fte. Verder is een bedrag van € 133.600 voor huisvestingskosten als uitgave ten laste van de Nationaal Rapporteur gebracht. Deze boeking hoort volgens de Nationaal rapporteur niet als uitgave op haar begroting aangezien het ministerie van Veiligheid en Justitie deze kosten uit de eigen begroting draagt. Voorts wordt door de Nationaal rapporteur als verklaring voor het tekort aangegeven dat er sprake was van een achterstallige verrekening van het salaris van de Nationaal Rapporteur over 2009. Het verschil tussen de toewijzing van de ministeries en de uitgaven die in tabel 4.1 vermeld staan is achteraf door het ministerie van Veiligheid en Justitie gecompenseerd.

De uitbreiding van de taakstelling (met ingang van 1 januari 2012) met het onderwerp 'seksueel geweld tegen kinderen' werd volledig weerspiegeld in de toewijzing: vanaf 2012 is € 300.000 meer toegekend. Het ministerie heeft er kennelijk een voorkeur voor om de uit veranderingen voortkomende verhoging van uitgaven achteraf te compenseren in plaats van vooraf toe te wijzen.²⁵

Voor wat betreft de jaren 2014 en 2015 is het verschil tussen inkomsten en uitgaven van een andere aard. Voor deze beide jaren is er een (nog steeds voortdurend) verschil van mening tussen de Nationaal rapporteur en het bureau Secretaris-Generaal (bureau SG) van het ministerie van VenJ over de toewijzing van middelen aan de Nationaal rapporteur. De Nationaal rapporteur gaat ervan uit dat de sinds 2012 verstrekte extra bijdrage van € 300.000 ook in 2015 en volgende jaren op hetzelfde niveau is gehandhaafd. Het bureau SG stelt zich op het standpunt dat deze uitbreiding van het budget eind 2015 met terugwerkende kracht is gereduceerd tot € 200.000.

De financiering van de Nationaal rapporteur is niet alleen afkomstig van het ministerie van VenJ maar ook van enkele andere ministeries. Vanaf de start verkreeg de Nationaal rapporteur toewijzingen van het toenmalige ministerie van Justitie (nu: Veiligheid en Justitie) en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Buitenlandse Zaken (BZ), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).²⁶ Tabel 4.2 verschaft een indruk van de verdeling van de totale toewijzing over de afzonderlijke ministeries, op basis van de cijfers over de jaren 2001 tot 2012. Zoals de tabel laat zien: de ministeries van BZ, VWS en SZW droegen jaarlijks jaar € 100.000 bij aan de financiering

²⁴ Gebaseerd op de aangeleverde financiële verantwoordingen over de jaren 2010-2015.

²⁵ Aldus ook een respondent van het ministerie van VenJ.

²⁶ *Mensenhandel, Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Bureau NRM Den Haag 2002, pag. 56.

van de Nationaal Rapporteur. De bijdrage van BZ werd per 2010 verhoogd met € 10.000. De bijdrage van het ministerie van Veiligheid en Justitie is in de jaren 2010 en 2011 verhoogd naar € 228.000 en € 428.000.

TABEL 4.2: TOEWIJZING MINISTERIES 2001- 2012 IN EURO'S (AFGEROND X € 1000)

JAAR / DEPARTEMENT	2001-2004	2005-2009*	2010**	2011	2012
VENJ	102	159	228	428	428
BZ	91	100	110	110	110
BZK	91	100	100	100	100
VWS	91	100	100	100	100
SZW	56	100	100	100	100
V&J EN VWS (SGTK)					300
TOTAAL	292	559	638	838	1.138

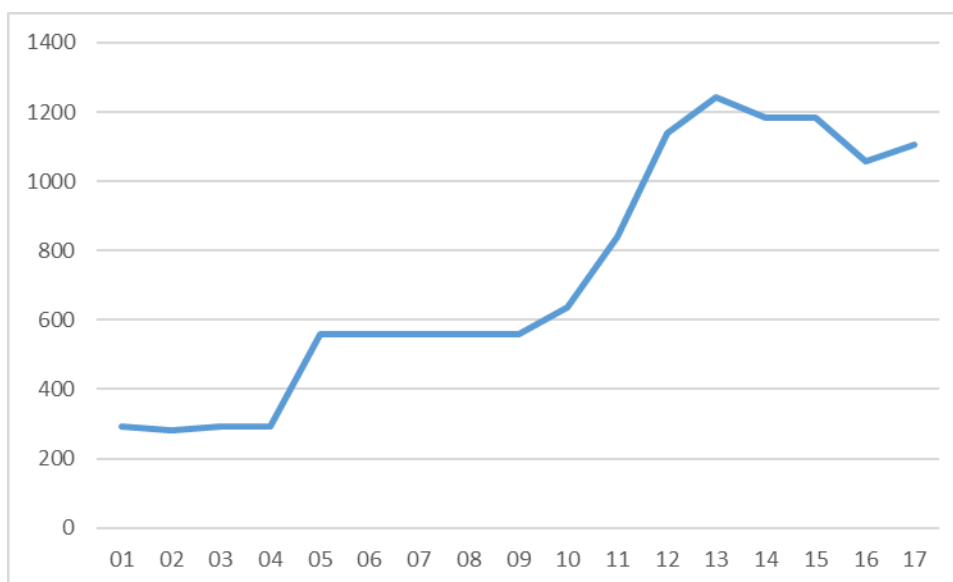
De cijfers zijn verstrekt door het bureau SG van het ministerie van VenJ. Meer recente gegevens kon men niet beschikbaar stellen.

* Volgens mededeling van de zijde van de NR was voor de jaren 2008 en 2009 ca € 614.000 begroot en gerealiseerd.

** Volgens mededeling van de zijde van de NR ontving de NR in 2010 van V&j en derden ca. €200.000 ten behoeve van activiteiten ten gevolge van het 10 jarig bestaan. In de voor dit onderzoek ter beschikking gestelde financiële bescheiden is dit bedrag niet terug te vinden.

In grafiek 4.1 is weergegeven hoe het budget van de Nationaal rapporteur zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld.

GRAFIEK 4.1: ONTWIKKELING KOSTEN NATIONAAL RAPPORTEUR 2001-2017 (AFGEROND, X 1000 €)



De door het bureau SG gestelde reductie van de specifieke bijdrage voor SGTK van drie ton naar twee ton is terug te vinden in het meerjarig budgettair kader dat is opgenomen in tabel 4.3. Deze extra toewijzing wordt overigens gedragen de ministeries van VenJ en VWS samen. Aan de hand van de beschikbare informatie is niet vast stellen welk aandeel elk van beide departementen daarin heeft. Daarom is in tabel 4.2 opgenomen dat dit bedrag per 2012 is toe te rekenen aan de ministeries van VenJ en VWS gezamenlijk.

TABEL 4.3: BUDGETTAIR KADER NATIONAAL RAPPORTEUR 2011-2017 (AFGEROND X 1000)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mensenhandel	793	793	793	793	793	706	706
SGTK		300	300	200	200	200	200
Uitbreiding budget VenJ	45	45	150	150	150	150	150
Incidentele bijdrage VenJ				40	40		
Amendement							50
Totaal	838	1.138	1.243	1.183	1.183	1.056	1.106

Bron: Budgettair kader NRM, opgesteld door het ministerie van VenJ

Tabel 4.3 laat voorts zien dat de toewijzing van het ministerie van VenJ vanaf het jaar 2011 is verhoogd met een niet-geoordeelde "uitbreiding budget". In de jaren 2014 en 2015 is er incidenteel € 40.000 toegekend vanwege een toezegging van de minister van VenJ ten behoeve van het opstellen van het rapport Prostitutie en Mensenhandel. In 2016 is vanwege rijksbrede bezuinigingen de structurele bijdrage van het ministerie van VenJ met € 87.000 gekort. Bij de behandeling van de begroting van het ministerie van VenJ 2017 is het amendement Kooiman-Recourt door de Tweede Kamer aangenomen. Dit amendement strekte ertoe om € 50.000 beschikbaar te stellen aan de Nationaal rapporteur teneinde de sinds 2016 doorgevoerde korting op de bijdrage aan de rapporteur voor een belangrijk deel terug te draaien. "Wegens het grote belang van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen wil indiener geld vrijmaken, zodat de rapporteur in staat wordt gesteld om haar werkzaamheden uit te kunnen voeren."²⁷

Tabel 4.3 geeft voorts een indruk van de verdeling van de middelen over de twee mandaten. Daarbij geldt dat de salarissen van de Nationaal Rapporteur, het hoofd van het Bureau, de secretaresse en de communicatiemedewerker allemaal onder de post mensenhandel zijn opgenomen, terwijl zij uiteraard ook op het terrein SGTK actief zijn.

Het was niet mogelijk inzicht te bieden in de kosten van afzonderlijke rapporten of overige producties van de Nationaal rapporteur, omdat er niet projectmatig wordt begroot.

4.3 Formatie

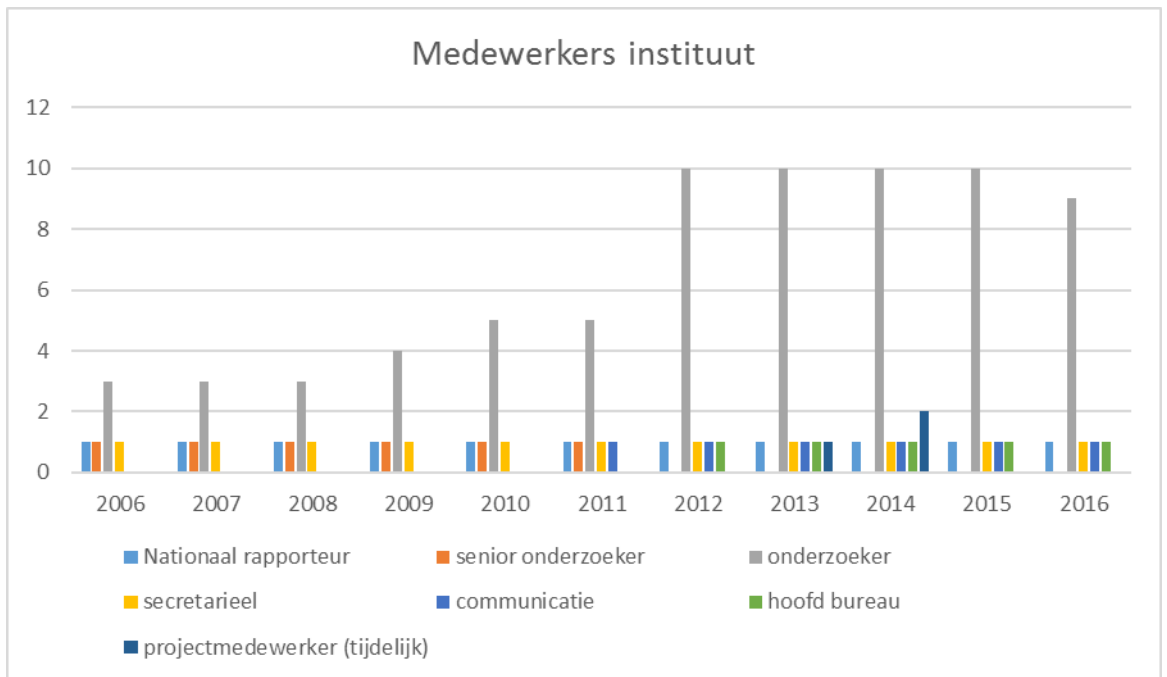
Het personeelsbestand van het instituut Nationaal rapporteur is door de jaren heen gestegen en fluctueert nogal. Bij het Instituut Nationaal rapporteur mensenhandel werkten in 2016 veertien personen. De kernbezetting omvatte, naast de Nationaal rapporteur zelf, een hoofd bureau, tien onderzoekers, een communicatiemedewerker en een secretariaal ondersteuner. In grafiek 4.2 zijn de fluctuaties tussen 2011 en 2016 inzichtelijk gemaakt.²⁸

De stijging van het aantal onderzoekers tussen 2011 en 2012 valt te verklaren uit de uitbreiding van het takenpakket van de Nationaal rapporteur van mensenhandel naar mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Dit leidde tot een verdubbeling van het aantal onderzoekers.

²⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34550-VI-39.html>.

²⁸ De in de grafiek verwerkte gegevens zijn verstrekt door het Bureau Nationaal Rapporteur.

GRAFIEK 4.2: OVERZICHT MEDEWERKERS INSTITUUT NATIONAAL RAPPORTEUR MENSENHANDEL



Tabel 4.4 geeft een beeld van de personeelsbezetting in het jaar 2016 en van de fluctuaties gedurende het jaar. De gemiddelde bezetting over het gehele jaar genomen was in totaal 14 fte, waarvan gemiddeld 9,5 vast en 4,5 tijdelijk. De fluctuaties zoals die in de tabel zijn terug te vinden vormen een neerslag van het beleid van de Nationaal rapporteur om een redelijke doorstroming in de bezetting te bewerken. De Nationaal rapporteur waardeert het positief indien medewerkers na een jaar of vijf hun kwaliteiten weer elders gaan inzetten. Verandering van functie, met nieuwe uitdagingen, is goed voor de mensen. Nieuwe mensen met nieuwe inzichten en nieuwe energie acht zij goed voor het bureau.

TABEL 4.4: FLUCTUATIES IN PERSONEELSBEZETTING IN 2016, IN FTE²⁹

Maand →	JAN	FEB	MRT	APR	MEI	JUN	JUL	AUG	SEP	OKT	NOV	DEC
Vaste bezetting	10,9	10,9	9,9	9,9	9,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9
Tijdelijke bezetting	5,0	5,0	5,0	5,0	4,0	5,0	4,0	4,0	4,0	3,0	5,0	5,0
Totaal	15,9	15,9	14,9	14,9	13,9	13,9	12,9	12,9	12,9	11,9	13,9	13,9

²⁹ Gegevens verstrekt door het Bureau Nationaal Rapporteur.

Taakuitvoering

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de uitvoering van de taken van de Nationaal rapporteur. De Nationaal rapporteur heeft, zoals in hoofdstuk 2 uiteen gezet, drie wettelijke taken: onderzoeken, rapporteren en adviseren. Daarnaast onderneemt de Nationaal rapporteur activiteiten die niet zonder meer onderdeel zijn van deze taken maar er wel uit voortvloeien. De vervulling van de wettelijke taken van de Nationaal rapporteur vindt zijn neerslag in onderzoeksrapporten met aanbevelingen. Onderzoek en rapportage worden in paragraaf 5.2 besproken. Vervolgens komt de uitoefening van de afgeleide taken aan de orde: in paragraaf 5.3 adviseren en voorlichten, in paragraaf 5.4 netwerken en het onderhouden van internationale contacten. De beschrijvingen geven een indruk van de activiteiten van de Nationaal rapporteur maar beogen niet volledig te zijn.

Onderwerp van de laatste paragraaf (5.5) is wat kan worden aangeduid als ‘de omgeving’ van de Nationaal rapporteur. Tot die omgeving kunnen in de eerste plaats de ‘leveranciers’ gerekend worden: de publieke en private instanties die de Nationaal rapporteur van informatie voorzien. In de tweede plaats zijn er de ‘afnemers’, de instanties die de rapporten en de aanbevelingen van de Nationaal rapporteur benutten.

5.2 Onderzoeken en rapporten

5.2.1. Inleiding

De Nationaal rapporteur heeft in de door het evaluatieonderzoek bestreken periode 26 onderzoeksrapporten gepubliceerd; negentien op het gebied van mensenhandel en zeven op het gebied van seksueel geweld tegen kinderen. Behalve rapporten publiceerden de Nationaal rapporteur en haar medewerkers ook artikelen over uiteenlopende aspecten van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

5.2.2. Mensenhandel

Vanaf zijn instelling heeft de Nationaal rapporteur systematisch onderzoek verricht naar de prevalentie en variatie van mensenhandel, naar aantallen slachtoffers en daders en veroordelingen. De resultaten van dat onderzoek werden, overeenkomstig de wettelijke opdracht, periodiek vastgelegd in een rapport aan de regering. Na 2011 is er bewust voor gekozen om

hiervan af te wijken en vanaf 2012 is de Nationaal rapporteur meer thematisch gaan onderzoeken en rapporteren. In 2013 is nog één integraal rapport over mensenhandel verschenen. Er is een nieuw periodiek overzichtsrapport over mensenhandel verschenen en zijn thematische rapporten gepubliceerd. Vanaf dat moment wordt door middel van themarapporten over verschillende onderwerpen apart van elkaar gerapporteerd. Dit heeft ertoe geleid dat er sindsdien meer rapporten verschijnen dan voorheen.

In de periode voor 2012 werd per overzichtsrapport een groot aantal aanbevelingen opgenomen, soms tientallen. Dat bleek niet effectief en is sindsdien veranderd. Per thematisch rapport worden nu steeds nog ongeveer vijf aanbevelingen opgenomen gericht aan concrete organisaties of functionarissen. Een overzicht van de rapporten op het gebied van mensenhandel die sinds 2012 zijn verschenen is te vinden in tabel 5.1. Daarbij dient aangetekend te worden er van veel van de hier gepresenteerde rapporten ook een Engelstalige uitgave is uitgebracht. Van een aantal rapporten verscheen voorts een zelfstandig gepubliceerde *factsheet*. Daarnaast zijn veel rapporten zowel in pdf als interactief beschikbaar gemaakt.

TABEL 5.1: RAPPORTEN OVER MENSENHANDEL IN DE PERIODE 2012-2016

2012	Kwantitatieve gegevens over (vervolging en berechting van) verdachten en veroordeelden in mensenhandelzaken in de periode 2006-2010
	Opsporingen van mensenhandel en de B9-regeling, vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van geseponeerde mensenhandelzaken
	Mensenhandel met het oogmerk orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap
	Jurisprudentie mensenhandel-zaken 2009-2012. Een analyse
	Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk
	Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011
2013	Mensenhandel in en uit beeld- cijfers vervolging en berechting 2008 – 2012
	Negende rapportage van de Nationaal rapporteur
2014	Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008 – 2012
	Mensenhandel in en uit beeld II - Update cijfers vervolging en berechting 2009-2013
	Mensenhandel in en uit beeld II - Update cijfers mogelijke slachtoffers 2009-2013
2015	Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2010-2014 (4 dl)
	Mensenhandel. Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen
2016	Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015
	Monitor mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011-2015
	Prostitutie en mensenhandel

Van het rapport *Mensenhandel in en uit beeld* uit 2012 zijn in later jaren updates verschenen met cijfers over (mogelijke) slachtoffers en over vervolging en berechting in mensenhandelzaken.

Het jaar 2013 stond vooral in het teken van de Negende rapportage mensenhandel. In deze overzichtsrapportage komt de Nationaal rapporteur tot de conclusie dat het relatief goed gaat met de Nederlandse aanpak van mensenhandel, maar dat er ook nog steeds reden voor zorg zijn. Zo is de prostitutiebranche (het illegale, maar vooral ook het vergunde deel) nog steeds een lucratief terrein voor mensenhandel. Voorts zou de overheid meer moeten inzetten op minderjarige slachtoffers en alerter moeten worden op nieuwe vormen van mensenhandel buiten de seksindustrie.

5.2.3. Seksueel geweld tegen kinderen

In 2009 wordt de taak van de Nationaal rapporteur uitgebreid met het onderwerp kinderpornografie. In 2011 verschijnt daarover een eerste rapport getiteld *Eerste Rapportage Kinderpornografie*. Zoals hiervoor al is besproken beveelt de Nationaal rapporteur in dit rapport aan dat niet alleen het onderwerp kinderpornografie onderzocht dient te worden maar het bredere onderwerp van seksueel geweld tegen kinderen. In 2012 wordt daarom het mandaat van de Nationaal rapporteur uitgebreid met seksueel geweld tegen kinderen. Tabel 5.2 bevat een overzicht van de rapporten die sindsdien onder dit mandaat zijn verschenen. Ook voor deze rapporten geldt dat de inhoud ervan op uiteenlopende wijzen beschikbaar is gesteld, (via pdf, interactief en in vertaalde vorm).

TABEL 5.2: RAPPORTEN OVER SEKSUEEL GEWELD TEGEN KINDEREN

2011	Eerste rapportage kinderpornografie
2013	Barrières tegen kindersekstoerisme
2014	Op goede grond. De aanpak van seksueel geweld tegen kinderen
2015	De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17 jarigen tegen betaling
2016	Ontucht voor de rechter, deel I. De zaken
	Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel
	Ontucht voor de rechter, deel II. De straffen

Op het gebied van seksueel geweld tegen kinderen zijn nog geen periodiek herhaalde overzichtsrapporten gepubliceerd, maar *Op goede grond* wordt geacht de eerste in een dergelijke reeks te zijn. De overige (thematische) rapporten bevatten een vijftal aanbevelingen, niet zozeer gericht aan de regering maar aan (met name genoemde) organisaties, instanties en functionarissen. Het rapport *Barrières tegen kindersekstoerisme* doet verslag van een inventariserend onderzoek naar barrières die opgeworpen worden en kunnen worden tegen kindersekstoerisme. Het is een toepassing van het zgn. barrièremodel dat veel wordt toegepast in beleid aangaande het tegengaan van mensenhandel.

In het rapport *Op goede grond*, dat veel publieke aandacht genereerde, bracht de Nationaal rapporteur de omvang en de vormen van seksueel geweld tegen kinderen in kaart alsook de wijze waarop seksueel geweld tegen kinderen in Nederland wordt aangepakt. In het rapport *De klant erbij* worden de uitkomsten beschreven van het onderzoek naar de opsporing en vervolging van klanten van 16- en 17-jarigen voor seks tegen betaling. In *Ontucht voor de rechter I* en *II* doet de Nationaal rapporteur verslag van onderzoek naar de straftoemeting in ontuchtzaken. In dit onderzoek pleit de Nationaal rapporteur voor meer helderheid en uniformiteit in de wijze waarop rechters een straf opleggen.

