

Vergaderjaar 2022–2023

31 015

Kindermishandeling

28 638

Mensenhandel

Nr. 264

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2022

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van 18 mei 2022 is mij verzocht een reactie te geven op de evaluatie van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld Tegen Kinderen 2022.¹ Omdat Herman Bolhaar kort na uw verzoek, eind mei, afscheid nam als Nationaal Rapporteur en zijn opvolger Conny Rijken pas enige tijd later, begin september, aantrad leek het mij opportuun de gevraagde reactie aan te houden tot na haar aantreden zodat ik haar zienswijze zou kunnen meewegen. Hierbij ontvangt u de gevraagde reactie.

Taakuitvoering en externe waardering in de periode 2017–2020

De door het onderzoeksbureau Pro Facto, in opdracht van het WODC, uitgevoerde evaluatie geeft een grondig en uitvoerig beeld van de activiteiten die de Nationaal Rapporteur en zijn bureau hebben uitgevoerd in de periode 2017 t/m 2020. Er is middels enquêtes en verdiepende interviews ook gekeken naar de waardering voor de werkzaamheden van de Nationaal Rapporteur bij externe partijen met wie de Nationaal Rapporteur samenwerkt en die gebruik maken van zijn rapporten en adviezen. Daarbij zijn ook de meest betrokken departementen JenV, VWS, SZW en BZ bevestigd. De onderzoekers concluderen op dit punt het volgende:

«De waardering voor de publicaties, aanbevelingen, samenwerking en het functioneren van de Nationaal rapporteur is over het algemeen groot. De publicaties die de Nationaal rapporteur uitbrengt worden over het algemeen gewaardeerd. Externen vinden dat doorgaans de juiste onderwerpen worden onderzocht. De publicaties zijn volgens externen van goede kwaliteit en worden als «gedegen» beschreven. Wel wordt een

¹ Kamerstuk 31 015, nr. 256.

aantal keer aangegeven dat de monitors leunen op cijfers en de duiding daarvan.

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

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

Dit beeld van de onderzoekers komt goed overeen met mijn eigen indruk over de onderzochte periode. Ik wil dan ook graag van de gelegenheid gebruikmaken om de vorige Nationaal Rapporteur, die bijna de hele onderzochte periode aan het hoofd heeft gestaan van het instituut, te complimenteren met en bedanken voor de mooie resultaten die hij samen met zijn bureau heeft neergezet. Zijn opvolger zal deze hoge standaard ongetwijfeld voortzetten en in deze externe waardering inspiratie vinden om haar eigen accenten te plaatsen.

Wettelijke taak, bestuurlijke inbedding en organisatie

De onderzoekers gaan in hun rapport uitvoerig in op enkele organisatorische vraagstukken rondom het instituut. Hierover constateren zij onder andere het volgende:

«De Nationaal rapporteur is van mening dat het resulterende budget ontoereikend is voor de vervulling van zijn wettelijke taak. Een patstelling lijkt te zijn ontstaan. In de relatie tussen de Minister (lees: het Ministerie) van Justitie en Veiligheid en de Nationaal rapporteur strijden twee principes om voorrang. Het ene principe is de staatsrechtelijke zelfstandigheid van de Nationaal rapporteur als ambt en als instituut. Daar tegenover staat het principe van efficiënte bedrijfsvoering dat zijn organisatorische neerslag heeft gekregen in het «eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer»-model. Dit sturingsmodel heeft zijn oorsprong in de normale hiërarchische verhoudingen binnen de rijksdienst. Het is gebaseerd op de gedachte dat een uitvoeringsdienst tegen betaling opdrachten uitvoert. Vanuit dit managementperspectief is de autonomie van de Nationaal rapporteur relatief. De beide principes staan op gespannen voet met elkaar en dat blijkt uit de spanningen in de relatie tussen het ministerie en de Nationaal rapporteur die de laatste jaren aan het licht is gekomen, spanningen met name rond de budgettering van het Instituut Nationaal rapporteur. Een vergelijking met andere landen leert dat ook daar een voortdurende discussie wordt gevoerd over de vraag hoeveel financiële middelen ten minste nodig zijn voor een adequate taakvervulling van de Nationaal rapporteur.

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

En:

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

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

«d. aan de functie inherente, belangrijke additionele activiteiten».