5.3 Adviseren en voorlichten

5.3.1. Inleiding

De Nationaal rapporteur houdt zich niet alleen bezig met onderzoeken, rapporteren en het doen van aanbevelingen. Voorlichten en adviseren ziet de Nationaal rapporteur eveneens als belangrijke activiteiten. Zij wil niet volstaan met het rapporteren van de resultaten van onderzoek; maar verder gaan en verworven inzichten en aanbevelingen door middel van voorlichting en advisering actief onder de aandacht brengen van degenen die er in de praktijk wat mee kunnen doen. Immers, “de effectiviteit van een onafhankelijk opererende rapporteur hangt voor een belangrijk deel af van de mate waarin de aanbevelingen tot resulta-

ten leiden".³⁰ Om de resultaten van onderzoek zo goed mogelijk te kunnen adresseren heeft de Nationaal rapporteur in 2012 een communicatiemedewerker aangesteld die onder meer het contact met de media onderhoudt. Voor het verspreiden van de boodschap maakt de Nationaal rapporteur gebruik van uiteenlopende media. De Nationaal rapporteur onderhoudt een omvangrijke website waarop naast de uitgebrachte rapporten veel specifieke teksten (standpunten, voordrachten, reacties op de actualiteit) te vinden zijn; zij geeft interviews aan de schrijvende media, radio en tv en zij is actief op twitter. Uit een door het bureau van de Nationaal rapporteur ten behoeve van dit onderzoek opgesteld overzicht van de 'media coverage' blijkt dat alleen al in 2016 zo'n 75 berichten in de media zijn verschenen over of naar aanleiding van rapporten van de Nationaal rapporteur. In 2015 waren dat 57 berichten en in 2014 waren dat er 58. In 2013 gebeurde dat 44 keer en in 2012 was daarvan 37 keer sprake.³¹ De berichten verschenen veelal nadat de Nationaal rapporteur een rapport publiceerde of wanneer het onderwerp mensenhandel of seksueel geweld tegen kinderen op enigerlei andere wijze in het nieuws kwam.

Hieronder volgt ter illustratie een aantal voorbeelden van de activiteiten van de Nationaal rapporteur op gebied van advies en voorlichting.

5.3.2. Mensenhandel

Rapporten en aanbevelingen zijn niet alleen gericht aan de regering en andere landelijke organisaties, maar ook aan lokale overheden, andere bestuursorganen, ngo's en andere betrokkenen. In het verleden werden dergelijke rapporten aan de gemeentebesturen gestuurd maar volgde er geen verdere actie door de Nationaal rapporteur. In 2012 publiceerde de Nationaal rapporteur bijvoorbeeld een rapport over de bestrijding van mensenhandel op gemeentelijk niveau.³² In navolging van dat rapport is de Nationaal rapporteur bij veel gemeenten op bezoek geweest. In dat kader heeft de Nationaal rapporteur in 2013 op verschillende gemeenteraadsvergaderingen, congressen en bijeenkomsten gesproken over de aanpak van mensenhandel en haar bevindingen uit het onderzoek voorgelegd. Op die manier konden voorbeelden worden gegeven van mensenhandel die in die specifieke gemeente spelen. Het doel daarvan is bewustwording creëren, het duiden van de problematiek en uitleg kunnen geven aan betrokkenen. Een ander voorbeeld van advisering door de Nationaal rapporteur is een vraag vanuit het buitenland waarbij de Nationaal rapporteur om advies is gevraagd over de inrichting van een vergelijkbaar instituut in het Verenigd Koninkrijk.

5.3.3. Seksueel geweld tegen kinderen

In 2014 adviseerde de Nationaal rapporteur over wetsvoorstellen behorend bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. De Nationaal rapporteur heeft daarbij aangegeven dat er nadrukkelijk aandacht moet uitgaan naar de raakvlakken tussen mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen en de samenhang daartussen. Een ander voorbeeld van advisering is naar aanleiding van het tweede deel van rapport *Ontucht voor de rechter*. In dat rapport constateert de Nationaal rapporteur dat de straftoemeting door rechters in ontuchtzaken willekeurig is en dat er geen patroon in is te ontdekken. Het rapport mondde uit in onder meer de aanbeveling om een landelijk kader voor straftoemeting in ontuchtzaken te maken. De aanbevelingen hebben ertoe geleid dat de commissie Rechtseenheid de Nationaal rapporteur om advies heeft gevraagd over criteria en factoren die bij de straftoemeting een rol zouden moeten spelen.

³⁰ *Mensenhandel – 10 jaar Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland – Achtste rapportage van de nationaal rapporteur*. BNRM, Den Haag 2010, pag. 149.

³¹ *Mediacoverage Nationaal rapporteur 2012-2017, gezocht via Lexis Nexis*. Aangeleverd aan de onderzoekers.

³² *Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk*, BRNM Den Haag 2012.

5.4 Netwerken en internationale contacten

5.4.1. Inleiding

De huidige Nationaal rapporteur heeft vanaf haar benoeming in 2006 veel werk gemaakt van het opbouwen en uitbouwen van een uitgebreid (internationaal) netwerk. In de periode tussen 2006 en 2012 is de Nationaal rapporteur zich meer dan voorheen naar buiten toe gaan profileren. Uit de jaarplannen van deze periode blijkt dat de Nationaal rapporteur en haar medewerkers steeds meer in de openbaarheid zijn gaan treden. Waar de Nationaal rapporteur en haar medewerkers in 2007 ruim 150 activiteiten verrichtten zoals gesprekken voeren, bijeenkomsten bijwonen en spreken in het openbaar, waren dat er in 2010 al ruim 250.³³ De Nationaal rapporteur maakt met haar onderzoekers deel uit van verschillende overlegstructuren waarin de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen worden besproken. Ook spreken de Nationaal rapporteur en haar onderzoekers veelvuldig op buitenlandse conferenties en expertmeetings en voeren zij gesprekken tijdens vele binnen- en buitenlandse werkbezoeken. Hieronder volgt een kleine greep uit de netwerkactiviteiten en internationale contacten van de Nationaal rapporteur van de afgelopen jaren.

5.4.2. Mensenhandel

Er is een groeiend aantal verzoeken voor de Nationaal rapporteur en haar onderzoekers om hun inbreng te leveren bij verschillende bijeenkomsten. Tevens participeert de Nationaal rapporteur in overlegstructuren, bijvoorbeeld in de rol van lid van de Taskforce Mensenhandel. De Nationaal rapporteur leverde als hoofdspreker bijdragen aan congressen in verschillende Europese landen. Ook de onderzoekers treden veelvuldig op in het buitenland om te spreken over hun onderzoek. De Nationaal rapporteur ontvangt parlementsleden uit verschillende landen en spreekt ze met rechters, advocaten, wetenschappers en vertegenwoordigers van organisaties die zich bezighouden met mensenhandel. De Nationaal rapporteur is in 2012 in Bulgarije geweest om te helpen bij het opzetten van een adequate wijze van dataverzameling. Die data zijn ook voor Nederland van belang in de strijd tegen mensenhandel. De Nationaal rapporteur heeft in 2013 in samenwerking met de 'Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa' en het ministerie van Buitenlandse Zaken een rondetafelbijeenkomst georganiseerd. Aan de bijeenkomst deden vijftig deelnemers van verschillende ketenpartners mee waar werd gesproken over de beginselen van niet-vervolgving en niet-bestafting en de gevolgen daarvan voor slachtoffers van mensenhandel. Ook organiseerde de Nationaal rapporteur de eerste internationale expertmeeting over binnenlandse mensenhandel waarin het 'loverboyfenomeen' besproken werd.

5.4.3. Seksueel geweld tegen kinderen

In 2009 is het onderwerp kinderpornografie aan de taken van de Nationaal rapporteur toegevoegd en is in 2012 leidde dit tot een uitgebreider mandaat uitgebreid met het bredere onderwerp seksueel geweld tegen kinderen. In die periode heeft Nationaal rapporteur veel energie gestoken in het opbouwen van een netwerk binnen dit domein, zowel nationaal als internationaal. Zo maakt de Nationaal rapporteur met haar onderzoekers deel uit van verschillende overlegstructuren waarin de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen wordt besproken. Sinds eind 2014 is de Nationaal rapporteur lid van de *Taskforce to End Sexual Exploitation of Children in Travel and Tourism*. De Nationaal rapporteur was waarnemer bij de inmiddels opgeheven taskforce Kinder mishandeling en seksueel misbruik, die onder leiding stond van de burgemeester van Amsterdam.

³³ Recentere overzichten zijn niet voorhanden.

Begin 2014 was de Nationaal rapporteur aanwezig bij de hoorzitting van het Hooggerechts-hof in een rechtszaak over kinderpornografie. Naast het bijwonen van de hoorzitting bezocht ze een aantal Amerikaanse universiteiten om haar kennis te delen.

Tijdens de Women's Shelter Conferentie in Den Haag heeft de Nationaal rapporteur het rapport *Op goede grond* besproken met de Australische Minister for Women. De Nationaal rapporteur heeft ook een toelichting gegeven op dit rapport tijdens de Lanzarote Conventie en heeft ze in Straatsburg gesproken over het rapport met the Special Representative of the Secretary-General on Violence against Children. Tijdens een werkbezoek in Canada heeft ze gesproken over de best practices die in het rapport zijn opgenomen.

5.5 De leveranciers

5.5.1. Inleiding

Om te kunnen rapporteren over mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen is de Nationaal rapporteur voor informatie afhankelijk van verschillende instituten en organisaties. Daarop wordt in deze paragraaf nader ingegaan. Dit is een beschrijvende paragraaf, de beoordeling en analyse vindt plaats in hoofdstuk 6.

5.5.2. Mensenhandel

Een belangrijke leverancier van informatie voor de Nationaal rapporteur is CoMensha. CoMensha, voorheen Stichting tegen Vrouwenhandel, is van oorsprong een hulpverleningsorganisatie en vervult thans vier taken:

- registratie van slachtoffers van mensenhandel;
- coördinatie van opvang, zorg en hulpverlening van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel;
- advisering van bij mensenhandel betrokken hulp- en opvangorganisaties, opsporingdiensten, advocaten en overheidsinstellingen; en
- categorale opvang van slachtoffers van mensenhandel (70 opvangplekken).

CoMensha is het centrale meldpunt voor alle slachtoffers van mensenhandel in Nederland. De persoon of instantie bij wie het slachtoffer bekend is worden geacht ieder gesignaleerd mogelijk slachtoffer in Nederland bij CoMensha te melden. Slechts de politie, de KMar en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn verplicht te melden.³⁴ Er is daarnaast een groot aantal instanties dat (mogelijke) slachtoffers bij CoMensha kán melden: de IND, regio-coördinatoren, opvangvoorzieningen (waaronder beschermde opvang), hulpverleningsinstellingen (waaronder jeugdhulpaanbieders), terugkeerorganisaties (bijvoorbeeld IOM), vluchtelingenwerk, juridische dienstverlening (bijvoorbeeld de advocatuur), particulieren en de mogelijke slachtoffers zelf.³⁵ Slachtoffers kunnen worden gemeld alleen voor registratie, of voor registratie én informatie, of voor registratie én opvang.³⁶

De registratie van slachtoffers door CoMensha wordt primair gedaan ten behoeve van de Nationaal rapporteur. De kosten van het werk van CoMensha worden vrijwel geheel bestreden met een subsidie vanwege het ministerie van Veiligheid en Justitie van ruim € 1,3 miljoen. Een deel van dit bedrag, in de orde van grootte van € 300.000, is geormerkt voor de registratietaken.³⁷ Alle geregistreerde informatie wordt opgeslagen in een speciaal hiervoor

³⁴ Te vinden in de *Vreemdelingencirculaire 2000 B*, par. 3.4. Afspraken ketenpartners.

³⁵ *Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015*. Den Haag 2016, pag. 31.

³⁶ *Mensenhandel – 10 jaar Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland – Achtste rapportage van de nationaal rapporteur*. BNRM, Den Haag 2010, pag. 149.

³⁷ De toegewezen subsidieaanvraag 2015 van Comensha specificeerde € 297.054 voor "slachtofferregistratie".

ingerichte database die aangemeld is bij de Autoriteit Persoonsgegevens. CoMensha levert de slachtoffergegevens aan het ministerie van Veiligheid en Justitie.³⁸

De Nationaal rapporteur kan voorts rechtstreeks informatie betrekken van het Openbaar Ministerie en de Politie. In de Toelichting bij het Ontwerp van wet op de Nationaal rapporteur,³⁹ dat ertoe strekte de positie van de Nationaal rapporteur wettelijk te verankeren, staat dat de Nationaal rapporteur en het bureau gemachtigd zijn om inzage te krijgen in politiedossiers en toegang hebben tot dossiers van het Openbaar Ministerie, ook in lopende zaken. Ook staat er in de Toelichting dat de door de Nationaal rapporteur te benaderen organen en instellingen alle medewerking dienen te verlenen bij het beschikbaar stellen en verkrijgen van de benodigde gegevens.

5.5.3. Seksueel geweld tegen kinderen

Informatie ten behoeve van onderzoek op het gebied van seksueel geweld tegen kinderen is afkomstig van veel verschillende organisaties. Dit kunnen zowel overheidsorganisaties zijn als particuliere instellingen. Zo ontvangt de nationaal rapporteur informatie van het Openbaar ministerie, de politie, gemeenten, de Raad voor de Kinderbescherming en van de Veilig Thuis meldpunten voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Daarnaast krijgt de Nationaal rapporteur informatie van particuliere hulp- en zorgverleningsinstellingen. Ook kan de Nationaal rapporteur een beroep doen op het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), dat bewerkte gegevens over seksueel geweld tegen kinderen tegen betaling aan de Nationaal rapporteur beschikbaar stelt.

5.6 De afnemers

5.6.1. Inleiding

De Wet op de Nationaal rapporteur benoemt twee soorten producten die de Nationaal rapporteur geacht wordt op te leveren. Artikel 5 sub b van de wet bepaalt dat de Nationaal rapporteur de regering *adviseert* over de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. De Nationaal rapporteur concretiseert dit in de vorm van aanbevelingen die bij elk van de onderzoeksrapporten zijn gevoegd. Een tweede type producten is te vinden in artikel 5 sub c van de wet. Daar wordt bepaald dat de Nationaal rapporteur periodiek rapporten over mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen aan de minister van Veiligheid en Justitie uitbrengt. Op basis van artikel 7 lid 2 van de wet kan de Nationaal rapporteur aanbevelingen richten tot de centrale overheid, lokale overheid en andere bestuursorganen, tot internationale organisaties, non-gouvernementele organisaties en tot andere betrokkenen. In de praktijk richten de adviezen en rapporten zich dan ook tot een veelheid van functionarissen en instanties. De ontvangers van de boodschap maken daar op uiteenlopende wijzen gebruik van.

5.6.2. Mensenhandel

Sinds medio 2012 formuleert de Nationaal rapporteur vijf aanbevelingen per rapport, de cijfermatige updates bevatten er soms minder. Veel aanbevelingen richten zich (overeen-

³⁸ De subsidieaanvraag 2015 formuleert het als volgt: “ VenJ ontvangt voor 1 april 2015 een overzicht van de geregistreerde gegevens van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die aangemeld zijn in 2014. Over de volgende velden wordt gerapporteerd: o Totaal aantal registraties van (mogelijke) slachtoffers; o Verzoeken om opvang bij CoMensha; o Taakstelling aantal aanmeldingen en plaatsingen; o Melders: welke instanties melden; o Sectoren van uitbuiting; o Nationaliteiten; o Leeftijd categorieën; o Gebruik loverboytechnieken. Nadat VenJ de gegevens heeft ontvangen wordt (B)NRM op de hoogte gesteld dat de gegevens klaar staan in een megamatrix. NRM haalt deze gegevens persoonlijk bij CoMensha op via een beveiligde USB stick. BNRM ontvangt geen persoonsgegevens van (mogelijke) slachtoffers mensenhandel”.

³⁹ Voorstel van wet ter implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad , Nota van Wijzigingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 309, nr. 7.

komstig de wet) tot de minister en staatssecretaris van VenJ. Daarnaast doet de Nationaal rapporteur aanbevelingen aan de minister van VWS, de minister van BZK en de minister van SZW. In enkele gevallen richt de Nationaal rapporteur zich tot de wetgever, de regering of gemeenten. Voorts zijn er aanbevelingen die zich richten tot het Openbaar Ministerie, Politie, de rechtspraak en CoMensha.

Veel aanbevelingen van de Nationaal rapporteur hebben als doel de registraties van slachtoffers en daders van mensenhandel te verbeteren. Andere voorbeelden zijn de aanbeveling tot het doen van nader onderzoek, een betere aanpak van mensenhandel buiten de seksindustrie, de bescherming van minderjarige slachtoffers in overeenstemming brengen met Europese wet- en regelgeving en de strafbaarstelling van gebruikmaking van vermoedelijke gedwongen prostitutie.

De rapporten en aanbevelingen worden op uiteenlopende wijzen afgenomen. Voor veel instanties (politie, OM, hulpverleningsinstanties) dienen de overzichtsstudies van de Nationaal rapporteur als achtergrondmateriaal voor het werk dat zij zelf doen. Het gebruik kan echter ook veel concreter zijn. Een officier van justitie meldde dat zij de rapporten veelvuldig raadpleegde bij het voorbereiden van strafzaken en bij het opstellen van requisitoirs.

Een voorbeeld van geïnstitutionaliseerde afname is de Taskforce mensenhandel. De Taskforce is in 2008 bij ministerieel besluit ingesteld.⁴⁰ Directe aanleiding was de zaak-Sneep, een omvangrijke strafzaak tegen een criminele organisatie die zich op grootschalige wijze bezig hield met mensenhandel in de (vergunde) prostitutie.⁴¹ De doelstelling van de Taskforce is om zo concreet mogelijke maatregelen te ontwikkelen en te implementeren die mensenhandel kunnen voorkomen of frustreren. Een voorbeeld van zo'n concrete maatregel is het "barrièremodel" waarin mensenhandel als een fasegewijs proces wordt voorgesteld. In dat proces zijn allerlei momenten geïdentificeerd waarop barrières kunnen worden opgeworpen door verschillende betrokken instanties.⁴² De Nationaal rapporteur was vanaf de oprichting lid van de Taskforce. Haar rol daarin was het aandragen van kennis, inzichten en adviezen vanuit een helikopterperspectief. Andere leden droegen juist kennis en inzichten aan vanuit de concrete casuïstiek. Samenvoegen van beide perspectieven werd gezien als de meest vruchtbare methode om effectieve maatregelen te ontwikkelen. De oorspronkelijke Taskforce telde elf leden, vooral bestuurders en hoge ambtenaren. Mede op instigatie van de Nationaal rapporteur is het ledental in 2011 uitgebreid met een vertegenwoordiger van CoMensha.

5.6.3. Seksueel geweld tegen kinderen

Ook voor de rapporten verschenen binnen dit mandaat geldt dat afnemers die in de praktijk werkzaam zijn er vooral achtergrondinformatie uit putten. Bij het rapport *Op goede grond* was (voor het eerst) een factsheet gemaakt de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Dat bevordert de bruikbaarheid voor de afnemers.

Veel van de aanbevelingen die tot stand zijn gekomen binnen het mandaat seksueel geweld tegen kinderen zijn gericht tot bewindslieden (de staatssecretarissen en ministers van VenJ en VWS). Daarnaast zijn er aanbevelingen voor de politie, het openbaar ministerie, de rechtspraak, de Raad voor de Kinderbescherming en de gemeentebesturen. Ook hier ziet een

⁴⁰ Minister van Veiligheid en Justitie: Besluit instelling Task Force Aanpak Mensenhandel d.d. 6-3-2008.

⁴¹ KLPD- Dienst Nationale Recherche: *Schone schijn, de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*, Driebergen 2008.

⁴² Een overzicht van via de Taskforce ontwikkelde concrete maatregelen is onder meer te vinden in: Task Force Mensenhandel (II) *Voortgangsrapportage op het Plan van Aanpak 2011- 2014* ('De integrale aanpak van mensenhandel verder versterken'), Den Haag 2013.

groot deel van de aanbevelingen op goede en betere registraties van slachtoffers en daders van seksueel geweld tegen kinderen. Ook zijn er aanbevelingen die zien op het maatschappelijk bespreekbaar maken van seksueel misbruik door middel van publiekscampagnes. Aanbevelingen aan de politie en het openbaar ministerie zien bijvoorbeeld op het verlagen van de drempel tot het doen van onderzoek naar seksueel misbruik. Ook zijn er aanbevelingen die gericht zijn op de aanpak van seksueel misbruik in internationaal verband. Zo wordt de minister van V & J aanbevolen bilaterale verdragen te sluiten met bestemmingslanden waar Nederlanders zich schuldig maken aan seksueel misbruik en wordt aan de minister van VenJ aanbevolen zorg te dragen voor de beschikbaarheid van een 'liaison officer' in bestemmingslanden voor kindersekstoerisme.

5.7 Doorwerking

Aanbevelingen zijn er om te worden uitgevoerd. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten gebruik van de aanbevelingen, te weten *conceptueel gebruik* en *concreet gebruik*. Bij conceptueel gebruik gaat het om conceptuele of indirecte benutting van de aanbevelingen. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer ideeën of begrippen die zijn voortgebracht in onderzoeken, adviezen of rapporten van de Nationaal rapporteur op langere termijn en via allerlei kanalen en zijsporen worden overgenomen. Concreet gebruik is van toepassing indien de aanbevelingen rechtstreeks worden overgenomen en toegepast.

In een aantal jaarplannen (2014, 2016) en een jaarverslag (2013) geeft de Nationaal rapporteur een beeld van wat er met een deel van de aanbevelingen is gedaan. Het betreft aanbevelingen die gericht waren aan de bewindslieden van Veiligheid en Justitie. Over de opvolging van aanbevelingen wordt niet expliciet gerapporteerd en ook de Nationaal rapporteur heeft dat niet expliciet in kaart. Op verzoek van de onderzoekers heeft de Nationaal rapporteur dat gedaan. Per aanbeveling is aangegeven wat ermee gedaan is door de instantie of functionaris aan wie de aanbeveling gericht was.

Tabel 5.3 bevat een overzicht van een aantal rapporten van de Nationaal rapporteur met het aantal aanbevelingen dat daarin is opgenomen. Per rapport is – voor zover mogelijk – aangegeven hoeveel aanbevelingen zijn opgevolgd, hoeveel aanbevelingen niet zijn opgevolgd en van hoeveel aanbevelingen is toegezegd dat ze zullen worden opgevolgd. Uit het overzicht blijkt dat het merendeel van de aanbevelingen van de Nationaal rapporteur wordt opgevolgd. Vanwege een aantal redenen is het bij bepaalde aanbevelingen minder goed mogelijk de doorwerking een-op-een vast stellen. Een eerste reden is, dat sommige aanbevelingen aan meerdere functionarissen, organisaties of instellingen zijn gericht. Ten tweede kan een aanbeveling uit meerdere facetten bestaan die elk afzonderlijk al dan niet overgenomen kunnen worden. Indien een aanbeveling of bepaalde facetten daarvan zijn overgenomen staat dit weergegeven in de kolom '(deels) opgevolgd'. De periode strekt zich uit van 2011 tot en met 2016.

TABEL 5.3: AANBEVELINGEN EN DE OPVOLGING ERVAN

RAPPORT	AANTAL AANBEVELINGEN	INMIDDELS (DEELS) OPGEVOLGD	OPVOLGING TOEGEZEGD	NIET OPGEVOLGD	ONBEKEND
Ontucht voor de rechter deel II (2016)	4		3	1	
Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015 (2016)	3	1		2	

De klant erbij (2015)	1	1			
Mensenhandel. Naar een kindgericht beschermingsstelsel voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (2015)	5	2	1	2	
Op goede grond. De aanpak van seksueel geweld tegen kinderen (2014)	6	3	2	1	
Negende rapportage mensenhandel (2013)	4	4			
Barrières tegen kinderseksuïerisme	6	5		1	
Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011 (2012)	6	3		2	1
Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijke niveau (2012)	5	3	1		1
Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse (2012)	3	2		1	
Mensenhandel. Met het oogmerk orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap (2012).	2	1		1	
Eerste rapportage kinderpornografie (2011)	4	3		1	

Ter illustratie van de wijze waarop aanbevelingen doorwerking krijgen bevat het onderstaande kader enkele voorbeelden van aanbevelingen van de Nationaal rapporteur en de opvolging ervan.

VOORBEELDEN VAN DOORWERKING VAN AANBEVELINGEN

Naar een kindgericht beschermingsstelsel voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (2015)

Aanbeveling 1

Aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen de procedure op AC Ter Apel zo in te richten dat gekomen wordt tot ketenbrede signalering en aan de jongeren die worden opgevangen in de beschermde opvang altijd de bedenktijd conform de verblijfsregeling mensenhandel wordt verleend.

Deze aanbeveling zal worden opgevolgd. De staatssecretaris geeft aan dat hij de aanbeveling tot ketenbrede signalering van slachtoffers in AC Ter Apel en het afnemen van een multidisciplinaire risicoanalyse in de Beschermde Opvang over zal nemen.

Aanbeveling 3

Aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen een specifieke verblijfsprocedure voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel te creëren waarin het verhaal van de jongere centraal staat.

Deze aanbeveling is niet opgevolgd. De keuze tussen de mensenhandelprocedure of de asielprocedure beschouwt de staatssecretaris als een keuze van de minderjarige. Hoewel hij het idee achter een geïntegreerde procedure voor AMV's sympathiek acht, is hij niet bereid hiertoe over te gaan.

Op goede grond. De aanpak van seksueel geweld tegen kinderen (2014)

Aanbeveling 1

Registratie van seksueel geweld tegen kinderen moet gedetailleerd genoeg zijn om niet alleen de omvang, maar ook de aard van het fenomeen in kaart te brengen.

Deze aanbeveling is deels opgevolgd. De aanbeveling is opgevolgd door de Raad voor de Kinderbescherming die seksueel misbruik registreert. De aanbeveling is niet opgevolgd door jeugdhulp en jeugdbescherming. De aard van de problematiek van cliënten maakt geen onderdeel uit van de Beleidsinformatie Jeugd (artikel 7.5.3 van de Jeugdwet).

Aanbeveling 2

Alle in dit rapport genoemde instanties moeten zo consistent en uniform mogelijk registreren, om inzicht in de aanpak van seksueel geweld te geven.

Deze aanbeveling is niet opgevolgd. De vroegere AMK's registreerden alle in hetzelfde registratiesysteem. Desondanks bleek de registratie van gegevens niet consistent te zijn. De aanbeveling was daarom gericht op uniformering van het registratieproces. Inmiddels registreren de 26 Veilig Thuis-organisaties in drie verschillende soorten registratiesystemen, die per soort ook nog onderlinge verschillen vertonen. De consistentie van de registratie bij Veilig Thuis is hierdoor verminderd. Het CBS kan op basis van de huidige beleidsinformatie Veilig Thuis geen landelijke cijfers aggregeren, de NR kan dit dus ook niet doen voor de specifieke VT-cijfers over seksueel misbruik.

Tabel 5.4 bevat een overzicht van functionarissen, organisaties en instellingen aan wie aanbevelingen in de periode 2011-2016 waren gericht.

TABEL 5.4: INSTANTIES AAN WIE AANBEVELINGEN ZIJN GERICHT IN DE PERIODE 2011-2016

MENSENHANDEL	SEKSUEEL GEWELD TEGEN KINDEREN
Belastingdienst	Bureau Jeugdzorg
Burgemeesters	Colleges van B&W
CoMensha	Minister van OCW
Gemeenten	Minister van VenJ
IND	Minister van VWS
Inspectie SZW	NIFP
Minister van BuZa	Openbaar Ministerie
Minister van BZK	Organisaties voor jeugd- en opvoedhulp
Minister van SZW	Politie
Minister van VenJ	Raad voor de Kinderbescherming
Minister van VWS	Reclasseringsorganisaties
Openbaar Ministerie	Staatssecretaris VenJ
Politie	Staatssecretaris VWS
Raad voor de rechtspraak	
Regering	
Staatssecretaris van VenJ	
Wetgever	
Zittende Magistratuur	
Zorginstellingen	

De Nationaal rapporteur en de rapporten die zij publiceert worden met regelmaat aangehaald in de Tweede Kamer. Zo geven de rapporten van de Nationaal rapporteur aanleiding tot debat in de Tweede Kamer of in de desbetreffende vaste Kamercommissies. Ook wanneer er onderwerpen besproken worden op het gebied van mensenhandel, seksueel geweld tegen kinderen of onderwerpen die daaraan verwant zijn, wordt de Nationaal vaak aange-

haald en geciteerd. Kamerleden gebruiken de bevindingen van de Nationaal rapporteur regelmatig ter onderbouwing van vragen aan de minister of de staatssecretaris. Daarnaast wordt dikwijls gevraagd en geadviseerd door Kamerleden om de Nationaal rapporteur te betrekken bij de invoering van wetgeving op het gebied van mensenhandel of seksueel geweld tegen kinderen. Op hun beurt geven verschillende bewindspersonen aan dat zij om advies vragen bij de Nationaal rapporteur op tal van onderwerpen. In bijlage 5 van dit rapport is een tabel opgenomen van de gevallen waarin de Nationaal rapporteur of een van haar rapporten aan de orde komt in de Tweede Kamer of in verschillende Kamercommissies. Het overzicht loopt van maart 2016 tot maart 2017.

Waardering door externen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de waardering van externen van de taakuitvoering door de Nationaal rapporteur. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, is in het kader van deze deelvragen een digitale enquête uitgezet onder externen. De mailadressen zijn ons in twee bestanden aangeleverd door het bureau van de Nationaal rapporteur, waarvan één betrekking had op mensenhandel en één op seksueel geweld tegen kinderen. Zowel in als tussen de beide lijsten bestond de nodige overlap in de mailadressen. Deze zijn door ons gefilterd. De aangeleverde mailadressen waren ontleend aan bestaande mailinglijsten van de Nationaal rapporteur voor de verspreiding van rapporten.

De enquête is dus uitgezet onder een doelgroep van personen die op de een of andere wijze voornamelijk beroepsmatig geïnteresseerd zijn in of betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel en/of seksueel geweld tegen kinderen. De enquête richt zich dus op een 'betrokken doelgroep'. Een 'latente doelgroep', oftewel functionarissen die wel baat zouden kunnen hebben bij de rapporten maar deze niet kennen of zich niet hebben aangemeld voor de verzendlijst van de rapporten, zijn met de enquête niet benaderd. Zo richt de Nationaal rapporteur zich steeds meer op de bestrijding van mensenhandel op lokaal niveau maar komen gemeente-ambtenaren en burgemeesters nauwelijks voor in de steekproef (zie ook tabel 5.1). Dat stelt dus enige beperking aan de resultaten van de enquête, maar aan de andere kant voegen personen die niet of nauwelijks hebben een beeld van de taakuitvoering door de Nationaal rapporteur ook weinig toe aan de enquête. Er is voor de Nationaal rapporteur in dat opzicht nog wat te winnen als het gaat om de verspreiding en doorwerking van de rapporten. De enquête geeft daarentegen wel een goed beeld van degenen die inhoudelijk op de hoogte zijn van de belangrijkste product van de Nationaal rapporteur, namelijk de rapporten.

De respons is weergegeven in tabel 6.1.

TABEL 6.1: RESPONS DIGITALE ENQUÊTE

	ABSOLUTE AANTALLEN	PERCENTAGES
Aantal verstuurd	727	
Aantal onbezorgbaar retour (fout of niet meer bestaand mailadres)	33	
Actief afgemeld voor deelname via mail of opt-out na uitnodiging	98	
Enquête niet relevant voor respondent (zie tabel 5.3)	28	
Netto uitgezette enquêtes	568	100%
Deels of volledig ingevulde enquêtes	255	45%
Volledig ingevulde enquêtes	156	27%
Deels ingevulde enquêtes	99	17%
Non-respons	313	55%

Een respons van 45% is hoog te noemen. Ter vergelijking: in een eerder onderzoek⁴³ van Pro Facto in opdracht van het WODC over het College voor de Rechten van de Mens is een vergelijkbare enquête uitgezet onder de stakeholders van dat College. De respons van die enquête was 30%.

De achtergronden van de respondenten zijn in tabel 6.2 weergegeven.

TABEL 6.2: ACHTERGROND RESPONDENTEN (N=255, MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

Rijksambtenaar	23%
Wetenschapper	14%
Officier van Justitie / anderszins OM	11%
Zorgverlener / werkzaam bij zorginstelling	20%
Opsporingsambtenaar (of anderszins politie/Kmar)	10%
Mederwerker NGO	8%
Gemeente-ambtenaar	4%
Bestuurder	3%
Zakelijke dienstverlener	4%
Anders	7%

De Nationaal rapporteur heeft twee mandaten, te weten rapportage over mensenhandel en over seksueel geweld tegen kinderen. Aan het begin van de vragenlijst is de respondenten gevraagd op welke van deze twee mandaten ze het meeste zicht hebben. Hun enquête richtte zich door een automatische routing uitsluitend op dit mandaat. Hiervoor hebben we gekozen om duidelijk te krijgen op welk onderdeel de antwoorden zich richtten en te voorkomen dat respondenten over beide mandaten vragen voorgelegd zouden krijgen. De enquête zou dan te lang worden en de antwoorden niet relevant indien de respondenten niet of weinig over het andere mandaat zou weten. De respondenten die aangaven op geen van beide onderdelen zicht te hebben, kregen geen vragen voorgelegd en werden direct naar de afsluiting van de vragenlijst geleid.

⁴³ Pro Facto, *Financiële evaluatie College voor de Rechten van de Mens*, juli 2015.

TABEL 6.3: OP WELK ONDERDEEL VAN DE ACTIVITEITEN VAN DE NATIONAAL RAPPORTEUR HEEFT U HET MEESTE ZICHT? (N=255)

Mensenhandel	31%
Seksueel geweld tegen kinderen	58%
Geen van beide	11%

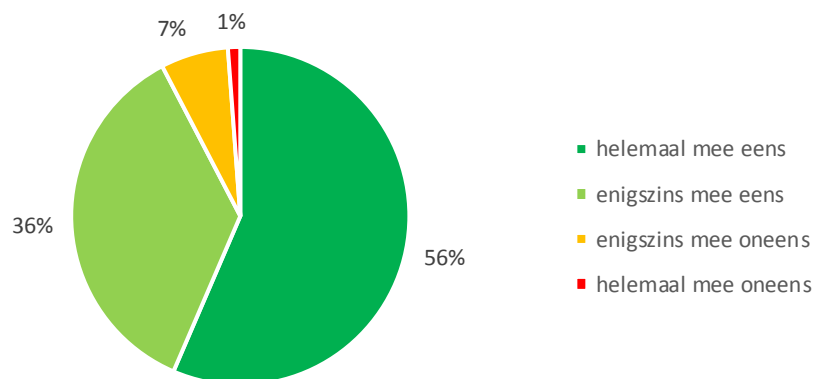
Behalve van een enquête is voor de waardering van stakeholders en onafhankelijke deskundigen ook geput uit de in het kader van dit onderzoek gevoerde interviews. Een lijst van geïnterviewden is opgenomen in bijlage 2.

6.2 Taken en werkzaamheden

Ongeveer de helft van de respondenten (mensenhandel 51% en seksueel geweld tegen kinderen 49%) geeft in de enquête aan dat er overlap is tussen de taken en werkzaamheden van hun organisatie en die van de Nationaal rapporteur. Die overlap bestaat er voornamelijk uit dat de organisaties waar deze respondenten werkzaam zijn zich ook bezighouden met de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen of van mensenhandel. Van hen geeft een minderheid (mensenhandel 19% en seksueel geweld tegen kinderen 18%) aan dat deze overlap tot complicaties of onduidelijkheden leidt. Uit de toelichtende antwoorden blijkt dat deze te maken hebben met het bijna gelijktijdig uitbrengen van rapporten over min of meer dezelfde onderwerpen en met het hanteren van uiteenlopende definities en verschillend cijfermateriaal.

In hoofdstuk 3 zijn we ingegaan op de formele positie en onafhankelijkheid van de Nationaal rapporteur en concludeerden we dat die onafhankelijk op een goede wijze is geborgd. Hoe wordt de onafhankelijkheid in de praktijk ervaren? Aan de respondenten is de stelling voorgesteld of zij van mening zijn dat de Nationaal rapporteur onafhankelijk is van de regering. Uit figuur 6.2 blijkt dat de respondenten in overgrote meerderheid die mening zijn toegegaan.

FIGUUR 6.2: STELLING: DE NATIONAAL RAPPORTEUR IS ONAFHANKELIJK VAN DE NEDERLANDSE REGERING (N=190)⁴⁴

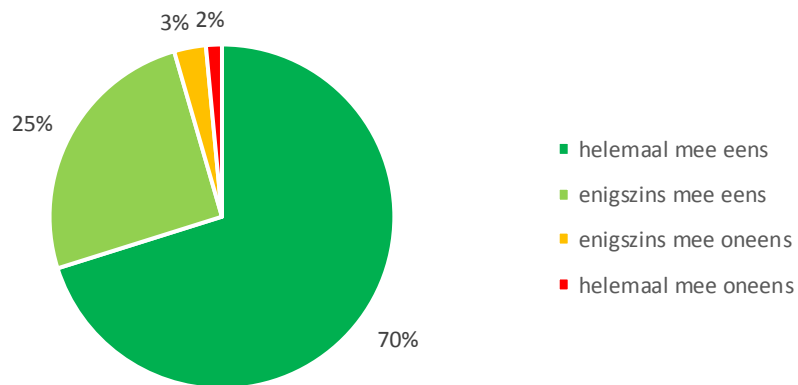


⁴⁴ In deze en andere grafieken en tabellen is de antwoordcategorie 'weet niet/geen mening' buiten beschouwing gelaten. We rapporteren dus alleen over de respondenten die wel een mening hadden.

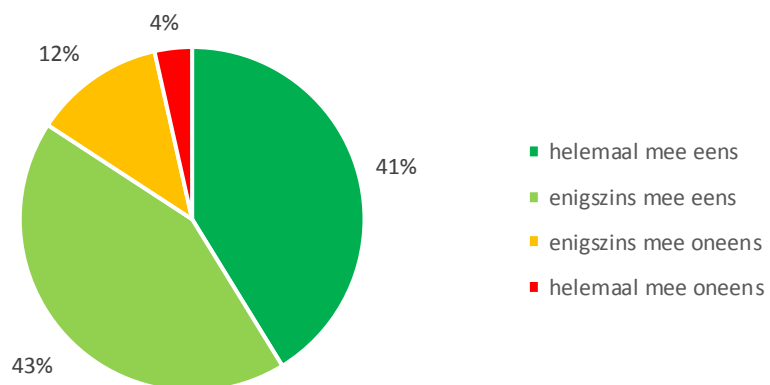
Er zijn op dit punt geen noemenswaardige verschillen tussen de respondenten over mensenhandel en over seksueel geweld tegen kinderen. In interviews worden aangegeven dat die onafhankelijkheid onder meer blijkt uit het feit dat de Nationaal rapporteur kritisch is over bijvoorbeeld de rechterlijke macht en over verschillende ministers. “Daarmee maakt ze geen vrienden maar het onderstreept wel haar onafhankelijkheid”, aldus een respondent. De onafhankelijkheid wordt door veel respondenten gekoppeld aan de persoon van de Nationaal rapporteur. Wat volgens een aantal respondenten afbreuk doet aan niet zozeer de feitelijke onafhankelijkheid maar wel aan de beeldvorming, is dat de Nationaal rapporteur gehuisvest is in hetzelfde gebouw als het departement van Veiligheid en Justitie.

Uit de figuren 6.3 en 6.4 blijkt dat de Nationaal rapporteur als gezaghebbend wordt ervaren door de respondenten.

FIGUUR 6.3: STELLING: DE NATIONAAL RAPPORTEUR IS GEZAGHEBBEND OP HET GEBIED VAN MENSENHANDEL (N=67)



FIGUUR 6.4: STELLING: DE NATIONAAL RAPPORTEUR IS GEZAGHEBBEND OP HET GEBIED VAN SEKSUEEL GEWELD TEGEN KINDEREN (N=121)



In vrijwel alle gesprekken wordt het gezag van de Nationaal rapporteur benadrukt, waarbij dat nadrukkelijk wordt gekoppeld aan de persoon van de rapporteur en de wijze waarop zij zich profileert. “Ze heeft een enorme statuur”, aldus een gesprekspartner. Ze weet, zo

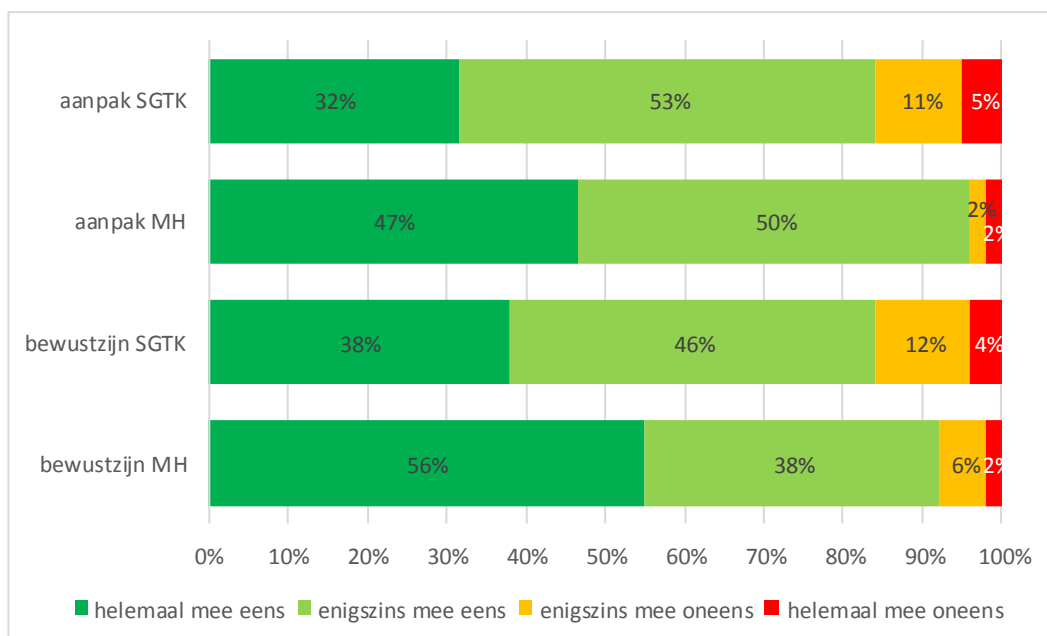
wordt in een ander gesprek verwoord, alle podia te vinden om haar boodschap krachtig uit te dragen. In interviews blijkt iets meer reserve bij respondenten die zich bezighouden met het onderwerp seksueel geweld tegen kinderen dan bij die zich bezig houden met het onderwerp mensenhandel. De nuance verdwijnt volgens sommigen van hen soms bij het in de media uitdragen van de boodschap, ook in de toonzetting, hetgeen bij de betrokkenen het gezag in elk geval niet doet toenemen. Dat geldt vooral voor rapporten over seksueel geweld tegen kinderen en veel minder voor mensenhandelrapporten. Bij betrokkenen in het veld worden bevindingen en conclusies van bijvoorbeeld de rapporten *Ontucht bij de rechter* en *Op goede grond* niet altijd ten volle onderschreven. Dat laat onverlet dat het gezag van de Nationaal rapporteur in algemene zin groot is.

In hoofdstuk 2 zijn de doelen en ambities van de Nationaal rapporteur beschreven. Twee hiervan hebben we in de vorm van stellingen aan de respondenten voorgelegd teneinde te onderzoeken in hoeverre deze doelen en ambities volgens de respondenten zijn gerealiseerd. Deze doelen en ambities zijn:

- De Nationaal rapporteur draagt sterk bij aan het vergroten van het bewustzijn binnen de samenleving van de aanwezigheid van mensenhandel resp. seksueel geweld tegen kinderen [bewustzijn].
- De Nationaal rapporteur bevordert sterk de aanpak van mensenhandel resp. van seksueel geweld tegen kinderen in praktijk, beleid en wetgeving [aanpak].

Uit figuur 6.5 blijkt dat er over het algemeen positief geoordeeld wordt over de stellingen, waarbij er wel een duidelijk verschil is tussen mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Over het mensenhandelmandaat van de Nationaal rapporteur wordt positiever geoordeeld door de respondenten.

FIGUUR 6.5: REALISATIE DOELEN EN AMBITIES NATIONAAL RAPPORTEUR (MENSENHANDEL: N=77; SEKSUEEL GEWELD TEGEN KINDEREN: N=121)



In vrijwel alle gesprekken wordt aangegeven dat de Nationaal rapporteur een belangrijke bijdrage levert aan het vergroten van het bewustzijn van mensenhandel en van seksueel geweld tegen kinderen. De rapporteur weet de onderwerpen volgens de gesprekspartners

steeds weer op de agenda te zetten en weet ze steeds aandacht te genereren. Een gesprekspartner: “Zonder de Nationaal rapporteur zouden we echt een probleem hebben als het gaat om mensenhandel, de bewustwording van de problematiek zou geringer zijn.” Vaak wordt daarbij ook gewezen op het bewustzijn bij gemeenten en meer specifiek burgemeesters over de aanwezigheid van mensenhandel binnen hun gemeente. Meer nog dat uit de enquête blijkt geven de geïnterviewde respondenten (die vaak beroepsmatig sterk betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel of seksueel geweld tegen kinderen) aan dat het agenderen van het onderwerp en het vergroten van de bewustwording de sterk(st)e punten van de Nationaal rapporteur zijn. Op het punt van mensenhandel is dat nog sterker dan op het gebied van het nieuwere mandaat seksueel geweld tegen kinderen. Een respondent:

De Nationaal rapporteur is op haar best in de rol van vuurtorenwachter die het volle licht laat schijnen op nieuwe fenomenen, die de praktijk en de politiek wakker houdt als het om mensenrechten gaat.

Vrijwel alle respondenten zijn het er over eens dat de Nationaal rapporteur het ambt op gezaghebbende en doortastende wijze uitoefent. Haar onafhankelijkheid wordt geprezen: (“zij is niet bang om bijvoorbeeld de zittende magistratuur tegen de haren in te strijken”). De keerzijde daarvan is dat haar rapporten, aanbevelingen en uitspraken soms ook weerstand oproepen. De ene respondent meent dat de Nationaal rapporteur nogal eens te stellig is in haar uitspraken, terwijl de ander juist vindt dat haar stellige uitspraken prikkelen tot nadenken. De ene respondent meent dat zij te dominant aanwezig is, terwijl de ander haar bijdragen in allerlei gremia juist prijst. De een vindt dat zij zich te veel bezig houdt met beleidsadvisering (“dat kan niet als je een geloofwaardige evaluatie van datzelfde beleid wil maken”) terwijl de ander vindt dat de Nationaal rapporteur nog wel wat meer praktisch en beleidsgericht zou mogen adviseren.

6.3 Rapporten

In de tabellen 6.4 en 6.5 is aangegeven hoeveel procent van de respondenten aangeeft inhoudelijk op de hoogte van een aantal⁴⁵ van de rapporten die de rapporteur sinds 2012 heeft gepubliceerd over respectievelijk mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

TABEL 6.4: PERCENTAGE RESPONDENTEN DAT INHOUDELIJK OP DE HOOGTE IS VAN DE RAPPORTEN OVER MENSENHANDEL (N=78)

Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015 (2016)	77%
Mensenhandel in en uit beeld: cijfers 2010-2014 (2015)	69%
Monitor mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011-2015 (2016)	68%
Negende Rapportage Mensenhandel (2013)	64%
Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel (2016)	55%
Mensenhandel in en uit beeld II: Update cijfers vervolging en berechting 2009-2013 (2014)	41%
Mensenhandel in en uit beeld II: Update cijfers mogelijke slachtoffers 2009-2013 (2014)	41%
Mensenhandel. Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2008-2012 (2014)	40%
Mensenhandel in en uit beeld: Cijfers vervolging en berechting 2008-2012 (2013)	37%
Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse (2012)	36%
Mensenhandel in en uit beeld (2012)	33%

⁴⁵ In de enquête is een (ruime) selectie van door de Nationaal rapporteur uitgebrachte rapporten aan de respondenten voorgelegd.

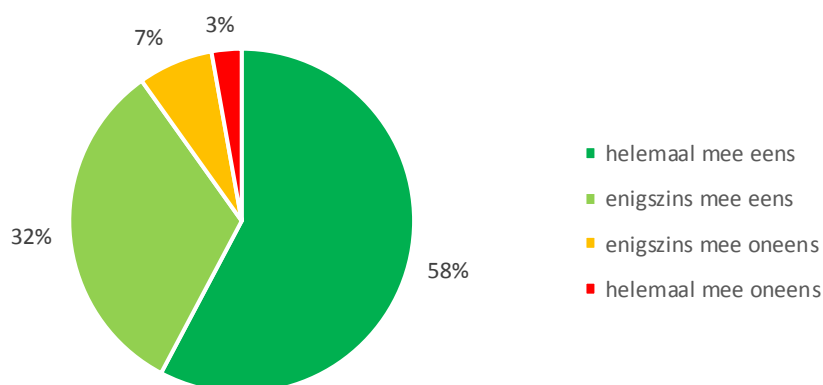
Mensenhandel. Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (2015)	32%
Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk (2012)	30%
Opsporingen van mensenhandel en de B9-regeling (2012)	28%
Onderzoek Vervolg en Berechting van Menschenhandel (2012)	23%
Mensenhandel. Met het oogmerk orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap (2012)	17%

TABEL 6.3: PERCENTAGE RESPONDENTEN DAT INHOUDELIJK OP DE HOOGTE IS VAN DE RAPPORTEN OVER SEKSUEEL GEWELD TEGEN KINDEREN (N=149)

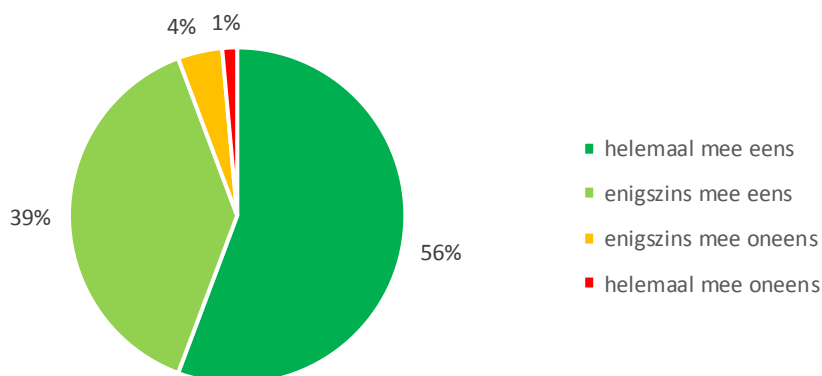
Op goede grond. De aanpak van seksueel geweld tegen kinderen (2014)	85%
Ontucht voor de rechter deel I en deel II (2016)	56%
Eerste rapportage kinderpornografie (2011)	32%
De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling (2015)	22%
Barrières tegen kinderseksstoerisme (2013)	24%

Een grote meerderheid van de respondenten vindt dat de Nationaal rapporteur de juiste onderwerpen onderzoekt op het terrein van respectievelijk mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, zo blijkt uit de figuren 6.6 en 6.7.

FIGUUR 6.6: STELLING: DE NATIONAAL RAPPORTEUR ONDERZOEKT DE JUISTE ONDERWERPEN OVER MENSENHANDEL (N=71)



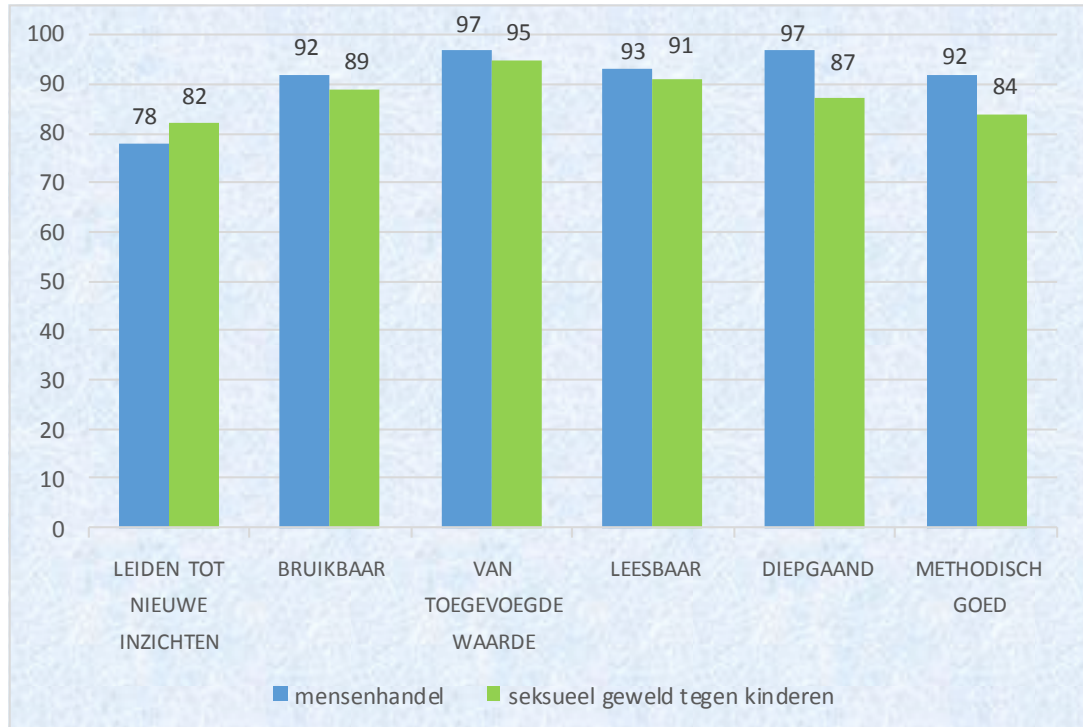
FIGUUR 6.7: STELLING: DE NATIONAAL RAPPORTEUR ONDERZOEKT DE JUISTE ONDERWERPEN OVER SEKSUEEL GEWELD TEGEN KINDEREN (N=140)



De Nationaal rapporteur kan de juiste onderwerpen onderzoeken (hetgeen volgens het overgrote deel van de respondenten dus gebeurt), maar moet door de per definitie beperkte capaciteit ook onderwerpen laten liggen. Zijn er onderwerpen waarover de Nationaal rapporteur (nog) geen onderzoek heeft uitgevoerd maar waarover dat volgens de respondenten wel nodig zou zijn? Volgens 34 procent van de respondenten is dat het geval met betrekking tot mensenhandel en volgens 38 procent met betrekking tot seksueel geweld tegen kinderen. Een door meerdere gesprekspartners aangegeven kritiekpunt wat betreft de onderwerpkeuze is dat de rapporten volgens hen te vaak een juridische invalshoek hebben en gericht zijn op de strafrechtketen, terwijl multidisciplinaire onderwerpen, met ook aandacht voor bijvoorbeeld onderwijs en sport, ook nuttig zouden zijn. Daarnaast zijn met name in de enquête veel suggesties gedaan voor onderzoeksthema's, maar een rode lijn zat daar niet in. In bijlage 4 zijn alle in de enquête gesuggereerde onderzoeksthema's weergegeven. Daarbij hebben we niet gefilterd en zijn dus ook thema's opgenomen die niet tot het mandaat van de Nationaal rapporteur behoren (zoals seksueel geweld in algemene zin en niet specifiek tegen kinderen).

Aan de respondenten is over een aantal aspecten van de rapportages stellingen voorgelegd die betrekking hebben op kwaliteitsaspecten van de rapporten. Het betrof een vierpuntschaal (van helemaal mee oneens tot helemaal mee eens). Wij hebben in onderstaande figuur deze vierpuntschaal omgezet in een tweepuntschaal bestaande uit een negatief oordeel (helemaal of enigszins mee oneens) en een positief oordeel (helemaal of enigszins mee eens). De percentages zijn weergegeven in figuur 6.8.

TABEL 6.8: PERCENTAGES RESPONDENTEN MET EEN POSITIEF OORDEEL OVER KWALITEITSASPECTEN VAN RAPPORTEN (MENSENHANDEL: N=75; SEKSUEEL GEWELD TEGEN



KINDEREN: N=134)

In algemene zin zijn de scores (zeer) hoog te noemen. De commentaren van de geïnterviewde direct betrokkenen vertonen eenzelfde beeld als de meningen van de respondenten

over het optreden van de Nationaal rapporteur in het algemeen. Kritische kanttekeningen staan tegenover positieve beoordelingen. Een respondent gaf aan dat rapporten soms irriteren omdat ze te abstract kwantitatief zijn en de complexe werkelijkheid van afzonderlijke zaken geen recht doet. Diezelfde respondent vond echter ook dat de rapporten van de Nationaal rapporteur ‘best wat mogen schuren’. “Daarmee krijg je ook binnen je eigen organisatie, waar je soms ook moet vechten om prioriteit te krijgen, meer gedaan dan als het allemaal wat milder en genuanceerder zou zijn.” Een andere respondent geeft echter dat een zekere distantie tot de dagelijkse praktijk, een overkoepelend gezichtspunt, juist een voordeel is voor het werk van de Nationaal rapporteur.

Over twee rapporten worden door onze gesprekspartners spontaan het meest gereageerd. Dat betreft *Op goede grond* en *Ontucht voor de recht, dl. 2 (De straffen)*. Beide rapporten betreffen het mandaat ‘seksueel geweld tegen kinderen’. Omdat deze rapporten (spontaan) het meest blijken los te maken, gaan we hieronder nader op in. Daarbij moet benadrukt worden dat het om *percepties* gaat van direct betrokkenen gaat.

Een respondent zegt blij te zijn met het rapport *Op goede grond* omdat het sterk agenderend werkt en iets in beweging heeft gebracht. Diezelfde respondent meent echter ook dat de statistische onderbouwing in dat rapport niet altijd klopt. Ook in de commentaren op de rapporten is de weerstand te vinden die de Nationaal rapporteur soms oproept. Sommige geïnterviewden van de staande magistratuur en van de politie zijn niet helemaal te spreken over *Op goede grond*. Dit rapport onderzoekt onder meer de ontvankelijkheid van deze instanties voor aangiften van verkrachting door slachtoffers. Gesprekspartners vinden dat deze ontvankelijkheid ten onrechte in twijfel getrokken wordt.⁴⁶ Respondenten van de zittende magistratuur is bepaald ontstemd over *Ontucht voor de rechter, dl 2 (De straffen)*. Het rapport suggereert dat de straffen voor seksueel misbruik van minderjarigen in prostitutie zaken te laag zijn. Enkele gesprekspartners vinden dat het rapport vooral in zijn presentatie veel te ongenueanceerd is en dat de conclusies verder reiken dan de bevindingen toelaten. Geïnterviewde respondenten van zowel de zittende als de staande magistratuur trekken ook de methodische kwaliteit van de betreffende rapporten in twijfel.

In de interviews met direct betrokkenen zijn over de rapporten vooral wat kritische kanttekeningen geplaatst bij rapporten over seksueel geweld tegen kinderen, en dan met name over *Op goede grond* en *Ontucht voor de rechter*. Een terugkerend punt daarbij in zowel interviews als de enquête is dat nuances weg zouden vallen in rapporten, waardoor geen recht wordt gedaan aan de complexiteit van de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen. Hoewel de algemene beoordeling van de rapporten positief is (zie figuur 6.8), is dit een kritiekpunt dat frequent als open antwoord in de enquête wordt genoemd. Zo geeft een respondent daarin aan: “De conclusies van rapporten zijn vaak absoluut geformuleerd dan op basis van het onderzoeksmateriaal mogelijk is.”

In algemene zin wordt vaker de kritiek geuit dat de rapporten een hoog wetenschappelijke invalshoek hebben, gepresenteerd vanuit een ivoren toren en geschreven door medewerkers die zelf niet in de praktijk werkzaam zijn geweest. Een andere respondent geeft echter aan dat een zekere distantie tot de dagelijkse praktijk juist een voordeel is voor het werk van de Nationaal rapporteur.

⁴⁶ Zie Nicole Nierop en Paul van den Elshof (KLPD), Beschuldigingen in zedenzaken: onschuldpresumptie en slachtofferpresumptie, in: Delict en delinquent 2015/9.

Op het rapport *Op goede grond* wordt door meerdere gesprekspartners kritiek geuit. Door de politie (KLPD) is dit in artikel in *Delict en Delinquent* op papier gezet.⁴⁷ Kern van de kritiek is dat bij de kwantitatieve gegevens die de Nationaal rapport in het rapport hanteert, kanttekeningen kunnen worden geplaatst. De cijfers over het voorkomen van seksueel geweld tegen kinderen zouden, zo wordt in het artikel betoogd, vertekenend zijn omdat er verschillende definities worden gehanteerd. Waar in het rapport wordt gesteld dat een juridische invalshoek gehanteerd zou worden (strafbare gedragingen) wordt in het rapport vergeleken met een andere studie met een andere definitie, namelijk het bredere ‘seksueel grensoverschrijdend gedrag’ en daarmee ook over lichtere vorm van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Daarom zijn de in het rapport genoemde cijfers te hoog, aldus de auteurs. Daarnaast beschrijven de auteurs in hun artikel nog diverse kritiekpunten op concrete cijfers en details. Daarop wordt door medewerkers van het bureau van de Nationaal rapporteur gereageerd met een op de site van de Nationaal rapporteur gepubliceerd artikel⁴⁸ waarin gedetailleerd wordt ingegaan op de kritiek. Op het voornaamste punt van kritiek, te weten de definitie van seksueel geweld tegen kinderen, wordt niet ingegaan.

Aanmerkingen over de leesbaarheid van de rapporten komen in de eerste plaats voort uit de omvang ervan, soms honderden pagina’s. Een respondent zegt hierover: “Het zijn hele grondige rapporten. Niemand lees ze van a tot z en ze zijn best ingewikkeld. Voor gewone mensen zijn de rapporten moeilijk dus niet goed leesbaar.” Aanmerkingen over de leesbaarheid in relatie tot de omvang worden vaker gemaakt. Aan de andere kant vinden betrokkenen die zich in de dagelijkse praktijk bezighouden met de aanpak van mensenhandel of seksueel geweld tegen kinderen de diepgang en volledigheid van de rapporten juist een pluspunt en worden de rapporten als naslagwerk of basis voor eigen interne nota’s of requisitoirs gebruikt. In het recente rapport *Op goede grond* worden factsheets gebruikt die op een inzichtelijke wijze de belangrijkste conclusies samenvatten. Dat kan gezien worden als een mooie tussenweg, waarbij zowel de lezers die geïnteresseerd zijn in diepgaande details als de meer oppervlakkige lezers aan hun trekken komen. De rapporten hebben overigens ook altijd beknopte samenvattingen. Een andere aanmerking over de leesbaarheid van rapporten over seksueel geweld tegen kinderen is de soms sterk statistische inhoud die door niet-statistici moeilijk te volgen is.

6.4 Aanbevelingen

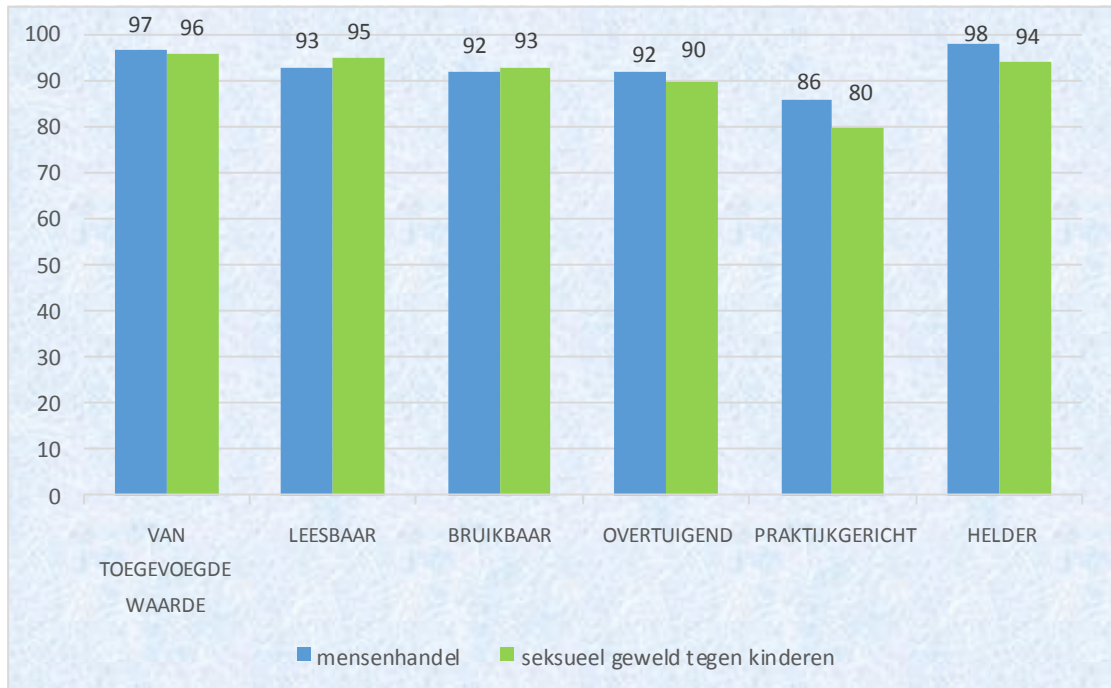
Net als over de rapporten is de respondenten ook gevraagd naar kwaliteitsaspecten van de aanbevelingen. In figuur 6.9 zijn de percentages respondenten weergegeven die er een positief oordeel over hebben.

De gemiddelde scores zijn opnieuw hoog. Wat voor de rapporten als geheel geldt, geldt ook voor de aanbevelingen: sommige gesprekspartners (vooral actief bij de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen) kunnen zich er niet altijd in vinden omdat ze de onderliggende analyse niet delen, ze te stellig geformuleerd vinden of omdat de aanbevelingen moeilijk uitvoerbaar worden geacht, bijvoorbeeld omdat de operationele systemen van de politie of het OM er niet op zijn ingericht. Een gesprekspartner zegt hierover echter ook: “De Nationaal rapporteur hoeft wat mij betreft ook niet altijd rekening te houden met de operationele haalbaarheid van haar aanbevelingen. Ze moeten ook prikkelen.” In grote lijn worden de aanbevelingen echter zinvol en nuttig bevonden.

⁴⁷ Nicole Nierop en Paul van den Elshof (KLPD), Beschuldigingen in zedenzaken: onschuldpresumptie en slachtofferpresumptie, in: *Delict en delinquent* 2015/9.

⁴⁸ Alice Bosma, Linda van Krimpen, Laura Menenti, *Reactie op artikel ‘Beschuldigingen in zedenzaken: onschuldpresumptie en slachtofferpresumptie’ van Nicole Nierop en Paul van den Elshof in Delict en Delinquent 2015/59*, 16 oktober 2015, https://www.nationaalrapporteur.nl/binaries/reactie-bosma-van-krimpen-en-menenti_tcm23-17703.pdf

FIGUUR 6.9: PERCENTAGES RESPONDENTEN MET EEN POSITIEF OORDEEL OVER KWALITEITSASPECTEN VAN AANBEVELINGEN (MENSENHANDEL: N=65; SEKSUEEL GEWELD TEGEN KINDEREN: N=117)



6.5 Conclusie

De waardering van externen voor de taakuitvoering door de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen is groot, zo blijkt uit dit hoofdstuk. De rapporten en aanbevelingen worden gewaardeerd, de onafhankelijkheid en het gezag benadrukt en de aanpak en het bewustzijn van seksueel geweld tegen kinderen en mensenhandel worden dankzij de Nationaal rapporteur versterkt. In dit hoofdstuk zijn – desondanks – ook enkele door externe geuite kritiekpunten gerapporteerd. Opvallend is dat de kritische noten voornamelijk afkomstig zijn van functionarissen die het meest intensief betrokken zijn bij de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen en/of mensenhandel. Dat is op zichzelf niet vreemd; juist dergelijke functionarissen en hun organisaties worden door de Nationaal rapporteur soms op de vingers gekeken én getikt. De nuances die volgens sommige geïnterviewden op onderdelen soms ontbreken in rapporten worden door relatieve buitenstaanders niet gemist want ze zijn er niet bekend mee. Dat laat onverlet dat vrijwel alle geïnterviewde ‘insiders’ in grote lijnen positief oordelen over de taakuitvoering door de Nationaal rapporteur.

Nadere analyse en waardering van de taakuitvoering

7.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken bevatten een feitelijke beschrijving van de verschillende aspecten van het functioneren van de Nationaal rapporteur. Dit hoofdstuk is gewijd aan een analyse en waardering van die feiten, in het licht van de wettelijke taken van de Nationaal rapporteur.

De Nationaal rapporteur is in essentie een instelling voor onderzoek. De toelichting bij de oorspronkelijke instellingsregeling⁴⁹ was daarover duidelijk:

Er wordt jaarlijks een rapportage gepresenteerd over de ontwikkelingen op het terrein van mensenhandel, gevolgd door conclusies en aanbevelingen ter verbetering van preventie en bestrijding van mensenhandel.

Afgezien van de frequentie (de 'jaarlijkse' rapportage werd in de wet van 2012 vervangen door 'periodieke' rapportages) sloot de thans geldende wetgeving volledig aan bij de eerdere regelingen. Alle activiteiten van de Nationaal rapporteur moeten dan ook gezien worden in het licht van de kerntaak 'onderzoek'. Voor het doel van dit hoofdstuk is het primaire werkproces van de Nationaal rapporteur opgedeeld in een aantal fasen:

- 1) agendering en prioriteitstelling
- 2) gegevensverwerving
- 3) gegevensverwerking en rapportage
- 4) doorwerking

Op deze onderdelen wordt het werk van de Nationaal rapporteur in dit hoofdstuk aan een nadere beschouwing onderworpen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele opmerkingen over de middelen waarover de Nationaal rapporteur kan beschikken.

⁴⁹ Regeling van 6 september 2006, nr. 5440552/06/AvdJ, houdende instelling van de Nationaal rapporteur mensenhandel (Regeling instelling Nationaal rapporteur mensenhandel)

7.2 Agendering en prioriteitsstelling

Een vraag waarmee de Nationaal rapporteur zich keer op keer geconfronteerd ziet is: wat dient onderzocht te worden? Welke onderwerpen behoren prioriteit te hebben? Op het eerste gezicht lijkt de opdracht die de wetgever heeft geformuleerd tamelijk rechttoe rechtaan:

- 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.

Toch omvat dit schijnbaar sterk afgebakende terrein een veelheid aan thema's, vraagstukken en onderwerpen die aandacht verdienen. De Nationaal rapporteur moet dan ook steeds kiezen hoe de capaciteit van het Bureau zal worden ingezet.

De eerste regeling (van 2006) formuleerde de opdracht restrictiever: de Nationaal rapporteur diende jaarlijks een rapport uit te brengen.⁵⁰ Hoewel de Nationaal rapporteur tot 2008 inderdaad steeds jaarlijks één rapport heeft uitgebracht met zoveel mogelijk een integrale weergave van alles wat er zich in de daaraan voorafgaande periode aan ontwikkelingen had voorgedaan op het gebied van mensenhandel, werden binnen dit raamwerk ook steeds keuzen gemaakt. Zo ging men de aandacht ook steeds meer te richten op mensenhandel buiten de seksindustrie. Een sleutelinformant hierover:

"Het was ons in die beginperiode wel duidelijk wat er van de Nationaal rapporteur verwacht werd: de ministerraad informeren over de ontwikkelingen met betrekking tot mensenhandel en adviseren over de aanpak daarvan. De Nationaal rapporteur is begonnen met het onderwerp mensenhandel in een tijd toen er nauwelijks aandacht voor was; uitbuiting in de seksindustrie moest echt nog op de agenda gezet worden. Later kwam er ook steeds meer oog voor uitbuiting in andere sectoren: daar was maatschappelijk helemaal geen aandacht voor. Maar in de tussentijd had de Nationaal rapporteur hierover al wel schrijnende verhalen te horen gekregen en dus wilde men dat verder onderzoeken. Op een gegeven moment kwam ook het fenomeen orgaanhandel in beeld. Daar wilde de Nationaal rapporteur vervolgens ook onderzoek naar doen, maar daarvoor ontbrak toen de capaciteit."

De tweede ambtsbekleeder heeft een ingrijpende keuze gemaakt toen de minister in 2009 kinderpornografie onder het mandaat van de Nationaal rapporteur bracht.⁵¹ Een jaar lang is alle onderzoekscapaciteit ingezet voor een onderzoek naar het verschijnsel kinderpornografie, hetgeen in 2011 resulteerde in een overzichtsrapport.⁵² De conclusie die de Nationaal rapporteur daaruit trok was dat kinderpornografie geen geïsoleerd te bestuderen onder-

⁵⁰ "3. De Nationaal rapporteur mensenhandel rapporteert jaarlijks aan de regering door toezending van zijn rapport aan onze Minister van Justitie".

⁵¹ Regeling van 28 oktober 2009, nr.5627003/09, houdende instelling van de Nationaal rapporteur mensenhandel (Regeling instelling Nationaal rapporteur mensenhandel 2009) Stcr Nr.18798.

⁵² Nationaal rapporteur Mensenhandel: *Kinderpornografie – Eerste rapportage van de nationaal rapporteur*. BNRM Den Haag 2011.

werp is en dat het mandaat uitgebreid zou moeten worden tot het gehele terrein van seksueel geweld tegen kinderen. De wetgever is haar daarin in 2012 gevolgd.

Hoe stelt de Nationaal rapporteur prioriteiten en hoe worden thema's en onderwerpen voor het onderzoek gekozen? Allereerst kan worden geconstateerd dat de prioriteitsstelling in volstrekte onafhankelijkheid tot stand komt. Dat wil niet zeggen dat de Nationaal rapporteur zich afsluit van de opvattingen en behoeften aan informatie die er in het veld bestaan, integendeel. Het betekent wel dat de Nationaal rapporteur zich in geen enkel opzicht laat leiden door pogingen tot beïnvloeding van haar keuzen vanuit de overheid en samenleving – zo die er al zijn.

Er is veel en intensief overleg tussen de Nationaal rapporteur en haar medewerkers over de programmering van het onderzoek. Denkbeelden ontstaan op grond van informatie uit de meest uiteenlopende bronnen: contacten met politie en justitie, mededelingen van hulpverleningsorganisaties, informatie gedeeld op nationale en internationale congressen en andere bijeenkomsten, artikelen in nationale en internationale tijdschriften, bijvangst uit ander onderzoek, jurisprudentie en verhalen in kranten. Om een voorbeeld te noemen: het was bekend uit onder meer de internationale literatuur en krantenverhalen dat veroordeelde zedendelinquenten soms naar Afrika of Azië vertrekken om daar in een kindertehuis te werken en daar nieuwe slachtoffers te zoeken. De Nationaal rapporteur stelde zich naar aanleiding van die berichten de vraag in hoeverre de Nederlandse overheid verantwoordelijkheid op zich neemt voor Nederlandse veroordeelde pedoseksuelen die naar het buitenland vertrekken? Dit resulteerde in een rapport waarin onder meer de vraag wordt beantwoord wat bestaande en mogelijke barrières tegen kinderseksuisme zijn.⁵³

Niet alle onderzoeken en rapportages zijn thematisch ingestoken. Hoewel niet meer jaarlijks brengt de Nationaal rapporteur nog steeds periodiek verslag uit over de ontwikkelingen op het gebied van de mensenhandel. Het laatste (negende) overzichtsrapport dateert van 2013.⁵⁴ Ook worden periodiek (de bedoeling is jaarlijks) cijfers gepubliceerd over mogelijke slachtoffers van mensenhandel, en over de vervolging en berechting van daders, recentelijk onder de titel *Monitor Mensenhandel*.⁵⁵

Uiteindelijk bepaalt de Nationaal rapporteur op basis van de discussies in en met de staf de keuze van (deel)onderwerpen, de opzet van uit te voeren onderzoeken en analyses en de opzet en inhoud van rapportages. Men streeft ernaar om bij de verwezenlijking van deze keuzen programmatisch en planmatig te werk te gaan. Daartoe wordt een jaarplan opgesteld met een overzicht van de in het komende jaar te verrichten activiteiten. Alle medewerkers hebben een eigen werkplan dat is afgeleid van het jaarplan.

De uitvoering van het jaarplan loopt soms anders dan gepland, vanwege verschillende omstandigheden. Een eerste reden is dat de Nationaal rapporteur in haar rapportages soms aandacht wil besteden aan actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Geplande activiteiten moeten dan wijken. Een voorbeeld daarvan is het onderzoek naar aanleiding van de Valkenburgse zedenzaak. Ten tijde van die zaak was een onderzoeker binnen het cluster 'seksueel

⁵³ Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen: *Barrières tegen kinderseksuisme*. Den Haag 2013.

⁵⁴ Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen: *Mensenhandel. Negende rapportage van de Nationaal rapporteur*. Den Haag 2013.

⁵⁵ Nationaal rapporteur Mensenhandel: *Mensenhandel, Kwantitatieve gegevens over (de vervolging en berechting van) verdachten en veroordeelden in mensenhandelzaken in de periode 2006-2010*, BNRM Den Haag 2012; *Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014*, Den Haag 2015; *Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015*. Den Haag 2016; *Monitor mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011-2015*. Den Haag 2016.

geweld tegen kinderen' bezig met een rapport over prostitutie. De Nationaal rapporteur heeft er toen voor gekozen om tijd vrij te maken om te werken aan *De klant erbij*, een onderzoek dat aansluit bij de vragen die rezen in de Valkenburgse zedenzaak omtrent de strafbaarheid van klanten.⁵⁶ Een tweede reden dat de praktijk soms anders loopt dan in het jaarplan voorzien is dat de meeste medewerkers heel veel meer doen dan alleen maar onderzoeken en rapporteren. Om enkele voorbeelden te noemen: men ontwikkelt en onderhoudt netwerken, men volgt actuele ontwikkelingen, men houdt lezingen en neemt deel aan congressen.⁵⁷ Er is niet altijd goed zicht op het tijdsbeslag van al deze activiteiten. Ook van de onderzoeken zelf is niet zo goed van te voren een schatting van benodigde uren te maken. Dit tezamen leidt er allicht toe dat de capaciteit tekort schiet voor de vele en diverse activiteiten die men allemaal wil ondernemen.

Het algemene oordeel in de omgeving van de Nationaal rapporteur, zo bleek uit hoofdstuk 6, is dat de onderwerpen voor onderzoek goed worden gekozen. Tegelijkertijd leverde de enquête een waslijst aan onderwerpen op waarvan respondenten vinden dat die ook wel onderzoeksmatige aandacht verdienen (zie bijlage 4). De stakeholders waarderen ook de scheiding tussen periodieke integrale rapportages en onderzoeken op deelthema's. De bedoeling is om jaarlijks een monitor slachtoffers en een monitor daders uit te brengen, te beginnen eind 2017.

7.3 Gegevensverwerving

7.3.1. Inleiding

De verwerving van gegevens over de staat van mensenhandel en van seksueel geweld tegen kinderen vergt vindingrijke vormen van onderzoek. Het gaat immers om verschijnselen en gebeurtenissen die zich moeilijk laten waarnemen of registreren. De Nationaal rapporteur maakt gebruik van vele en uiteenlopende bronnen. Er is een grote variatie in de toegankelijkheid van de bronnen. Sommige zijn deels publiek ontsloten (jurisprudentie), andere zijn ook voor de Nationaal rapporteur niet of nauwelijks toegankelijk. Op dit punt is er een aanzienlijk verschil tussen de beide mandaten van de Nationaal rapporteur. Die komen hierna achtereenvolgens aan de orde.

7.3.2. Mensenhandel

De wetgever achtte het niet nodig om de Nationaal rapporteur bevoegdheden toe te kennen om gegevens te verwerven. Men vond het kennelijk voldoende in de toelichting te vermelden:

“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).”

Deze tekst was al te vinden in de toelichting op de eerste regeling en is letterlijk overgenomen bij volgende regelingen en in de toelichting bij het voorstel van wet Nationaal rappor-

⁵⁶ Nationaal rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen: *De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17 jarigen tegen betaling*. Den Haag 2015.

⁵⁷ Zie ook paragraaf 5.3 en 5.4 voor een vollediger overzicht.

teur.⁵⁸ De machtiging waarover de toelichting spreekt vindt zijn grondslag in artikel 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. Al vrij snel nadat het instituut Nationaal rapporteur in het leven was geroepen is de Nationaal rapporteur binnen dit wettelijke raamwerk gemachtigd om dossiers van de politie en het OM in te zien. In de praktijk verloopt de ontsluiting van dossiers soepel. Daarnaast levert het WODC kwantitatieve uittreksels uit de registers van politie en justitie in de vorm van datasets. De gegevens van politie en justitie hebben primair betrekking op *daders* van mensenhandel.

De belangrijkste leverancier van kwantitatieve gegevens over *slachtoffers* is CoMensha. CoMensha registreert sinds 1998 alle slachtoffers van mensenhandel die bij overheidsinstanties en hulpverleningsorganisaties bekend zijn. Meer dan de helft van de meldingen die bij CoMensha binnen komen, is afkomstig van de politie. Daarna komen de meeste meldingen binnen van de KMar die registreert bij grensovergangen. Andere instanties (Inspectie SZW, opvanginstellingen, jeugdzorg, juridische dienstverlening, particulieren etc.) zijn goed voor een kwart van de meldingen. De politie-informatie wordt verschaft op basis van artikel 18 Wet politiegegevens. Lid 1 van dit artikel bepaalt:

1. 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.

De bedoelde algemene maatregel van bestuur (het Besluit politiegegevens) bepaalt vervolgens, in artikel 4.2, dat politiegegevens kunnen worden verstrekt “aan de stichting CoMensha, voor wat betreft gegevens over slachtoffers van mensenhandel en de aanmeldende autoriteit, ten behoeve van de coördinatie van de opvang en verzorging van slachtoffers van mensenhandel en de registratie van gegevens over mensenhandel”. Zoals al eerder beschreven: geregistreerde informatie wordt opgeslagen in een speciaal hiervoor ingerichte database die aangemeld is bij het College bescherming persoonsgegevens.

De Nationaal rapporteur is voor slachtoffergegevens in grote mate afhankelijk van CoMensha. Die afhankelijkheid wordt soms als knellend ervaren. De Nationaal rapporteur stelt zich op het standpunt dat het ministerie CoMensha betaalt om voor de Nationaal rapporteur te registreren. Op die grond meent de Nationaal rapporteur aanspraak te kunnen maken op gegevens die geheel zijn toegesneden op de taken van de Nationaal rapporteur. CoMensha heeft daar een wat andere opvatting over en meent dat de registratie geschiedt “voor de gehele keten” waaronder ook de Nationaal rapporteur.

Vanuit de Nationaal rapporteur ervoer men in het bijzonder drie problemen:

1. CoMensha registreerde niet alle gegevens waaraan de Nationaal rapporteur voor de rapportages behoefte had;
2. de geleverde registraties waren naar het oordeel van de Nationaal rapporteur niet geheel betrouwbaar en bevatten bijvoorbeeld dubbeltellingen,⁵⁹

⁵⁸ Voorstel van wet ter implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad, Nota van Wijzigingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 309, nr. 7.

⁵⁹ Een specifiek probleem is dat CoMensha *mogelijke* slachtoffers registreert. Het rapport *Monitor 2011-2015* bijvoorbeeld zegt daar dit over: “Om aan te duiden dat bij CoMensha mogelijke slachtoffers worden geregistreerd, die al bij het geringste signaal van mensenhandel kunnen zijn gemeld, wordt gesproken over *mogelijke* slachtoffers, vertaald in de schrijfwijze ‘slachtoffers^M’. Het gaat hier dus niet om slachtoffers wiens status als zodanig formeel is getoetst.”

3. CoMensha gebruikt de registraties ook in eigen publicaties, waaronder een Jaaroverzicht.⁶⁰

Het eerste probleem werd mede veroorzaakt doordat CoMensha de afspraken over te leveren gegevens zonder betrokkenheid van de Nationaal rapporteur met de Directie Rechts-handhaving en Criminaliteitsbestrijding en de Directie Migratiebeleid van het ministerie van VenJ maakte in het kader van de subsidieovereenkomst. Dit probleem is inmiddels opgelost: registratieformats worden nu in nauw overleg met de Nationaal rapporteur opgesteld.

Aan het vergroten van de betrouwbaarheid van de registraties (het tweede probleem) is, mede op aanbeveling van de Nationaal rapporteur, veel gedaan. In 2012 financierde de minister van Veiligheid en Justitie een *Project Modernisering Registratie CoMensha* waar ook de Nationaal rapporteur bij betrokken was⁶¹. De stafleden van CoMensha en die van de Nationaal rapporteur voeren inmiddels ook regelmatig overleg over deze aangelegenheid. CoMensha toont zich bereid om zich de adviezen en denkbeelden van de Nationaal rapporteur ter harte te nemen.

De derde kwestie – de eigen publicaties van CoMensha op basis van de zelfde registraties als die waarop de Nationaal rapporteur zijn rapportages baseert – is voor de Nationaal rapporteur vooral ook daarom een steen des aanstoets omdat de cijfers en de interpretaties niet steeds gelijklozend zijn. Dit zou verwarring scheppen bij beleidsmakers en hulpverleners. CoMensha echter vindt tot zijn kerntaken behoren “het signaleren van knelpunten, tendensen en succesfactoren in de uitvoering van het mensenhandelbeleid, agendering en beleidsadvisering”. Dit geschilpunt lijkt dan ook nog niet opgelost.

De Nationaal rapporteur ervaart nog een vierde probleem in de registratie door CoMensha. Als beheerders van persoonsregistraties vallen politie en OM niet onder de Wet bescherming persoonsgegevens. Voor hen geldt de hiervoor genoemde *lex specialis* Wet politiegegevens. Echter, veel informatie over slachtoffers berust niet bij justitie en politie, maar is te vinden in persoonsregistraties van private hulpverleningsorganisaties. Deze bestandsbeheerders vallen wél onder de Wet bescherming persoonsgegevens. Deze instanties zijn wettelijk verplicht om voor verstrekking van persoonsgegevens aan derden toestemming aan de betrokken persoon te vragen. Is de persoon minderjarig, dan dienen de ouders toestemming te verlenen. Hulpverleners hebben moeite om die toestemming te vragen omdat zij bang zijn dat het tot zorgmijding zal leiden, nog daargelaten of slachtoffers dan wel hun ouders bereid zouden zijn om die toestemming te verlenen. Volgens de Nationaal rapporteur leidt dit tot een vertekend beeld van de werkelijkheid in de registraties. De Nationaal rapporteur bepleit daarom een wettelijke plicht tot melden zonder toestemming van de betrokkene, analoog aan de wijze waarop de Wet politiegegevens melding en registratie regelt. De professionele hulpverlening is daar vooralsnog huiverig voor, getuige de recente discussie over de aanscherping van de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.⁶²

7.3.3. Seksueel geweld tegen kinderen

Zoals aangegeven bestaat dit mandaat pas sinds 2012. De wetgever vond ook voor de vervulling van deze taak bijzondere bevoegdheden niet nodig. De hiervoor aangehaalde passage uit de toelichting wordt vervolgd met: “Verder wordt gewerkt aan nadere afspraken met de sector Jeugdzorg ten behoeve van de inzage in de dossiers en archieven van jeugdzorgin-

⁶⁰ Het laatst verschenen is: *Jaaroverzicht - Het beeld van 2015*, <http://mensenhandel.nl/files/CoMensha-jaaroverzicht-2015-web.pdf>.

⁶¹ *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage (2007-2011)*. BNRM Den Haag 2012, pag. 47.

⁶² <https://www.movisie.nl/kennisdossiers/huiselijk-geweld>.

stellingen”.⁶³ Deze zin raakt de kern van de problematiek waarmee de Nationaal rapporteur in onderzoek op dit terrein wordt geconfronteerd.

Voor zover de justitiële registraties gegevens over seksueel geweld tegen kinderen bevatten kunnen deze ook voor dit domein als bron worden aangemeld. Zo maakte de Nationaal rapporteur voor het allereerste onderzoek op dit terrein (*Kinderpornografie*) gebruik van de OM-gegevens en gegevens uit het bestand van de Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD)⁶⁴; alsook gegevens afkomstig uit het gezamenlijke cliëntvolgsysteem van de drie reclasseringsonderdelen in Nederland (Reclassering Nederland, het Leger des Heils en GGZ Nederland).⁶⁵

Ook langs andere wegen kunnen gegevens worden verzameld. Een sprekend voorbeeld biedt het rapport *Op goede grond*. Deze studie is gebaseerd op informatie uit een groot aantal verschillende databronnen die allemaal afzonderlijk ontsloten en geanalyseerd moesten worden. Zo is een secundaire analyse gemaakt van de resultaten (niet de data) van drie eerder door anderen uitgevoerde prevalentieonderzoeken. Voorts kon men putten uit een registratie die de Kindertelefoon bij gehouden had van alle serieuze contacten in 2012 over een vorm van seksueel geweld. In de derde plaats heeft men gegevens opgevraagd uit de registraties van de zestien AMK's (Advies- en Meldpunt Kindermishandeling) “in de periode 2008-2012 over adviezen, consulten en onderzoeken met betrekking tot (onder meer) seksueel misbruik”. De Nationaal rapporteur heeft politie-informatie betrokken van de twee politieregio's die toentertijd als enige registraties bijhielden van seksueel geweld tegen kinderen. De Nederlandse Zorgautoriteit leverde gegevens uit het DBC-Informatiesysteem, gegevens die konden worden gebruikt voor om meer inzicht te krijgen in de slachtoffers die door zorgverleners werden behandeld en in de aard van die zorg. Met behulp van een vragenlijst werden gegevens verkregen van jeugd- en opvoedhulporganisaties. Ook werden gegevens ontleend aan archieven van de Raad voor de Kinderbescherming, de reclassering en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP).⁶⁶

Dat neemt niet weg dat de justitiële registraties problemen kunnen opleveren. Een voorbeeld uit de praktijk van de Nationaal rapporteur: In het Wetboek van Strafrecht zijn verschillende vormen van seksueel geweld strafbaar gesteld, onder meer: ‘het seksueel binnendringen bij iemand jonger dan 12 jaar’ (art. 244 Sr) en ‘verkrachting’ (art. 242 Sr). Indien een zaak dan wel persoon in de strafrechtketen staat geregistreerd onder artikel 244 betreft het ontegenzeggelijk seksueel geweld gepleegd tegen een minderjarige (namelijk iemand onder de 12 jaar). Indien zaken of personen geregistreerd staan onder artikel 242 kan het zowel gaan om seksueel geweld gepleegd tegen een minderjarige als om seksueel geweld gepleegd tegen een meerderjarige. De juridische definitie van verkrachting ziet op beide en maakt hierin geen onderscheid en in de registratie komt dit onderscheid daardoor ook niet terug.

Voor onderzoek op het gebied van seksueel geweld tegen kinderen vormen de private hulpverleningsorganisaties de grootste bottleneck. Sinds de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten is het veld sterk gefragmenteerd. Daar staan enkele maatregelen tegenover die bedoeld zijn om een zekere eenheid in optreden en beeldvorming tot stand te brengen. Zo zijn de AMK's opgegaan in *Veilig thuis*, het landelijk advies- en meldpunt huise-

⁶³ Voorstel van wet ter implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad, Nota van Wijzigingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 309, nr. 7.

⁶⁴ OBJD-bestand:

⁶⁵ Nationaal rapporteur Mensenhandel: *Kinderpornografie – Eerste rapportage van de nationaal rapporteur*. BNRM, Den Haag 2011, bijlage B2: Verantwoording gebruikte onderzoeksmethoden.

⁶⁶ *Op goede grond* a.w., bijlage B1 Onderzoeksverantwoording.

lijk geweld en kindermishandeling (met zesentwintig regionale afdelingen). De Nationaal rapporteur kan zonder probleem beschikken over de data die Veilig thuis registreert. Verder zijn aanbieders van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering en Veilig Thuis-organisaties wettelijk verplicht beleidsinformatie aan het CBS leveren (respectievelijk *beleidsinformatie Jeugd* en *beleidsinformatie Veilig Thuis*). De Nationaal rapporteur kan deze gegevens van het CBS betrekken. Dat zou moeten voorkomen dat de Nationaal rapporteur bij alle aanbieders of bij alle gemeenten afzonderlijk gegevens moet opvragen. Echter, de *beleidsinformatie Jeugd* is heel beperkt. De hulpverleningsinstanties behoeven bijvoorbeeld niet te registreren voor welk probleem de cliënt hulp heeft gezocht (waaronder de vorm van het ervaren huiselijk geweld en kindermishandeling). Zodoende blijft onbekend hoeveel kinderen een vorm van jeugdhulp ontvangen vanwege ervaren seksueel geweld.

De omschrijving van *beleidsinformatie Jeugd* en de reikwijdte van de daarbij behorende verplichte registratie, zoals opgenomen in het Besluit Jeugdwet⁶⁷, is tot stand gekomen in overleg tussen de VNG, het CBS en de ministeries van VWS en VenJ. De Nationaal rapporteur was daarbij geen partij. De Nationaal rapporteur heeft tijdens de consultatie voor het Besluit Jeugdwet tevergeefs gepleit voor uitbreiding van de beleidsinformatie Jeugd. Als alternatieve manier om te achterhalen hoeveel kinderen als slachtoffer van seksueel geweld jeugdhulp en jeugdbescherming ontvangen, doet de Nationaal rapporteur onderzoek aan een steekproef van dossiers. Echter, ontsluiting van een dossier kan slechts met toestemming van het slachtoffer. Omdat het minderjarigen betreft moet de toestemming komen van de ouders, die niet zelden dader zijn. Bovendien, dossieronderzoek is een veel geld en menskracht vergende vorm van onderzoek. Om deze problemen het hoofd te bieden streeft de Nationaal rapporteur naar afspraken met het CBS voor de uitbreiding van te registreren gegevens binnen het wettelijk kader. Echter, ook hier hangt een prijskaartje aan: voor deze uitbreiding van de dienstverlening vraagt het CBS een vergoeding.

7.3.4. Conclusie

De justitiële informatievoorziening voor het onderzoek en de rapportages van de Nationaal rapporteur is goed geborgd. Daarmee is de daderkant van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen goed in beeld te brengen. De systematische informatievoorziening vanuit de zorginstellingen en hulpverlening voor wat betreft slachtoffers van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen vertoont gebreken en lacunes. Onder deze omstandigheden kan de Nationaal rapporteur slechts tegen hoge kosten en met veel inspanningen een adequaat beeld tot stand brengen van prevalentie en variatie van slachtofferschap. De gebreken in de informatieverwerving leiden bovendien tot ongewenst lange doorlooptijden van onderzoeken.

7.4 Gegevensverwerking en rapportage

In de periode 2012 – 2016 heeft de Nationaal rapporteur zesentwintig onderzoeksrapporten gepubliceerd: negentien op het terrein van de mensenhandel en zeven op het terrein van seksueel geweld tegen kinderen. Zie voor een overzicht tabel 7.1.

⁶⁷ Besluit van 5 november 2014, houdende regels ter uitvoering van de Jeugdwet (Besluit Jeugdwet), Stbl. 441. De 'Beleidsinformatie veilig thuis' is geregeld in de artikelen 4.3.1 en 4.3.2. en de 'Beleidsinformatie jeugd' in de artikelen 7.5.1 – 7.5.4.

TABEL 7.1: RAPPORTEN IN DE PERIODE 2012-2016, MET KWALIFICATIES

		AANTAL PAGINA'S	AARD ONDERZOEK*	METHODISCHE VERANT- WOORDING
MENSENHANDEL				
2012	Kwantitatieve gegevens over (vervolgving en berechting van) verdachten en veroordeelden in mensenhandelzaken in de periode 2006-2010	50	Q b	uitvoering
	Opsporingen van mensenhandel en de B9-regeling	34	J K	geen
	Mensenhandel met het oogmerk orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap	25	J K	geen
	Jurisprudentie mensenhandel-zaken 2009-2012. Een analyse	215	J Q b	uitvoerig
	Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk	176	K; 4 case studies	geen
	Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011	340	Q a b	uitvoerig
2013	Mensenhandel in en uit beeld- cijfers vervolgving en berechting 2008 – 2012	7	Q b	geen
	Negende rapportage van de Nationaal rapporteur	362	Q b	uitvoerig
2014	Mensenhandel in en uit beeld- II 2008 - 2012	428	Q a b	uitvoerig
	Mensenhandel in en uit beeld II - Update cijfers mogelijke slachtoffers 2009-2013	25	Q b	geen
	Mensenhandel in en uit beeld II - Update cijfers vervolgving en berechting 2009-2013	11	Q b	geen
2015	Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2010-2014 (4 dl)	27-11-28-19	Q b	geen
	Mensenhandel. Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen	122	Q b	uitvoerig
2016	Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015	50	Q b	geen
	Monitor mensenhandel. Cijfers vervolgving en berechting 2011-2015	31	Q b	geen
	Prostitutie en mensenhandel	260	J Q a b	specifiek
SEKSUEEL GEWELD TEGEN KINDEREN				
2011	Eerste rapportage kinderpornografie	335	Q b	uitvoerig
2013	Barrières tegen kinderseksuïerisme	41	K	geen
2014	Op goede grond. De aanpak van seksueel geweld tegen kinderen	350	Q a b	uitvoerig
2015	De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17 jarigen tegen betaling	85	J Q b	beknopt
2016	Zicht op kwetsbaarheid; Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel	107	K (justitiële casuïstiek)	geen
	Ontucht voor de rechter deel I en deel II	28 - 113	J Q a b	uitvoerig
* J= juridisch onderzoek K = kwalitatief onderzoek; Q= kwantitatief onderzoek: b=beschrijvend statistiek; a= multivariate analyses				

Onder de rapporten zijn zeven omvangrijke studies van 200 tot ruim 400 pagina's. Een tiental rapporten (veelal 'updates') telt minder dan dertig pagina's. Tweëntwintig rapporten bevatten kwantitatieve gegevens. De meer omvangrijke rapporten zijn doorwrochte en zeer gedetailleerde overzichten van de stand van zaken en de ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. De kroon in dit opzicht spant *Op goede grond*, een fundamentele studie naar de prevalentie en de bestrijding van seksueel geweld tegen kinderen. Alle kwantitatieve rapporten bevatten een methodische verantwoording, waarin onder meer wordt aangegeven hoe de data zijn verzameld en op welke wijze die

gegevens (statistisch) zijn verwerkt. Alle kwantitatieve studies maken gebruik van beschrijvende statistiek. Voor een vijftal onderzoeken zijn daarnaast multivariate statistische technieken benut zoals factoranalyse en clusteranalyse. Enkele van de rapporten zijn uitsluitend gebaseerd op juridisch onderzoek.

Vooraf de latere rapporten combineren juridisch en kwantitatief-empirisch onderzoek. Exemplarisch in dat opzicht is *Ontucht voor de rechter*. Met name als gevolg van de uitbreiding van het mandaat van de Nationaal rapporteur met seksueel geweld tegen kinderen werden er extra onderzoekers aangesteld vanuit verschillende disciplines. Dat maakte het mogelijk om meer data-gedreven onderzoek te doen. Eerder waren de onderzoekers vooral juristen en ook niet per se onderzoekers. Nu hebben de onderzoekers een verschillende opleidingsachtergrond. In het onderzoek streeft men er naar verschillende perspectieven te combineren. Zo zijn in de meer recente onderzoeken ook kwantitatieve en kwalitatieve data (gegevens uit veel verschillende bronnen) in onderling verband geanalyseerd.

De benadering van de Nationaal rapporteur betreffende onderzoek en rapportage is in de loop van de tijd geëvolueerd. De aanvankelijke ambitie bij de totstandkoming van de het instituut Nationaal rapporteur was om elk jaar een integraal overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van de mensenhandel het licht te doen zien. Al gauw werd duidelijk dat die ambitie te hoog gegrepen was en ook geen efficiënt gebruik van middelen betekende. Als eerste veranderde de frequentie van de rapportage, van 'jaarlijks' naar 'periodiek'. Zo staat het nu ook in de wettelijke taakomschrijving. Vervolgens heeft men ook het denkbeeld van een integraal overzicht vervangen door een meer thema-gericht type onderzoek en rapportage. De periodieke kwantitatieve overzichten blijven verschijnen maar in een beperkte omvang. De laatste *Mensenhandel in en uit beeld* (2015) is opgesplitst in vier rapporten en telt bij elkaar 85 pagina's. De daaraan voorafgaande *Mensenhandel in en uit beeld* (2014) had nog het kloeke formaat van 428 pagina's. Het laatste cijfermatige overzicht, zoals verrat in de *Monitor* (2016) omvat 50 plus 31 pagina's.

Bij de totstandkoming van de meer recente rapporten is extra aandacht besteed aan het taalgebruik en aan de toegankelijkheid van de tekst. Tot de staf van de Nationaal rapporteur behoren sinds een paar jaar communicatiedeskundigen die onder meer, samen met de Nationaal rapporteur en het hoofd van het bureau, tot taak hebben rapporten-in-wording op hun leesbaarheid te bewaken. Dit is gedaan om de doorwerking van de rapporten te bevorderen. In diezelfde lijn is ook het aantal aanbevelingen terug gebracht. De eerste rapporten bevatten dertig of meer aanbevelingen. De rapporten uitgebracht in de evaluatieperiode hebben er niet meer dan vijf. Het rapport over *Kinderpornografie* uit 2011 bevat maar vier aanbevelingen, waarvan de belangrijkste was "te voorzien in een integrale aanpak van seksueel geweld tegen kinderen, waarin de aanpak van kinderpornografie volledig is opgenomen". Deze aanbeveling lag ten grondslag aan de uitbreiding van het mandaat van de Nationaal rapporteur met "seksueel geweld tegen kinderen".

Het algemene oordeel in de omgeving van de Nationaal rapporteur is dat de kwaliteit van de rapporten goed of zelfs uitstekend is en dat zij heel bruikbaar zijn in de praktijk van hulpverleningsorganisaties, NGO's en beleidsmakers. De rapporten bieden niet alleen inzicht in de stand van zaken en ontwikkelingen maar agenderen ook nieuwe gezichtspunten en aandachtsgebieden. Voor veel van degenen die in de praktijk actief zijn vormen de rapporten onmisbare overzichten van alle *facts and figures*. Op onderdelen hebben rechtstreeks betrokkenen wel (soms scherpe) kritiek, zoals in hoofdstuk 6 is beschreven. Een zo'n punt van kritiek betreft het juridisch onderzoek. De Nationaal rapporteur behoeft zich niet te begeven in diepgravend jurisprudentieonderzoek; daar zijn wetenschappelijke instituten aan de

universiteiten veel beter voor toegerust, zo menen enkele van de meest betrokken *stakeholders*. Een andere vorm van kritiek luidt dat de Nationaal rapporteur te veel vanuit een ivoren toren zou opereren. De onderzoekers van de Nationaal rapporteur zouden te weinig vertrouwd zijn met de complexiteit die zich op de werkvloer van justitie en van hulpverleners voor doet. Niet iedereen onderschrijft echter deze kritiek: anderen die werkzaam zijn in de praktijk menen dat de Nationaal rapporteur de distantie tot de alledaagse praktijk juist nodig heeft als institutie die fundamentele kennis bij elkaar brengt en daarover rapporteert. Onder meer in de Taskforce mensenhandel komen concrete casuïstiek en algemene inzichten functioneel bij elkaar.

De onderhavige evaluatie omvat geen systematische toetsing van de methodologische kwaliteit van het werk van de Nationaal rapporteur. Daarvoor zijn andere instrumenten meer geëigend, bijvoorbeeld een onderzoeksvisitatie zoals ook het WODC periodiek laat doen.

7.5 Doorwerking

De kennis en inzichten die de Nationaal rapporteur genereert werken op drie verschillende manieren door in de beleidsvorming en de handelingspraktijk rond mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

De eerste vorm van doorwerking wordt vaak betiteld als *conceptueel*. Conceptuele doorwerking is in het algemeen afhankelijk van de informatieve waarde van analyses en adviezen. Deze vorm van doorwerking van de inzichten van de Nationaal rapporteur verloopt langs de weg van de adviezen die in elk rapport te vinden zijn. Dit is de formele weg die in de wet is geregeld. De Nationaal rapporteur benoemt adressaten van haar adviezen specifiek, hetgeen de duidelijkheid ten goede komt. In de praktijk worden sommige adviezen als onrealistisch ervaren, als te ver van de praktijk verwijderd. Daar staat tegenover dat de rechtstreekse ('ongenuanceerde' volgens sommigen) formulering van sommige adviezen prikkelend werkt. "De Nationaal rapporteur houdt ons bij de les" aldus een van de ondervraagde betrokkenen. De Nationaal rapporteur dwingt om na te denken. Zij maakte in de beginfase bijvoorbeeld duidelijk welke werkelijkheid er schuil ging achter dat complexe en abstracte (juridische) begrip "mensenhandel". Belangrijk was ook het advies aan OM en de rechterlijke macht om te gaan specialiseren. Eerst het OM en later ook de rechterlijke macht hebben dat advies geheel opgevolgd en dat is een belangrijke verbetering geweest voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel.

Een tweede vorm van doorwerking is te benoemen als *instrumenteel*. Deze vorm van doorwerking is vooral gebaseerd op de bruikbaarheid van verstrekte inzichten voor concrete maatregelen. Het kanaal bij uitstek voor instrumentele doorwerking is de deelname van de Nationaal rapporteur of haar representanten aan beleidsvoorbereidende gremia. Het sprekende voorbeeld is de Taskforce mensenhandel, besproken in paragraaf 5.6.2. Vanuit de generieke kennis en inzichten die de Nationaal rapporteur vervaardigt levert zij bijdragen aan praktische werkwijzen en manieren om mensenhandel te bestrijden. Hoewel sommigen wat vreemd aankijken tegen de meer afstandelijke benadering die de Nationaal rapporteur vertegenwoordigt, zijn anderen van mening dat de Nationaal rapporteur de distantie tot de alledaagse praktijk juist nodig heeft om fundamentele kennis en inzichten te kunnen leveren. Onder meer in de Taskforce mensenhandel komen concrete casuïstiek en algemene inzichten functioneel bij elkaar. Het is uiteraard ook niet aan de Nationaal rapporteur om het beleid te maken.

Een derde vorm van doorwerking kan aangeduid worden als *disseminatie*. Het heeft veelal de vorm van brede voorlichting en advisering. Disseminatie van inzichten van de Nationaal rapporteur heeft in de onderzoeksperiode steeds meer aan belang gewonnen. Het heeft de vorm van actieve verspreiding van adviezen en opvattingen via artikelen, lezingen, deelname aan nationale en internationale congressen, de media en wat dies meer zij. Het in dienst nemen van een communicatieadviseur is een zichtbaar teken van het belang dat de Nationaal rapporteur hecht aan het bereiken van zoveel mogelijk instanties en individuen die bijdragen aan de bestrijding van (de gevolgen van) mensenhandel en seksueel misbruik tegen kinderen. Het is niet duidelijk hoe effectief deze benadering is. De Nationaal rapporteur heeft bijvoorbeeld veel werk gemaakt van het verspreiden van de gedachten, vervat in het rapport *Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk*. Veel gemeentebesturen zijn benaderd om de aard, de omvang en de ernst onder ogen te brengen en om hun te laten inzien dat zij een specifieke taak hebben in de bestrijding van mensenhandel. Er zijn indicaties dat gemeentebesturen zich voor wat betreft dit onderwerp vooral oriënteren op informatie die zij ontvangen uit de Taskforce mensenhandel en van het Bureau regioburgemeesters.

7.6 Middelen

7.6.1. Het bureau

De Nationaal rapporteur beschikt over een staf van veertien toegewijde medewerkers, waarvan de samenstelling voor een groot deel met enige regelmaat wisselt. De Nationaal rapporteur is van mening dat het positief is als medewerkers na een jaar of vijf hun kwaliteiten weer elders gaan inzetten. Verandering van functie, met nieuwe uitdagingen, is goed voor de mensen. Nieuwe mensen met nieuwe inzichten en nieuwe energie is goed voor het bureau. Slechts een enkeling is reeds voor langere tijd aan het bureau verbonden. De Nationaal rapporteur besteedt er veel aandacht aan om mensen met bijzondere talenten en vaardigheden aan het Bureau te verbinden. Zij ervaart dat er onder jonge talentvolle mensen veel belangstelling voor is. Ook doet zij veel om medewerkers kansen te bieden om zich verder te scholen en te verbeteren. Voor zover zij zich in staat achten daarover een oordeel te geven zijn geïnterviewde betrokkenen lovend over de kwaliteit van de staf van de Nationaal rapporteur. “Een kwalitatief sterk team” en “uitstekende club mensen” waren enige van de oordelen die konden worden genoteerd.

7.6.2. Financiën

De Nationaal rapporteur en haar medewerkers kunnen overtuigend laten zien dat er nog veel terrein braak ligt en dat er nog tal van onderwerpen zowel binnen het mandaat mensenhandel als binnen het mandaat seksueel geweld tegen kinderen op behandeling wachten. Bovendien veranderen beide vormen misdaden steeds van aard. Heden ten dage is bijvoorbeeld het ronselen onder vluchtelingen een acuut fenomeen dat goed beschreven en geanalyseerd zou moeten worden. Ofwel, zoals bij veel van dit type werkzaamheden kunnen de (financiële) middelen van de Nationaal rapporteur altijd wel uitbreiding velen. Daar staat tegenover dat nergens uit blijkt dat de taakvervulling van de Nationaal rapporteur thans tekort schiet vanwege ontbrekende middelen. De veelheid en veelvormigheid van de opgaven waarmee de Nationaal rapporteur wordt geconfronteerd vergt een zeer doelmatige omgang met de middelen. Die doelmatigheid zou nog nadrukkelijker nagestreefd kunnen worden door een versterking van de planmatige inzet van middelen. Op dit moment is er geen beheersmatig inzicht in de tijdsbesteding van de medewerkers, en daarmee ontbreekt ook een instrument van sturing. Verbetering moet op dit punt mogelijk geacht worden, ook zonder ingewikkelde en bureaucratische systemen van registratie en controle.

De Nationaal rapporteur ziet zich gedwongen deel van de financiële middelen te besteden om via grote omwegen noodzakelijke informatie bijeen te krijgen. Deze kosten zouden vermeden kunnen worden indien het recht op informatie van de Nationaal rapporteur versterkt en uitgebreid zou worden.

7.6.3. Bevoegdheden

Hiervoor is al uiteen gezet dat de Nationaal rapporteur geen bevoegdheden zijn toegekend. Wel heeft de Nationaal rapporteur een aantal *rechten* op informatie. Instellingen als Politie en Justitie, de Inspectie SZW en CoMensha zijn verplicht de Nationaal rapporteur informatie te verschaffen. Het recht op informatie van de Nationaal rapporteur zou verbeterd en versterkt moeten en kunnen worden. Een aanscherping van meldingsplichten en een wettelijk verankerd recht voor de Nationaal rapporteur tot inzage van de gegevens van hulpverleningsinstellingen zou een grote verbetering in de informatiepositie van de Nationaal rapporteur met zich mee brengen, en ook een aanzienlijke besparing op verwervingskosten.

Resumé van bevindingen

8.1 Inleiding

De centrale vragen van dit onderzoek zijn:

1. Wat zijn de ambities, doelstellingen en taken van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen?
2. Hoe worden de taken uitgevoerd en is er aanleiding om de omschrijving of de uitvoering van de taken aan te passen?
3. Welke middelen zijn voorhanden, hoe worden deze besteed?
4. Wat is de (externe) waardering van de taakuitvoering?
5. Is de Nationaal rapporteur in staat zijn wettelijke taken adequaat uit te voeren met de bevoegdheden die hij heeft en is er aanleiding om de bevoegdheden te wijzigen?

In de voorgaande hoofdstukken is materiaal bijeen gebracht dat een antwoord geeft op elk van deze vragen. In het onderhavige hoofdstuk is dat materiaal aan een analyse onderworpen. Deze analyses maken het mogelijk om de algemene vragen van dit onderzoek als volgt samenvattend te beantwoorden.

8.2 Ambities en taakuitvoering

De wetgever heeft de taakstelling van de Nationaal rapporteur weliswaar duidelijk afgebakend, maar de invulling ervan open gelaten aan de inzichten van de ambtsbekleeder. In het algemeen kan geconcludeerd worden dat de Nationaal rapporteur de wettelijke taken goed, volledig en met veel creativiteit en doorzettingsvermogen ten uitvoer brengt. Uit niets is gebleken dat er grote lacunes zijn of dat er nog grote terreinen van onderzoek braak liggen. Dat neemt niet weg dat de beide mandaten maatschappelijke verschijnselen betreffen die voortdurend sterk aan verandering onderhevig zijn. Wat dat betreft heeft het werk van de Nationaal rapporteur veel weg van schieten op een bewegend doel. Het zou tot de ambitie van de Nationaal rapporteur moeten behoren om niet alleen steeds tijdig nieuwe ontwikkelingen te signaleren en te doorgronden, maar liefst ook op nieuwe ontwikkelingen te anticiperen. In het verlengde daarvan ligt de oproep van een aantal respondenten om aandacht te besteden aan andere dan de gebruikelijke maatschappelijke domeinen met risico's voor

mensenhandel en seksueel misbruik, bijvoorbeeld de sport. Daarnaast meenden sommigen dat het blikveld van de Nationaal rapporteur verbreed zou kunnen worden door naast de juridische invalshoek ook de perspectieven van andere (sociaalwetenschappelijke) disciplines bij het onderzoek te betrekken. Ook deze suggesties zijn het overwegen waard.

De Nationaal rapporteur verricht haar taken op een hoog niveau en met veel inzet. Er is geen reden om de taakomschrijving aan te passen of de taakuitvoering sterk bij te sturen. Op onderdelen is reden voor nadere overweging. Zo is de Nationaal rapporteur zeer actief geworden in de disseminatie van inzichten en adviezen. Men heeft ook enig inzicht in de doorwerking ervan. Men zou echter ook kunnen overwegen nader onderzoek te doen naar de implementatie van adviezen en daarop gestoelde beleidsvoornemens van de verschillende ministers. Dat zou zeker ook binnen de wettelijke taak vallen waarin immers omschreven staat dat de Nationaal rapporteur ook onderzoek doet naar de werking van genomen beleidsmaatregelen.

De wetgever heeft de Nationaal rapporteur zowel een onderzoekstaak als een adviestaak toebedeeld. Daarin ligt een zekere diffusie van beide rollen reeds besloten. Een aantal respondenten heeft deze diffusie gesignaleerd. Het ware te overwegen in de toekomst duidelijk(er) te markeren dat de Nationaal rapporteur weliswaar adviseert, maar dat de verantwoordelijkheid voor beleidsvorming, uitvoering en toepassing van de wet elders ligt.

8.3 Middelen

De vergaande ambities van de Nationaal rapporteur vergen adequate middelen. Tot dusver is de ambtsbekleder er steeds in geslaagd de beschikbare middelen zodanig in te zetten dat de wettelijke taken kwalitatief en kwantitatief goed vervuld konden worden. Het blijft echter een punt van aandacht. Dat geldt in het bijzonder voor de ontsluiting van bronnen voor de gegevens waarvan de Nationaal rapporteur bij het opstellen van rapportages gebruik moet maken. 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.

Hoewel er geen directe aanwijzingen zijn dat de middelen niet doelmatig worden ingezet is het opvallend dat een aantal in een onderzoekssetting gebruikelijke beheerstechnieken niet wordt toegepast. Afzonderlijke projecten worden niet expliciet begroot, noch in financieel opzicht noch in mensuren, elders een gangbare praktijk, ook indien er niet extern per project wordt gefinancierd. Meer expliciete planning vooraf, trajectregistratie tijdens, en monitoring achteraf ware te overwegen om de inzet van mensen en middelen nog efficiënter te doen zijn.

Het bureau van de Nationaal rapporteur heeft een hoogwaardige bezetting van hoog opgeleide en toegewijde medewerkers. Voor een verdere versterking van met name de methodische kwaliteit van het onderzoek is een periodieke onderzoeksvisite een aangewezen middel. Het werkt doorgaans zeer verhelderend om een groep kritische buitenstaanders mee te laten kijken op de werkvloer van een onderzoeksteam.

Voor haar rapportages is de Nationaal rapporteur vaak sterk afhankelijk van de medewerking van allerlei maatschappelijke instanties. Voor zover die instanties tot de nationale overheid behoren lijkt de informatieverschaffing steeds goed geregeld. Voor wat betreft private partijen ligt dat problematischer. Een belangrijke leverancier op het domein men-

senhandel is CoMensha. De Nationaal rapporteur en CoMensha hebben een goede samenwerkingsrelatie opgebouwd. Het verdient aanbeveling dat ook een laatste geschilpunt (wie publiceert wanneer over geregistreerde gegevens van slachtoffers van mensenhandel) op korte termijn wordt opgelost.

8.4 Externe waardering

De oordelen van betrokkenen en stakeholders over het werk van de Nationaal rapporteur zijn overwegend positief tot heel positief. Haar kennis van zaken, haar strijdbare houding en haar agenderende functie worden in het bijzonder geprezen. Kritische geluiden zijn er ook en die lijken met name samen te hangen met de weerstanden die de Nationaal rapporteur soms oproept door de rechtstreekse, onverbloemde en soms confronterende wijze waarop vraagstukken in rapporten en andere uitingen worden behandeld. Deze weerstand is te beschouwen als de keerzijde van wat algemeen als het sterkste punt van de Nationaal rapporteur wordt beschouwd: zij is een buitengewoon gezaghebbende functionaris die geheel autonoom en met kracht van argumenten haar eigen oordelen velst en die niet nalaat om zoveel mogelijk die inzichten en oordelen onder de aandacht van beleidsmakers en praktijkwerkers te brengen.

8.5 Posities en bevoegdheden

De zelfstandige positie van de Nationaal rapporteur is zodanig in de wet verankerd dat het instituut daardoor is gekwalificeerd als een zelfstandig bestuursorgaan. De autonomie van de Nationaal rapporteur wordt op geen enkele manier betwijfeld. Niettemin achten sommigen het voor de beeldvorming in dit opzicht ongelukkig dat de Nationaal rapporteur in hetzelfde gebouw is gehuisvest als het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het is een punt dat enige aandacht verdient.

Een van de belangrijkste uitingen van de zelfstandige positie van de Nationaal rapporteur is dat zij geheel autonoom en naar eigen inzicht keuzen maakt en prioriteiten stelt voor wat betreft de uitoefening van de beide mandaten. Dit laat onverlet dat de Nationaal rapporteur zich gedegen informeert over inzichten en wensen dienaangaande in de samenleving, zowel bij beleidsmakers als op de werkvloer van de hulpverlening. Het ware te overwegen om voor dit inwinnen van inzichten en wensen (ook) een meer geïnstitutionaliseerd forum te creëren, bijvoorbeeld in de vorm van een adviesraad. Het organiseren van samenspraak en tegenspraak is immers de beste vorm van kwaliteitsborging. Aangezien de Nationaal rapporteur een dergelijk forum geheel naar eigen inzicht kan samenstellen, bijeen roepen en agenderen, zal het op geen enkele manier afbreuk doen aan de zelfstandige positie van de Nationaal rapporteur

De Nationaal rapporteur heeft geen bevoegdheden, maar wel rechten op het verwerven van informatie bij bestuurlijke en maatschappelijke instanties. Voor het verwerven van inzichten in en samenhangend met vervolging en berechting blijken deze rechten vooralsnog toereikend. Slachtoffers van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen zijn daarentegen voor een deel nog steeds onzichtbaar. Het werk van CoMensha voor de registratie van slachtoffers van mensenhandel is van cruciale betekenis. Daarmee komen echter nog niet alle (bekende) slachtoffers in beeld. De aarzeling van (private) hulpverleningsinstellingen om gegevens te verstrekken is de belangrijkste barrière. Deze hindernis is nog nadrukkelijker een probleem voor de verzameling van gegevens ten behoeve van het mandaat seksueel

geweld tegen kinderen. Meer in het algemeen kan worden geconcludeerd dat het werk van de Nationaal rapporteur sterk wordt gehinderd door een gebrek aan informatierechten. Een aanscherping van meldingsplichten en een wettelijk verankerd recht voor de Nationaal rapporteur tot inzage van de gegevens van onder meer hulpverleningsinstellingen zou daarin verandering kunnen brengen. Hoewel het vergroten van die informatierechten met veel complicaties gepaard zal gaan en het voor andere organisaties juist zorgt voor een hogere kosten, verdient het op zijn minst ernstige overweging. Daarbij dient uiteraard ook de privacy van de personen in kwestie adequaat gewaarborgd te blijven.

Bijlage 1: overzicht geraadpleegde documenten

Parlementaire stukken

- TK 1993-1994, 21 427 nr. 41.
- TK 1993-1994, 21 427 nr. 60.
- TK 1996-1997, 25 110 nr. 17.
- TK 1997-1998, 25 606 nr. 2.
- TK 1998-1999, 26 206 nr. 15.
- TK 2011-2012 33 309 nr. 3.
- TK 2012-2013 33 309 nr. 7.

EU Richtlijnen

- 2011/36EU

Regelingen

- Regeling van 6 september 2006, houdende de instellingen van de Nationaal rapporteur mensenhandel.
- Regeling van 28 oktober 2009, houdende instelling van de Nationaal rapporteur mensenhandel.
- Regeling van 11 mei 2012, houdende instelling van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.
- Regeling van 28 september 2012 over instelling, opzet en werking van agentschappen (Regeling agentschappen), ter uitvoering van de artikelen 18, eerste en derde lid, 38, eerste lid en 65, eerste lid van de Comptabiliteitswet 2001.

Publicaties Nationaal rapporteur

- Barrières tegen kinderseksstoerisme, Den Haag 2013.
- De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17 jarigen tegen betaling, Den Haag 2015.
- Eerste rapportage mensenhandel, Den Haag 2002.
- Kinderpornografie – Eerste rapportage van de nationaal rapporteur, Den Haag 2011.
- Mensenhandel – 10 jaar Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland – Achtste rapportage van de nationaal rapporteur. Den Haag, 2010.
- Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014, Den Haag 2015
- Mensenhandel. Kwantitatieve gegevens over (de vervolging en berechting van) verdachten en veroordeelden in mensenhandelzaken in de periode 2006-2010
- Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011.1 Den Haag, 2012.
- Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk. Den Haag, 2012.

- Mensenhandel. Negende rapportage van de Nationaal rapporteur. Den Haag 2013.
- Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015. Den Haag 2016.
- Monitor mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011-2015. Den Haag 2016.
- Mensenhandel (II) Voortgangsrapportage op het Plan van Aanpak 2011- 2014 ('De integrale aanpak van mensenhandel verder versterken'), Den Haag 2013.

Publicaties

- Bosma, Alice, Linda van Krimpen, Laura Menenti, Reactie op artikel 'Beschuldigingen in zedenzaken: onschuldpresumptie en slachtofferpresumptie' van Nicole Nierop en Paul van den Eshof in Delikt en Delinkwent 2015/59, 16 oktober 2015
- KLPD- Dienst Nationale Recherche: Schone schijn, de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector, Driebergen 2008.
- Nierop van, Nicole en Paul van den Elshof, (KLPD), Beschuldigingen in zedenzaken: onschuldpresumptie en slachtofferpresumptie, in: Delict en delinquent 2015/9.
- Pro Facto, Financiële evaluatie College voor de Rechten van de Mens, juli 2015.
- Verklaring van Den Haag.

Websites

- www.nationaalrapporteur.nl
- <http://mensenhandel.nl/files/CoMensha-jaaroverzicht-2015-web.pdf>.
- <https://www.movisie.nl/kennisdossiers/huiselijk-geweld>.
- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34550-VI-39.html>.

Bijlage 2: geïnterviewde personen

M. Abelman	hoofd bureau Nationaal rapporteur en seksueel geweld tegen kinderen
E. ter Beek	senior onderzoeker Horizon jeugdzorg en onderwijs
R. Biesma	analist mensenhandel (e.a.) Amerikaanse ambassade Den Haag
J. de Boer	officier van justitie mensenhandel
H.J. Bolhaar	voorzitter college van Procureurs-Generaal en voorzitter taskforce Mensenhandel
M. Boot	onderzoeker Mensenhandel, bureau seksueel geweld tegen kinderen (tot 1 februari 2017)
C. Broeren	directeur toezicht Inspectie van het Onderwijs
P. Daran Scharten	secretaris afdeling beleid, juridische zaken en communicatie Raad voor de Kinderbescherming
C.E. Dettmeijer-Vermeulen	Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen
J. van Dijk	lid van GRETA van de Raad van Europa
A. van Dijke	raad van bestuur van FIER
F.G.M. Eisma	communicatie-adviseur, bureau Nationaal rapporteur en seksueel geweld tegen kinderen
C. Görts	coördinerend inspecteur Jeugdzorg
S. Heerdink	Bureau Nationaal rapporteur en seksueel geweld tegen kinderen
I. van Hezewijk	externe vertrouwenspersoon onderwijs
J. ten Hoope	landelijk officier van justitie Jeugd, Gezin en Zeden, Openbaar Ministerie (tot 1 januari 2017)
H.R. Hut	directeur CoMensha
K. Janssen	officier van justitie mensenhandel
W. ten Kate	landelijk officier van justitie mensenhandel
W. van Kleef	programmamanager Zeden, Kinderpornografie en Kindersekstoerisme, Nationale politie
C. van der Kooi	senior beleidsmedewerker Kinderombudsman
A.G. Korvinus	Eerste Nationaal rapporteur mensenhandel
A. Leenders	hoofd Expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel
I. Meeuwssen	auteur en wetenschapper op het gebied van seksueel misbruik
C. Lucardie	beleidscoördinator Jeugd, ministerie van VWS
R.F. Meijer	onderzoeker SIBa WODC
L.M.E. Menenti	coördinator en onderzoeker seksueel geweld tegen kinderen, bureau Nationaal rapporteur en seksueel geweld tegen kinderen
M. Mos	hoofd Operatiën en portefeuillehouder Mensenhandel, politie-eenheid Den Haag
B. Naaijken	beleidsmedewerker ministerie van Veiligheid en Justitie

P. den Oudsten	burgemeester van Groningen
M.C.P. de Ridder	voorzitter afdeling Publiekrecht Rechtbank Amsterdam en Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
N.J. Schoonenberg	voorzitter Vereniging vertrouwensartsen kindermishandeling en huiselijk geweld
M. Smit	WODC, oud-medewerkster Nationaal rapporteur mensenhandel
A. Wehkamp	communicatie-adviseur, bureau Nationaal rapporteur en seksueel geweld tegen kinderen (tot 1 januari 2017)
R. Wiggers	hoofd Bedrijfsbureau Bureau Secretaris-Generaal ministerie van VenJ (tot 1 januari 2017)

Bijlage 3: gebruikte afkortingen

AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
BNRM	Bureau Nationaal rapporteur mensenhandel
BZ	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
DBC	diagnose-behandelcombinatie
Fte	fulltime equivalent (formatie)
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
MH	mensenhandel
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	International Organization for Migration
KLPD	Korps landelijke politiediensten
Kmar	Koninklijke Marechaussee
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
NR	Nationaal rapporteur mensenhandel (en seksueel geweld tegen kinderen)
OBJD	Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie
OM	Openbaar Ministerie
SG	Secretaris-Generaal
SGTK	seksueel geweld tegen kinderen
Sr	Wetboek van Strafrecht
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
VenJ	Veiligheid en Justitie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Zbo	zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage 4: door respondenten gesuggererde onderwerpen voor onderzoek

dader meiden (verschuiving in dader profielen)

vergelijking Nederland met Buitenland

kinderen van slachtoffers van mensenhandel die de uitbuiting van dichtbij meemaken en de uitwerking op deze kinderen

Meer aandacht voor mannelijke slachtoffers en onderzoek die bijdraagt aan daderprofielen

Onderzoek naar uitbuiting van migranten uit oost europa en onderzoek naar opvang van mannelijke slachtoffers.

Volgens mij is kinderseksstoerisme nog niet al te zeer belicht (alsook de webcam variant hiervan)

Ik vind dat er toe nu toe vooral cijfers zijn verspreid, van CoMensha, van rechtszaken op dit gebied, etc. Ik noem dat geen 'onderzoek'. Het is meer te vergelijken met het CBS, dat ook allerlei cijfers aanlevert.

Er zijn altijd nieuwe thema's om te onderzoeken. Compensatie van slachtoffers, grens tussen slecht werkgeverschap en uitbuiting; rol van bedrijven in aanpak mensenhandel;

De onderwerpen zijn de juiste maar ik mis het onderwerp preventie van seksueel misbruik van kinderen in brede zin. Bijvoorbeeld welke evidence based best practices t.b.v. preventie zijn er voor (sport)verenigingen, kerken, scholen en de grootste olifant in de kamer: gezinnen.

Misschien wordt hier al onderzoek naar gedaan, maar is mij niet bekend: economische uitbuiting van kinderen bv in de vorm van bedelen of andere werk waarbij ze het geld aan hun ouders afstaan. Sextorsion bij minderjarigen.

Bijvoorbeeld: relatie strafrecht en hulpverlening voor het kind dat als slachtoffer van seksueel geweld deelneemt aan de strafrechtelijke procedure.

mensensmokkel

- De toename van kinderporno op internet en verbetering van de aanpak/mogelijke (technologische) oplossingen

een uitvoerig onderzoek naar jongensprostitutie in de jaren 1980-2000 in het Amsterdamse circuit zou wenselijk zijn, gelet op de aanhoudende vragen hierover. Vroeg of laat moet hier meer over bekend worden en zou goed zijn als nationaal rapporteur hier voortouw inneemt, juist vanwege haar politieke onafhankelijkheid

sexting en met name sextorsion waar ook jongeren in Nederland mee worden geconfronteerd. In het algemeen: seksuele uitbuiting van kinderen via het internet.

sexwerkers (legaliteit en illegaliteit)

Preventie armoede en mishandeling van kinderen.

Ik zou het interessant vinden als er onderzoek wordt gedaan naar misbruikte en uitgebuite minderjarigen en hoe vaak zij een verkeerde diagnose hebben gekregen (ADHD, ODD, ASS).

Het effect van goede voorlichting

Weinig aandacht voor preventie

Online seksueel geweld tegen kinderen

Mensenhandelbestrijding en -voorkoming dankzij publiek-private samenwerkingen.

welke hulp krijgen deze slachtoffers in Nederland en is dat de goede/effectieve hulp?

veel onderzoek gaat over het belang van slachtoffers echter om inzicht in het gehele fenomeen te krijgen verdient het aanbeveling ook breder onderzoek te verrichten

Misbruik van kinderen in specifieke onderwerpen zoals in het vrijwilligerswerk

seksueel geweld bij (en helaas ook soms door) oorlogsslachtoffers, zowel in de oorlog, tijdens de vlucht als daarna in Nederland.

kinderen met een (verstandelijke) beperking en seksueel geweld. Al dan niet wonende in instellingen.

begeleiding daders, medische en psychologische gevolgen van seksueel misbruik. Maatschappelijke gevolgen en de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op de thematiek zijn ook belangrijk.

Cybercriminaliteit tegen kinderen

bejegening binnen opsporing van slachtoffers; risico's van secundaire traumatisering; prestaties binnen opsporing en vervolging mbt schadeloosstellingen voor slachtoffers.

Rechten van Nederlandse slachtoffers.

Multidisciplinair werken in de zorgsector - met name de rol van medisch specialisten bij de preventie, maar ook de zorg aan deze doelgroep.

Caribisch deel van het koninkrijk.

seksueel geweld tegen/door mensen met een verstandelijke beperking

kinderen met LVB

Rol van het internet.

Rol van bedrijven.

Mensenhandel als onderdeel van onze economie.

Effectiviteit van andere dan vervolging en berechting.

seksueel geweld op scholen.

transgenerationale overdracht van slachtofferschap.

Kinderen onder de 12 jaar die worden ingezet voor criminele activiteiten (als dat al niet onderzocht is).

vrouwelijke zedendaders

Een (veel) betere facilitering en professionalisering van die specialistische politiediensten die zich met deze materie bezighouden. De wetgeving en straffen indit gebied. De "automiteit"van scholen en verenigingen.

besnijdenis bij jonge meisjes in Nederland wiens ouders afkomstig zijn uit landen waar dit gebruik is.

Omvang

De rol van de zorg, medische sector en hulpverlening bij het niet (goed) op tafel komen van (feiten rondom)ontucht tegen minderjarigen en dan met name de belemmerende factoren die onderdeel zijn van de visie op de aanpak daarvan in die sectoren.

Op dit onderwerp zijn vele spelers actief. Vanuit strafrechtketen OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming en de reclassering. Vanuit zorg diverse organisaties en vanuit gemeenten Veilig Thuis. Hoe verhoudt zich dit nu tot elkaar en leidt dit tot een daadwerkelijke goede aanpak van Kindermishandeling? Of handelt iedere organisatie/ domein vanuit haar eigen expertise en opdracht, integraliteit lijkt hierin te ontbreken. Ondanks alle ontwikkelingen is de Kindermishandeling niet afgenomen en zijn er nog steeds slachtoffers.

Specifiek over seksueel misbruik van kwetsbare groepen. Bij (L)VB is de grens van 18 jaar niet houdbaar en zou er ruimer gekeken moeten worden.

1. bescherming van kinderen in het kader van sport & vrije tijd (als aanvulling op de maatreg. in kinderopvang;
2. het weerbaar maken van kwetsbare kinderen tegen online seksueel geweld (m.n. voor LVB en begeleiding/toezicht op online activiteiten door kinderen in wooninstellingen e.d.)

intergenerationeel seksueel geweld

Vluchtelingen problematiek (hulpverlening/ therapie en opvang)
Radicalisering

Illegale adoptiepraktijken en mensenhandel (bv. gevallen van gefalsificeerde documenten/birth certificates/afstandsdocumenten in relatie tot afstammingsrechten van volwassen geadopteerden, birth family searches etc)

Binnenlandse arbeidsuitbuiting (m.a.w Nederlandse slachtoffers van arbeidsuitbuiting). De rol van de private sector.

*Ik zou me behalve een rapport over de straftoemeting (bij seksueel geweld tegen kinderen) ook onderzoek kunnen voorstellen naar zaken die geseponeerd worden. Waarom halen deze zaken het niet tot de rechtszaal? Is hier een lijn in te ontdekken? Zijn het problemen die te verhelpen zijn, en zo ja: hoe?

*In het kader van digitale opsporing (zie de discussie over Patricia Paay): is er voldoende digitale kennis in huis bij politie, OM en ZM?

preventie kinderseksstoerisme

aanpak online misbruik van kinderen

De relatie tussen de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen en seksuele uitbuiting van kinderen en mensenhandel. De mogelijkheden voor een geïntegreerde aanpak door politie en justitie.

online seksueel misbruik van kinderen

Er zou wat meer aandacht kunnen zijn voor de psychologische aspecten (behandelmethode bijv).

kwalitatief onderzoek naar de impact van verschillende typen mensenhandel op slachtoffers

de hidden figures

Lange termijn impact op slachtoffers

religie en de verhouding tot misbruik van kinderen

(sociale) media, internet en sexting. En dan vanuit grotere netwerken tot aan jeugd onderling. Volgens mij is dat een continuüm waar we onze kinderen beter over kunnen en moeten voorlichten.

Geweld bij het jonge kind. (bijv shaken baby syndroom)

Het horen van kinderen onder de 12, door wie kan dat gedaan worden, naast de politie

Hulpverlening: opvangsector (vrouwenopvang, gespecialiseerde opvang en COSM) en de gehanteerde hulpverleningsmethodieken.

Aandacht voor kinderen en volwassenen met een verstandelijke beperking

valse aangiften

aangiftebereidheid bij Nederlandse slachtoffers

naar de vraag in hoeverre de beoogde normalisering van de prostitutie heeft geleid tot meer mensenhandel en de invloed van seksexploatanten (of hun vertegenwoordigers) op het prostitutiebeleid. Maar ook: verborgen arbeidsuitbuiting van illegaal in NL verblijvende kwetsbare personen

Specifiek geweld tegen meisjes en jonge vrouwen.

Kwaliteit onderzoek en aanpak seksueel misbruik door Veilig Thuis en ook de keten

Gedetailleerde daderprofielen, en daaruit voortvloeiend concrete suggesties voor daderpreventie

Omvang online seksueel misbruik in NL. Met name mbt zelfgemaakt materiaal. Dus bijv na sexting of kinderen die achter de cam hebben gezeten.

Inzicht in ontwikkeling ouderschap mbv (social) media. Nieuwe vindplaatsen (zoals ook Playstation en musical.ly) en dadertactieken van online voorbereiding voor online en offline slachtofferschap (sextortion, webcam ontucht, loverboys ed)

De onderwerpen die onderzocht worden vind ik juist. Wel mag er meer onderzoek gedaan worden naar 18+ slachtoffers van binnenlandse mensenhandel. Waar kunnen deze slachtoffers terecht en wat is dan de juiste hulpverlening.

Ict als middel bij zedendelicten, effecten en wat werkbare preventieve aanpak nieuwe fenomenen kan zijn

Lange termijngevolgen van misbruik en mishandeling van kinderen. Kwalitatief onderzoek op dat gebied, maar dan wel op tamelijk grote schaal.

Hoe het mogelijk is dat er zoveel seksueel misbruik in pleeggezinnen plaats vindt

Het verband tussen mensenhandel en mensensmokkel.

Iets meer specifiek aandacht voor kinderen / jongeren met een (verstandelijke) beperking seksueel misbruik en mishandeling van Verstandelijk beperkte en psychiatrische mensen.

seksueel misbruik en uitbuiting van kinderen en volwassenen met een verstandelijke beperking

Ik zou graag zien dat er een aanvulling komt op het onderzoek Op goede grond. Verder hoop ik dat tijdens de onderzoeken steeds de combinatie straf en zorg mee genomen wordt.

Toezicht op ex-zedendelinquenten.

kinderen van slachtoffers

uitbuiting van criminele activiteiten (anders dan Roma perse)

onderzoek naar jongens als slachtoffer van seksueel misbruik of mensenhandel

seksueel misbruik binnen (welke?) context, systemische aanpak contra individueel

Bijlage 5: Nationaal rapporteur aan de orde in de Tweede Kamer

DATUM	WIE	WAAROVER	KAMERSTUK
15-03-2017	Vaste commissie VenJ	Tijdens het algemeen overleg mensenhandel wordt de 'monitor mensenhandel' besproken en de wijze waarop de regering investeert in de aanpak van mensenhandel. Hierbij wordt de Nationaal rapporteur veelvuldig aangehaald.	TK 2016-2017 28 638, nr. 157
24-2-17	Staatsecretaris VenJ	Brief aan de Tweede Kamer over het verschijnen van 'Gewogen risico deel I'	TK 29 270 nr. 117
23-2-17	Leden Van Nispen en Volp	Motie met het verzoek aan de regering met o.a. de NR in gesprek te gaan over een effectieve aanpak van mensenhandel	TK 28 638 nr. 153
23-2-17	Leden Van Nispen en Van Toorenborg	Motie met het verzoek aan de regering met de NR in overleg te gaan over te nemen maatregelen tegen mensenhandel in de migratie- en vluchtelingenstroom.	TK 28 638 nr. 155
14-12-2016	Minister van VenJ	Brief aan de Tweede Kamer waarin onder andere het rapport 'Zicht op kwetsbaarheid' wordt aangehaald ten aanzien van verdere stappen in de aanpak van uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit.	TK 28 638 nr. 152
29-11-2016	Minister VenJ	Brief aan de Tweede Kamer waarin wordt ingegaan op het onderzoek <i>Monitor mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011 en Mogelijke slachtoffers 2011-2015.</i>	TK 28 638 nr. 151
2-11-2016	Vaste commissie VWS	Kamerlid Bergkamp pleit ervoor dat de NR ook het thema huiselijk geweld onder haar vleugels neemt.	TK 28 345 nr. 171
26-10-2016	Lid Helder	Kamerlid Helder (PVV) vraagt de minister richtlijnen te realiseren voor straftoemeting in ontuchtzaken en baseert zich daarbij op een aanbeveling van de NR	Handelingen 16-17 295
4-10-2016	Lid Segers	Kamerlid Segers stelt een aantal vragen aan de staatsecretaris naar aanleiding van de 'Monitor mensenhandel'	Handelingen 16-17, 7
25-10-2016	Leden Segers, Volp en Kooiman	De Kamerleden dienen een initiatiefvoorstel in tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht op het gebied van prostitutie en mensenhandel en staven dit initiatief onder andere met cijfers van de NR.	2016-2017 34 091 nr. B
25-10-2016	Fractieleden PvdA vaste commissie VenJ	Vraag aan de minister omtrent de verhoging van de leeftijdsgrens voor legale prostitutie van 18 naar 21 jaar waarbij de fractieleden refereren aan het rapport 'De klant erbij'.	16-17 33 885 nr. C
28-09-2016	Lid Segers	Motie van de lid met het verzoek aan de regering om ook na 2017 een vaste politie-liaison officer in Boekarest aan te stellen, verwijzend naar de brief daarover van de Nationaal rapporteur van 27-01-2016.	2016-2017 28 638 nr. 147.

14-09-2016	Minister VenJ	Brief aan de Tweede Kamer waarin het rapport 'Ontucht voor de rechter II' wordt aangeboden.	2015-2016 28 638 nr. 145
08-09-2016	Lid Segers	Lid Segers vraagt de Minister naar zijn oordeel ten aanzien van de conclusie van de NR dat als gevolg van reorganisatie bij de politie ten opzichte van 2012 een daling van 36% is waar te nemen in het aantal meldingen mogelijke slachtoffers mensenhandel.	Vraagnummer 2016Z1676
02-08-2016	Lid Kooiman	Lid Kooiman pleit tijdens de algemene beraadslaging voor een verplicht contactmoment tussen sekswerker en de gemeente of GGD. Zij refereert hierbij aan het standpunt daarover van de NR.	Handelingen TK 2016-2017 97, 15
14-07-2016	Fractieleden CU	De fractieleden van de ChristenUnie vragen de minister of de Nationaal rapporteur om advies is gevraagd bij in het kader van de implementatie van een Europese richtlijn tot vaststelling van minimumstraffen.	TK 2016-2017, 34 236 nr. D.
15-06-2016	Vaste commissie VenJ	De commissie spreekt met de minister in het kader van de evaluatie van de Wrp ⁶⁸ . Daarbij worden rapportages van de NR aangehaald.	TK 2016-2017 28 638 nr. 144.
31-05-2016	Vaste commissie VenJ	De fractieleden van de ChristenUnie vragen de minister of de Nationaal rapporteur om advies is gevraagd bij de implementatie van een Europese Richtlijn en zo niet, op welke manier de expertise van de NR betrokken is.	2015-2016 Kamerstuk 34236 nr. C.
25-05-2016	Vaste Commissie VenJ	In het debat tussen de minister van VenJ en de commissieleden wordt ten aanzien van verschillende onderwerpen op het gebied van kindermishandeling de NR meerdere keren aangehaald.	TK 2015-2016 31 015 nr. 126
17-05-2016	Fractieleden CU en SGP	Tijdens de bespreking van het wetsvoorstel betreffende het verhogen van de strafmaxima voor mensensmokkel vragen leden van de ChristenUnie- en SGP-fractie hoe er werk gemaakt gaat worden van de aanbeveling van de NR om de delicten mensenhandel en mensensmokkel te ontschotten.	2015-2016 Kamerstuk 34345 nr. B.
20-04-2016	De leden Kuiken, Yücel en Volp	In een ingezonden brief vragen de Kamerleden aan de staatssecretaris van VenJ of hij op de hoogte was van een bevinding van de NR dat een zestigtal kindbruiden vanuit Syrië naar Nederland is gekomen.	2015-2016 Vraagnummer 2016Z08148
30-03-2015	Vaste commissie VWS	Tijdens het overleg met de minister en staatssecretaris van VWS wordt de NR meerdere keren aangehaald en wordt gerefereerd aan de in die week door de NR gepubliceerde cijfers over kindermisbruik.	TK 2015-2016 31 015, nr. 122.
07-03-2016	Staatssecretaris VenJ	In een brief aan de Tweede Kamer over alleenstaande minderjarige asielzoekers schrijft de staatssecretaris dat er wordt gewerkt aan een herziene werkwijze op het gebied van jongeren in de beschermde opvang. Deze herziene werkwijze komt voort uit een aanbeveling van de NR.	TK 2015-2016 27 062, nr. 99.

⁶⁸ Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

English summary

Introduction and research question

On 1 April 2000, the Netherlands, as the first European nation to do so, appointed a Rapporteur on Trafficking in Human Beings. Under Article 9 of the Act on the National Rapporteur on trafficking in human beings and sexual violence against children, every four years the institute has to be evaluated. The WODC (Research and Documentation Centre) of the Ministry of Security and Justice has commissioned Pro Facto to conduct this evaluation. The central research question is:

What are the ambitions, objectives and tasks of the National Rapporteur on trafficking in human beings and sexual violence against children, how are the tasks performed, what means are available and how are these spent, what is the (external) valuation of the performance of the tasks and is there reason to change the performance of the tasks or powers?

On the basis of this research question we define the following topics:

- A. Objectives, tasks and ambitions
- B. Administrative legal status
- C. Organisation and means
- D. Performance of the tasks
- E. External valuation
- F. Analysis

First the sub questions were answered based on a document study. These documents were used to reconstruct the ambitions, objectives and tasks of the National Rapporteur. The ambitions, objectives and tasks were assessed by way of interviews. The performance of the tasks was discussed with the National Rapporteur and several of her staff. Additionally relevant external people were interviewed about the National Rapporteur's performance of her tasks. In total 35 people were interviewed. A digital survey was also conducted among almost 600 relevant people who have dealings with the National Rapporteur. The response, at 45%, was excellent.

Goals

Under Article 5 of the Act on the National Rapporteur on trafficking in human beings and sexual violence against children the National Rapporteur has the following tasks:

- a. examining the developments in the volume and characteristics of trafficking in human beings and sexual violence against children and the effects of policy measures taken in combatting trafficking in human beings and sexual violence against children;
- b. advising the government on preventing and combating trafficking in human beings and sexual violence against children;
- c. making periodic reports to the government by sending its reports regarding trafficking in human beings and with regard to sexual violence against children to the Minister of Security and Justice.

In 2015 in the Annual Plan for 2016 the National Rapporteur adopted her own mission and ambition. The ambition consists of five future situations in society, to the achievement of which the National Rapporteur wants to contribute. The National Rapporteur applies the ambitions as a guideline and a touchstone in making choices and setting priorities:

1. General awareness of the nature and scope of trafficking in human beings and sexual violence against children.
2. Preventive measures focusing on victims and offenders.
3. Victims are recognised and protected.
4. Offenders are found and stopped.
5. Policy is based on sound research.

The goals and ambitions of the National Rapporteur and the means and tools used to ensure the goals are achieved are explored in the research as a goal tree.

Constitutional position

Article 6 of the act states that the National Rapporteur on trafficking in human beings and sexual violence against children will perform the tasks independently. This can only mean that the National Rapporteur will carry out her mandate at her own discretion without the minister having any say in this and without this falling under ministerial responsibility. This means that constitutionally the National Rapporteur is an independent public body. Two other provisions in the legislative regulations ensure that relationships under labour law do not undermine the independence of the Rapporteur.

Organisation and means

The National Rapporteur is financed by diverse ministries. From the start the National Rapporteur has been financed by the then Ministry of Justice (now: Security and Justice) and the Ministry of Foreign Affairs and Kingdom Relations (BZK). Later, other ministries also started to contribute to the financing of the National Rapporteur. The National Rapporteur's budget went up in 2010 following the allocation of the new task to report to the government about child pornography. From 1 January 2012 the tasks of the National Rapporteur were extended to include sexual violence against children (including the combatting of child pornography). The National Rapporteur's costs largely lie in the salary of the National Rapporteur and her administrative support. In 2016 fourteen people worked at the National Rapporteur on trafficking in human beings institute (not counting the National Rapporteur herself).

Performance of the tasks

The National Rapporteur published 26 research reports in the period covered by the evaluation study; nineteen in the field of trafficking in human beings and seven in the field of sexual violence against children. In addition to reports, the National Rapporteur and its staff also published articles on various aspects of trafficking in human beings and sexual violence against children. The National Rapporteur is not only engaged in research, reporting and making recommendations. The National Rapporteur also considers providing information and advice to be important activities. She does not want to suffice with reporting the results of research, but wants to go beyond this and actively bring acquired insights and recommendations to the attention of those people who are able to use these in practice. Since her appointment in 2006 the current National Rapporteur has worked hard to create an extensive (international) network.

Most of the recommendations of the National Rapporteur are followed up on. The National Rapporteur and the reports published by her are also regularly referred to in the Lower House of the Dutch Parliament.

External valuation

External valuation of the performance of the tasks by the National Rapporteur on trafficking in human beings and sexual violence against children is high. The reports and recommendations are valued, the independence and authority emphasised and awareness of sexual violence against children has increased thanks to the National Rapporteur. Despite this, however, this chapter does contain some points of criticism expressed by external parties. A returning point of criticism is, according to some of those interviewed, that reports sometimes lack nuances in some parts.

Analysis and valuation

The performance of the National Rapporteur's tasks involves four essential activities, specifically:

5. agenda and prioritising
6. acquiring information
7. processing information and reporting
8. effect

The National Rapporteur decides fully independently about the agenda and priorities. In doing so she takes note of ideas and wishes of staff and society. It is conceivable that the National Rapporteur's basis for preparing the agenda and setting priorities could be strengthened by setting up an advisory forum with which a brainstorm session on the agenda and the programming could be held once or twice a year.

The National Rapporteur is largely dependent on the registrations and reports of various agencies both within government and in the field of social organisations for collecting data for the different reports. The provision of data on behalf of the Public Prosecutor and the police is adequately organised. CoMensha is a major provider of data on (possible) victims of trafficking in human beings. A full picture of (known) victims can, however, still not yet be generated, partly due to the restrictions imposed by the applicable privacy legislation. Data on victims of sexual violence against children are hard to obtain, partly because of the decentralisation of the youth care that has resulted in a highly fragmented care service. The legal grounds for the National Rapporteur's right of inspection should be subject to scrutiny in this context, while of course adequately safeguarding the privacy of the person in question.

During the research period the National Rapporteur has published 26 research reports varying in size from between eleven to more than four hundred pages. Nineteen reports regarded the trafficking in human beings mandate, seven reports were in the field of sexual violence against children. If needed the reports contain a detailed explanatory note on the applied data collection and data processing methods. The general opinion of people close to the National Rapporteur is that the reports are good or even excellent, readable and usable for diverse purposes. A few struggle with complex technical and methodical explanations. The factsheets that are made for many of the reports meet the need to view the facts in brief. This research does not provide a methodical or technical evaluation of the National Rapporteur's research. It is recommended that the National Rapporteur consider setting up a periodic research inspectorate to review this and similar aspects of the work.

The National Rapporteur has started to invest more and more in advancing the effect of insights and advice. She does so in three ways. Conceptual effect takes form in the recommendations accompanying each report. The National Rapporteur has started to limit the number of recommendations and to name the addressee of the recommendations more specifically. Instrumental effect takes form in participation in policy forming forums in which recommendations and insights can be converted to policy measures. Finally, dissemination regards the active spreading of recommendations and opinions through articles, lectures, participation in national and international congresses, the media and the like. The instrumental effect in particular can give rise to a diffusion of roles. The clear definition of responsibilities between on the one hand the researcher-adviser and on the other the policy maker and the implementer is worthy of attention.

pro facto