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

Een andere denkbare wetswijziging houdt in dat het Instituut Nationaal rapporteur naar analogie onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt gebracht. De Minister van Justitie en Veiligheid zou in de betreffende wet een toezichtsinstrumentarium op maat toegewezen kunnen krijgen: toezichtsmiddelen waarmee onder meer de taakvervulling van de Nationaal rapporteur begrensd zou kunnen worden. Het zou een relativering betekenen van de autonomie van de Nationaal rapporteur die tot op heden een fundament was onder het Instituut Nationaal rapporteur. Het zou ook een breuk zijn met de gegroeide praktijk van de afgelopen decennia.»

De opvatting van de onderzoekers dat het belangrijk is om de discussie over de wettelijke taken en de rechtsvorm van de Nationaal Rapporteur te beslechten onderschrijf ik. Hun suggestie om het instituut binnen het Ministerie van JenV aan te merken als een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en onder te brengen bij de Kaderwet zbo volg ik evenwel niet. De Nationaal Rapporteur is niet bekleed met enig openbaar gezag en voldoet daarmee niet aan een essentieel kenmerk van zbo's. Daar komt bij dat het staand kabinetsbeleid is om uiterst terughoudend te zijn met het opzetten van zbo's.² Wel is het mogelijk om het instituut binnen JenV te behandelen «als ware het een zbo». In het integrale bestuursakkoord dat de onderzoekers voorstellen kunnen afspraken over de onderlinge samenwerking worden vastgelegd. De wijze waarop het instituut binnen JenV wordt ingebed zal zoveel mogelijk aansluiten bij de organisatiewijze van andere zbo's binnen JenV. Dat betekent onder andere dat het sturingsmodel voor taakorganisaties, met binnen het departement onderscheiden rollen voor de opdrachtgever en eigenaar, gebruikt zal blijven worden om invulling te geven aan het nog af te sluiten integrale bestuursakkoord.

De door de onderzoekers genoemde toevoeging van een nieuwe taak aan de Wet Nationaal Rapporteur lijkt mij geen goed idee. Er is al langere tijd onduidelijkheid en discussie over de taakafbakening tussen de Nationaal Rapporteur en de beleidsdepartementen. Ook bij de vorige evaluatie van de Nationaal Rapporteur³ is deze rolvervaging gesignaleerd en is als oorzaak daarvan gewezen op de wettelijke taakomschrijving die naast onderzoeken (artikel 5a) en rapporteren (artikel 5c) ook adviseren (artikel 5b) omvat. De rolvervaging zou ik graag kleiner maken in plaats van groter door het gesprek te voeren met de nieuwe Nationaal Rapporteur over de wenselijkheid van activiteiten die verder gaan dan lid a t/m c van

² Kamerstuk 25 268, nr. 83.

³ <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2017/08/28/schieten-op-bewegend-doel-evaluatie-nationaal-rapporteur>.

artikel 5. Het toevoegen van een extra wettelijke taak zoals de onderzoekers voorstellen zou de rolvervaging eerder vergroten dan verkleinen.

Wettelijke en financiële mogelijkheden

Tot slot refereren de onderzoekers in hun rapport aan twee zaken waar in de afgelopen periode veel aandacht voor is geweest in het onderlinge verkeer tussen de Nationaal Rapporteur en de meest betrokken departementen. Het betreft in de eerste plaats een wijziging van de Wet Nationaal Rapporteur die het instituut expliciet de bevoegdheid geeft om bijzondere persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van zijn wettelijke taken. Een wetsvoorstel van deze strekking heb ik onlangs in publieke consultatie gegeven en voor advisering naar de Autoriteit Persoonsgegevens gestuurd. Ik hoop dit wetsvoorstel later dit jaar aan uw Kamer te doen toekomen. Het tweede onderwerp dat de onderzoekers benoemen is een langlopende discussie over het budget. Hierin is eerder dit jaar een doorbraak bereikt doordat structurele dekking kon worden gevonden voor de door de Nationaal Rapporteur gewenste verhoging van diens structurele budget van ca. 1,5 miljoen tot ca. 2 miljoen euro per jaar. Het instituut beschikt hiermee vanaf dit jaar over de middelen die het naar eigen inzicht nodig heeft voor een goede taakuitvoering.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg