

# **Bestuurlijk handelen is mensenwerk**

Een netwerkanalyse van de bestuurlijke aanpak van mensenhandel



**Arthur van Lohuijzen**

Juni 2012, Utrecht



# Bestuurlijk handelen is mensenwerk

Een netwerkanalyse van de bestuurlijke aanpak van mensenhandel

Auteur: **Arthur van Lohuijzen**, BA

Studentnummer: 3276546

Juni 2012, Utrecht

Adres: Livingstonelaan 1164

Postcode/woonplaats: 3526 JT, Utrecht

Master Publiek Management, Bestuurs- en Organisationswetenschappen  
Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap

Scriptiebegeleider: **dr. Albert Meijer**

Tweede lezer: **dr. Karin Geuijen**

Opdrachtgever: Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) te Den Haag  
Stagebegeleider Inspectie OOV: Seniorinspecteur **Jasper Gout**

## Voorwoord

Slavernij is een term die het beeld oproept van zeventiende-eeuwse slavenschepen, kettingen en slavenmarkten; in de moderne slavernij zijn de kettingen veranderd in sociaaleconomische en fysieke dreigmiddelen. Onder valse voorwendselen worden, vaak uit het buitenland afkomstige, werknemers aan het werk gesteld onder erbarmelijke omstandigheden, losgemaakt van de rechten die werknemers in de westerse samenleving genieten. Dergelijke exploitatie van werknemers wordt aangeduid als mensenhandel, met mensenhandelaren als moderne slavendrijvers die legale structuren inzetten om hun operatie draaiende te houden. De overheid ziet het als haar morele plicht tegenover de integriteit van de democratische rechtstaat en de slachtoffers van deze inhumane praktijken, om hier bestuurlijk tegen in actie te komen. Opsporing en rechtsvervolgning alleen is niet genoeg. Mensenhandelaren moeten geen panden meer kunnen beheren, geen werkvergunningen of identiteitspapieren kunnen verkrijgen enzovoort. Dit vereist een samenwerking tussen overheidsdiensten en andere publieke partners.

Ik deel deze overheidsvisie, maar heb tijdens mijn onderzoek gezien hoe moeilijk het is om horizontale beleidsnetwerken voor de bestrijding van mensenhandel aan te leggen die organisaties met verschillende achtergronden in staat te stellen om daadwerkelijk integraal samen te werken. Prioriteiten verschillen van elkaar omdat niet alle organisaties mensenhandelbestrijding onder hun kerntaken kunnen scharen, mensenhandel is geen electoraal thema en de Nederlandse wet- en regelgeving is (nog) niet berekend op horizontale beleidsnetwerken.

Netwerken die mensenhandel willen bestrijden moeten dat doen met middelen die niet op haar organisatievorm zijn aangepast. Mijns inziens moet daar echter niet het zwaartepunt van de ontdekkingsstocht richting een effectieve bestuurlijke aanpak van mensenhandel liggen. Niet de grenzen van het haalbare zijn het probleem, dat zijn slechts de randvoorwaarden, maar mensenhandel op zichzelf. Ik geloof in probleemgestuurd beleid. Mensenhandel als inhumaan en misdadig fenomeen moet overheidsinstanties en publieke instellingen bewegen tot samenwerking. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan, wanneer je constant tegen belemmeringen in de marge aanloopt, maar dat moet de betrokkenen niet doen wegstappen van het eigenlijke probleem. Bij een probleemgestuurde aanpak moet wet- en regelgeving niet

veronachtzaamd worden, maar zij moet wel ter discussie komen te staan op het hoogste niveau. Het is daarom belangrijk dat uitvoerders in de bestrijding van mensenhandel aan de bel trekken, wanneer zij vanuit de kaders van hun eigen organisaties tegen muren oplopen die vergaande samenwerking onmogelijk maken. Dat zijn zij verplicht aan de publieke zaak. Beleid moet haar grondslag vinden in het probleem en daarom constant terug gaan naar zij die daar het meest intensief mee te maken hebben. Er ligt daarom ook een plicht bij beleidsmakers om terug te keren naar de uitvoerders en zo het beleid aan te passen aan de realiteit. De bestrijding van mensenhandel is als geen andere problematiek gebaat bij een dergelijke reflexieve vorm van beleidsontwikkeling, zeker in het huidige stadium van pionieren en volledige vrijblijvendheid.

In de Bestuurs- en Organisationswetenschappen staat reflexieve beleidsvoering centraal. De weg van plan naar praktijk moet constant opnieuw bewandeld worden, heen en terug. De master Publiek Management laat zien hoe maatschappelijke problemen in de moderne tijd, zoals mensenhandel, slechts kunnen worden aangepakt met een verzameling aan publieke partners, maar dat dit tegelijkertijd zorgt voor een complex landschap van beleid en uitvoering. Deze twee constatering: het plan moet aansluiten op de praktijk en maatschappelijke problemen worden steeds complexer en vereisen meer betrokkenen om tot een oplossing te komen, hebben mijn visie op de bestuurlijke aanpak van mensenhandel gevormd. Momenteel heeft de praktijk een herijking van het plan nodig, om tegemoet te komen aan de gekozen vorm van besturen en organiseren van een goed functionerende mensenhandelbestrijding.

Het bovenstaande brengt mij bij mijn eerste woord van dank. Vijf jaar lang heb ik het voorrecht gehad om onderdeel te mogen zijn van een stimulerende leeromgeving, met aandacht voor de ontwikkeling van het individu en het team, die wetenschap verbindt aan de realiteit van alledag. Aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatie, bestuderen we de wereld van het besturen en organiseren met de voeten in de klei. De wisselwerking tussen plan en praktijk in het maken van beleid, weerspiegelt zich in het onderwijs in de wisselwerking tussen wetenschappelijke theorie en actuele discussies en toepassingen. Ik hoop dat deze onderwijs- en onderzoeksomgeving nog lang kan gedijen aan de Bijlhouwerstraat; de *community* die in verbazingwekkend korte tijd is ontstaan.

Dit onderzoek had niet kunnen plaatsvinden zonder de steun en inspanningen van vele anderen. Ik wil hen hartelijk danken. Dr. Albert Meijer voor zijn vertrouwen in mijn keuze

om me naast mijn bestuursjaar bij Studievereniging Perikles bezig te houden met de afronding van mijn scriptie, in de geest van de *USBO-community* waar de studievereniging een essentieel onderdeel van is. Alle (oud-)leden van Studievereniging Perikles voor hun inspirerende ondernemendheid, hun enthousiasme, hun open houding en de belofte van een mooie toekomst. Dat onze vereniging nog maar lang mag blijven floreren om kansen te creëren voor gedreven B&O'ers. Karin Geuijen voor haar kritische reflectie. Seniorinspecteur Jasper Gout voor zijn begeleiding met een lach en zijn achtergrondkennis. Alvin Hasken voor zijn ommetjes richting de Haagse Albert Heijn en de treinritten waarin alles in perspectief kwam. Suzanne Haring, Auke Haring en Jasper Muskiet voor hun kritische blikken. Sheng Li en Minou de Ruiten voor de beschikbaarheid van hun ICT toen mijn laptop het in de afrondingsfase begaf. Lonneke Ceelie voor haar advies over mijn scriptie en alle mogelijke randzaken.

Tot slot Jelle Epskamp, Ivar van der Raadt en Thomas Brink voor hun ongecompliceerde vriendschap. Michiel van Lohuijzen voor onvoorwaardelijk broederschap en Rob en Linda van Lohuijzen voor alles.

Arthur van Lohuijzen

Utrecht/Apeldoorn, mei 2012

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	4
Inhoudsopgave .....	7
Managementsamenvatting .....	10
I. Inleiding .....	12
1.1 Aanleiding .....	12
1.2 Achtergrond .....	13
1.3 Probleemstelling .....	15
1.4 Relevantie .....	17
1.5 Leeswijzer .....	18
II. Omgevingsanalyse .....	20
2.1 Mensenhandel .....	20
2.2 Bestuurlijke aanpak .....	21
2.3 Bestuurlijke aanpak van mensenhandel op decentraal niveau: Ketenregie .....	24
2.4 Samenvatting .....	24
III. Theoretisch kader .....	25
3.1 Waarom zijn er beleidsnetwerken en hoe werken zij? .....	25
3.2 Verschillende actoren .....	27
3.2.1 Cognitieve achtergronden .....	28
3.2.2 Strategische achtergronden .....	31
3.2.3 Institutionele achtergronden .....	32
3.2.4 Beantwoording deelvraag .....	34
3.3 Samenwerken in netwerken .....	35
3.3.1 Gemeenschappelijke cognities, strategieën en instituties .....	35
3.3.2 Beantwoording deelvraag .....	37
3.4 De relatie tussen actoren met verschillende achtergronden en het samenwerken in netwerken .....	37
3.4.1 Binnen- en buitenring .....	37
3.4.2 Governance en het managen van complexe netwerken .....	39
3.4.3 Vertrouwen .....	41
3.4.4 Beantwoording deelvraag .....	41
3.5 Tot slot .....	42
IV. Methoden en technieken .....	46
4.1 Onderzoeksbenadering .....	46
4.2 Aandachtspunten vanuit het vooronderzoek .....	47
4.3 Onderzoeksopbouw .....	48
4.4 Casusselectie .....	49
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit .....	51
4.6 Operationalisatie .....	52
V. Onderzoeksresultaten in Groningen .....	55
5.1 Introductie .....	55
5.2 Achtergronden in Groningen .....	56
5.2.1 Cognitieve achtergronden .....	56
5.2.2 Strategische achtergronden .....	61
5.2.3 Institutionele achtergronden .....	64
5.3 Samenwerken in Groningen .....	69
5.3.1 Cognitieve samenwerking .....	69
5.3.2 Strategische samenwerking .....	71

5.3.3 Institutionele samenwerking .....	71
5.3.4 Conclusie .....	75
5.4 De relatie tussen achtergronden en samenwerking in Groningen.....	75
5.4.1 Governance .....	75
5.4.2 Binnen- en buitenring .....	76
5.4.3 Vertrouwen .....	78
5.4.4 Conclusie .....	79
VI. Onderzoeksresultaten in de Drechtsteden .....	80
6.1 Introductie .....	80
6.2 Verschillende achtergronden in de Drechtsteden .....	81
6.2.1 Cognitieve achtergronden.....	81
6.2.2. Strategische achtergronden .....	83
6.2.3 Institutionele achtergronden .....	85
6.3. Samenwerking in de Drechtsteden .....	87
6.3.1. Cognitieve samenwerking .....	87
6.3.2 Strategische samenwerking .....	88
6.3.3 Institutionele samenwerking .....	90
6.3.4 Conclusie .....	91
6.4 De relatie tussen achtergronden en samenwerking in de Drechtsteden.....	91
6.4.1 Governance.....	91
6.4.2 Binnen- en buitenring .....	92
6.4.3 Vertrouwen .....	93
6.4.4 Conclusie .....	93
VII. Vergelijkingsanalyse .....	94
7.1 Verschillende cognities afstemmen.....	94
7.2 Strategieën bundelen.....	95
7.3 Institutionele kaders bouwen en slechten .....	96
7.4 Werken aan de relatie tussen achtergronden en samenwerking.....	98
VIII. Nawoord: horizontale netwerken institutionaliseren.....	100
8.1 Samenwerken met verschillende achtergronden .....	100
8.2 Beleidsmatige aanbevelingen .....	102
8.3 Vervolgonderzoek .....	105
Bijlage 1: Niveaus en actoren in Groningen in relatie tot de aanpak mensenhandel.....	110
Bijlage 2: Binnen- en buitenring in Groningen.....	111
Bijlage 3: Respondenten .....	112
Bijlage 4: Topiclijst .....	113





## Managementsamenvatting

Met dit onderzoek, voor de master Publiek Management aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap en in dienst van de Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid, is antwoord gegeven op de vraag: *Hoe kunnen actoren met verschillende achtergronden samenwerken in netwerken rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel?* Deze beantwoording heeft plaatsgevonden aan de hand van wetenschappelijk onderzoek in de provincie Groningen en in de Drechtsteden.

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad is in de afgelopen jaren tot prioriteit van de Rijksoverheid verheven. De aanpak van mensenhandel is hier onderdeel van en wordt op decentraal niveau uitgezet. Gemeenten, provincies en lokale regio's moeten eigen samenwerkingsvormen kiezen om doormiddel van horizontale samenwerking te komen tot een integrale aanpak die mensenhandel bestrijdt op alle fronten, van vergunningverlening tot strafrechtelijk onderzoek, en indien nodig hulp aan slachtoffers biedt.

In Groningen en de Drechtsteden opereren horizontale beleidsnetwerken op basis van convenanten, vanuit verschillende achtergronden aan, een gezamenlijke bestrijding van mensenhandel. Verschillende cognities, strategieën en institutionele kaders van actoren veroorzaken in beide netwerken belemmeringen voor informatiedeling, proactief handelen en verschillen in het stellen van prioriteiten. Deze achtergronden probeert men op elkaar af te stemmen door middel van samenwerken op basis van groeiend vertrouwen door overleg, het zoeken naar de grenzen van het toegestane, het organiseren van de samenwerking rondom een ketenregisseur en een beroep op de Rijksoverheid om beter toegepaste wet- en regelgeving.

Het afstemmen van de verschillende achtergronden om tot samenwerking te komen, is in dit onderzoek geanalyseerd aan de hand van de wijze van governance in het netwerk, het vaststellen van een binnen- en buitenring aan actoren en het onderlinge vertrouwen dat er tussen de actoren bestaat. In Groningen is het netwerkmanagement verder geïnstitutionaliseerd met de introductie van een ketenregisseur en het gebruik van een gezamenlijk format. De binnenring is omvangrijker en intensiever georganiseerd dan in de Drechtsteden. Dit resulteert erin dat de actoren in Groningen in de binnenring ook meer vertrouwen hebben in elkaars motieven en mogelijkheid tot handelen.

In de Drechtsteden is het netwerk nog in wording. Dat betekent dat het vertrouwen nog geen tijd en te weinig mogelijkheden heeft gehad om te groeien. De binnenring blijft beperkt tot justitie, politie en gemeenten. Het netwerkmanagement moet vanuit de deelnemende actoren zelf komen. Meer nog dan in Groningen, blijft de bestuurlijke aanpak hierdoor achter.

Voorwoord

Samenwerken met verschillende achtergronden om mensenhandel bestuurlijk te bestrijden is mogelijk, maar tot op het niveau van inzicht verkrijgen in elkaars werkprocessen, het delen van informatie binnen wettelijke kaders en het afstemmen van elkaars handelen. Echter, samenwerken op operationeel niveau is moeilijk, de aandacht voor overige uitbuiting naast prostitutie blijft laag, organisaties zijn niet verplicht om hun beleid in te richten op mensenhandelbestrijding en de rol van het bestuur blijft achter op de rol van strafrechtelijke partners.

Deze conclusies leiden tot de aanbevelingen om een nieuw beleidsvisie op nationaal niveau op te stellen waarin:

- het instellen van een (gemeentelijke) ketenregisseur in alle grote gemeenten wordt gestimuleerd of zelfs verplicht en
- bevoegdheden om informatie te delen tussen partners uit verschillende institutionele kaders worden herijkt om in te spelen op de tendens van horizontale beleidsnetwerken.

# I. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

*‘Criminele groeperingen maken tevens gebruik van de lokale legale economische en juridische infrastructuur (inclusief de diensten van specifieke beroepsgroepen) en van economische sectoren (zoals de horeca, de transportsector, distributieknooppunten als havens en vliegvelden, de financiële sector) om criminele handelingen te verrichten, te verhullen of crimineel geld te investeren’* (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2008).

Met bovenstaande woorden maakt het Ministerie van Binnenlandse Zaken in (Min. BZK) 2008 duidelijk waarom de georganiseerde misdaad op lokaal niveau bestuurlijk aangepakt moet worden. Strafvervolging en opsporing door de politie en het Openbaar Ministerie (OM) zijn niet voldoende. De ‘levensader’ van de criminelen moet worden afgesneden.

Het openbaar bestuur heeft sinds de invoering van de Wet bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) in 2005 een krachtig wapen in handen om de georganiseerde misdaad te onttrekken aan legale infrastructuren. Wanneer er een vergunningaanvraag bij bestuursorganen komt te liggen, hebben zij het recht om de vragende organisaties of personen te *screenen* en op basis van die *screening* vergunningverlening te weigeren (Rijksoverheid.nl, 2011).

Daarnaast wil de rijksoverheid een einde maken aan de verkokering van informatie. Actoren die in aanraking komen met georganiseerde misdaad moeten met elkaar overleggen en informatie uitwisselen om fragmentatie tegen te gaan (Min. BZK, 2008). Het bestuur moet bekend zijn met wat er speelt en aldus kunnen handelen.

Het ingrijpen met bestuurlijke instrumenten en het delen van informatie omtrent de georganiseerde misdaad komen samen in de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad. Mensenhandel is één van de belangrijkste pijlers in deze bestuurlijke aanpak (naast vastgoedfraude, drugshandel en financiële criminaliteit).

Door een regionaal informatienetwerk op te zetten waarin de betrokken instanties (zoals gemeenten, de politie, de belastingdienst en het OM) informatie delen, kan deze verandering

plaatsvinden. Strafvervolgning door het OM, politieonderzoek en het intrekken van vergunningen kunnen bijvoorbeeld leiden tot een integrale aanpak die de georganiseerde misdaad in de betreffende regio bestrijdt op alle fronten.

De Rijksoverheid heeft het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) ingeschakeld om gemeenten te faciliteren in het opzetten van een dergelijke bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad en om bewustzijn van het probleem te genereren. Daarnaast zijn er elf Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC) opgezet die de informatiestromen aan elkaar koppelen en de bestuurlijke aanpak met informatie en kennis kunnen faciliteren.

## 1.2 Achtergrond

De bestuurlijke aanpak komt voort uit een brede trend in het managen van publieke organisaties. Netwerksamenwerking tussen actoren die zich met een gemeenschappelijk probleem geconfronteerd zien, past in de ontwikkeling van de netwerksamenleving. Integrale Veiligheidshuizen en Centra voor Jeugd en Gezin passen bijvoorbeeld ook in deze trend. Sinds de introductie van het internet en computersystemen is het steeds eenvoudiger geworden voor burgers, bedrijven en overheden om informatie snel te delen en op te vragen. De wereld is het informatietijdperk binnengetrepen, met het netwerk als dominante organisatievorm (Castells, 2003).

Informatie wordt toegankelijker, maar er bestaat nog steeds verkokering in de aanpak van maatschappelijke problemen, omdat de informatie niet ontsloten wordt. Veel informatie in publieke organisaties wordt opgeslagen in de hoofden van de medewerkers. Men zou informatie kunnen zien als data en geschreven kennis, maar voor publieke taken is meer nodig: praktijkervaring en *tacit knowledge*. De samenwerkende partners in een netwerk streven ernaar om de expertise en relevante betrokkenen rondom complexe problemen in de samenleving bijeen te brengen (Koppejan & Klijn, 2010).

De bestuurlijke aanpak richt zich in eerste instantie op het samenbrengen van informatie en kennis tussen regionale actoren: het maximaal benutten van ongeschreven kennis. Om dat te bereiken, zijn er de faciliterende actoren die door het Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdad zijn aangewezen als ondersteuners van het gemeentelijke proces, zoals in de voorgaande paragraaf is toegelicht.

Dit onderzoek richt zich echter vooral op de samenwerking tussen de actoren onderling op decentraal niveau. Die uitwisseling van informatie, kennis en kunde leidt tenslotte tot waar het echt om gaat: het bestrijden van georganiseerde criminaliteit.

Daarnaast ligt het primaat van dit onderzoek bij de mensenhandel. Mensenhandel is een criminele activiteit die vaak in georganiseerd verband plaatsvindt. In Nederland wordt hiermee vaak gerefereerd aan gedwongen prostitutie, maar ook het onder dwang en door middel van uitbuiting en bedreiging tewerkstellen van land- en tuinbouwers is een voorbeeld van mensenhandel (Van Dijk & Ungureanu, 2010).

De Rijksoverheid heeft in haar programma gekozen voor een faciliterende en stimulerende strategie. Gemeenten moeten bewust worden gemaakt van het fenomeen mensenhandel en de bestuurlijke instrumenten die beschikbaar zijn om deze misdaad aan te pakken. De autonome positie van gemeenten geeft hen veel vrijheid om hier zelf verder invulling aan te geven.

In die gemeenten waar dat bewustzijn doordringt en tot actie wordt overgegaan, kiest men voor de zogenaamde *ketenaanpak mensenhandel*. Deze ketenaanpak bestaat uit een casus- en zorgoverleg, waar respectievelijk de aanpak van mensenhandelaren en de opvang van slachtoffers worden besproken (Hendriks & Corsèl, 2009). Ondersteunende actoren bij de ketenaanpak mensenhandel zijn:

- het RIEC, ook op operationeel niveau met het koppelen van informatiestromen, en
- het Expertcentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).

Het eerdergenoemde CCV beperkt zich tot de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde misdaad in de brede zin.

Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad	
CCV	RIEC
Ketenregie Mensenhandel	
RIEC	EMM

*Figuur 1: Expertise in dienst van de gemeente.*

Het vrijblijvende karakter van de bestuurlijke aanpak, roept twee vragen op: hoe komt de aanpak per gemeente tot stand en in welke mate van differentiatie? Die differentiatie begint bij de actoren die deelnemen aan de samenwerking, maar krijgt uiteindelijk vorm door het management en de manier van samenwerken binnen het ene netwerk ten opzicht van het andere.

De wijze waarop actoren worden samengebracht en met welke onzekerheden zij dientengevolge te maken krijgen, bepaalt wat gemeenten doen om mensenhandel te bestrijden. Dit onderzoek beschrijft dit proces en kan bijdragen aan reflectie op het decentraal organiseren van de aanpak van mensenhandel; een grensoverschrijdend fenomeen.

### **1.3 Probleemstelling**

Gemeenten worden door de Rijksoverheid gestimuleerd om de bestuurlijke aanpak van mensenhandel te initiëren aan de hand van breed geformuleerde doelstellingen. De verwachting is dat het veelvoud aan actoren er voor zorgt dat de bestuurlijke aanpak op decentraal niveau in hoge mate vanuit de percepties, strategieën en institutionele kaders van de actoren concreet vorm krijgt.

Omdat sturing op nationaal niveau niet het uitgangspunt van de bestuurlijke aanpak is, krijgen de actoren op gemeentelijk niveau de kans om de aanpak naar hun eigen inzichten te kleuren. Dit doen zij in een proces van interactie met de netwerkpartners. Die interactie vraagt om management van kennis, strategie en institutionele verhoudingen. Er worden doelen geformuleerd vanuit verschillende belangen. Wil de gemeente in kwestie het probleem eenduidig en weloverwogen aanpakken, dan is netwerkmanagement van grote waarde om deze belangen samen te brengen.

Dit onderzoek spreekt de verwachting uit dat cognitieve, strategische en institutionele achtergronden de samenwerking in een netwerk rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel zullen beïnvloeden. Actoren uit verschillende cognitieve denkpatronen, met andere strategische belangen en handelwijzen en institutionele kaders, zullen niet direct op elkaar aansluiten in een samenwerking die een gezamenlijk probleem probeert te bestrijden. De verwachting is dat het samenwerken in dit netwerk mogelijk wordt door het vaststellen,

managen en overbruggen van de onzekerheden die in de cognitieve, strategische en institutionele achtergronden schuil gaan.

De bovengenoemde verwachtingen leiden tot de volgende hoofdvraag:

*Hoe kunnen actoren met verschillende achtergronden samenwerken in netwerken rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel?*

De hoofdvraag bestaat uit een onafhankelijke variabele: de *actoren met verschillende achtergronden* en een afhankelijke variabele: het *samenwerken in een netwerk*. Deze twee variabelen worden in het theoretische kader conceptueel toegelicht aan de hand van de volgende deelvragen:

*1) Hoe uiten de verschillende achtergronden van de actoren zich?*

Deze deelvraag geeft een toelichting op de drie soorten achtergronden die een organisatie kunnen vormen en haar handelen beïnvloeden. Deze theoretische uiteenzetting zal de empirische analyse van alle betrokken actoren sturen en het mogelijk maken om hen ten opzichte van elkaar te positioneren.

*2) Wat wordt er verstaan onder samenwerken in netwerken?*

Daar de verschillende actoren en de achtergronden het ‘beginpunt’ van dit onderzoek zijn, is het ‘eindpunt’ van dit onderzoek het samenwerken in het netwerk rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Er zijn vele manieren om samenwerken te begrijpen of te kenschetsen. Deze deelvraag laat zien wat samenwerken in dit onderzoek betekent.

*3) Wat is de relatie tussen de actor en de samenwerking in netwerken rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel?*

De twee variabelen uit dit onderzoek laten een begin- en eindpunt zien, de weg die daartussen wordt afgelegd vinden we terug in de mechanismen die samenwerking tussen verschillende partners mogelijk maken. Welke mechanismen dat zijn, wordt door middel van deze vraag vastgesteld.



## 1.4 Relevantie

Er is op wetenschappelijk gebied nog geen onderzoek gedaan naar de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Er wordt in diverse onderzoeken van de laatste jaren wel gerefereerd aan dit onderwerp, maar over de uitwerking van het initiatief van de Rijksoverheid op gemeentelijk niveau is nog geen aandacht besteed. Binnen diverse overheidsdiensten en daarbuiten zijn er onderzoeken en verkenningen gedaan naar het functioneren en de resultaten van de bestuurlijke aanpak in haar algemeenheid en met specifieke aandacht voor prostitutiebestrijding (Flight e.a., 2012, Holvast e.a., 2011, Huisman, 2005). Dit onderzoek dicht daarom een gat in de huidige onderzoeksliteratuur.

Tevens is dit onderzoek een verdere uitbreiding van de theorie over onzekerheden in netwerken en netwerkmanagement van Koppejan en Klijn. De mensenhandelcasus zal in detail laten zien hoe onzekerheden in een netwerk zich vertalen naar de omgang binnen een netwerk en de grenzen en de uitkomsten van een dergelijke samenwerking.

De uitkomsten van het onderzoek zullen de wetenschap een handvat kunnen bieden bij de analyse van netwerksamenwerking op decentraal niveau, voortkomend uit een nationale beleidsagenda. Wanneer er brede doelstellingen op rijksniveau worden opgesteld en naar gemeentelijk niveau worden vertaald, wat gebeurt er dan met deze doelstellingen in de praktijk? Dit is geen direct implementatievraagstuk, zoals in dat in de Bestuurs- en managementwetenschappen regelmatig wordt behandeld (bijvoorbeeld door Pressman & Wildavsky, 1973), omdat de richtlijnen vanuit de Rijksoverheid in minieme mate bindend en ook niet gedetailleerd zijn. Er wordt een netwerk op decentraal niveau tot stand gebracht dat zelf beleid maakt en er zelf mee aan de slag gaat, slechts op aanwijzing van het Ministerie en met een grote variëteit aan deelnemende partijen.

Dit onderzoek zal laten zien hoe complexe problemen worden aangepakt als ze door de Rijksoverheid bij lagere overheden worden neergelegd. Dit is met name interessant in een decentrale eenheidsstaat als Nederland, waar de uitvoerende gemeenten grote autonomie genieten maar de nationale overheid toch bindende afspraken maakt op internationale podia over de aanpak van mensenhandel.

Mensenhandel staat hoog op de bestuurlijke agenda en de aanpak ervan staat nog in de kinderschoenen. Het is daarom van belang dat er reflectie kan worden gepleegd op het functioneren van de ketensamenwerking en de mogelijke knelpunten die hierin verscholen liggen. Wetenschappelijk onderzoek kan er een bijdrage aan leveren dat deze aanpak, in een complexe en bewegelijke bestuurlijke omgeving, tot wasdom kan komen.

Evenals wetenschappers kunnen ook de mensen in het veld; ambtenaren en bewindslieden, lering trekken uit de manier waarop vrijblijvende doelstellingen vorm krijgen op gemeentelijk niveau en welke processen daarbij een rol spelen. Daarnaast kunnen zij een oordeel vellen over de manier waarop de bestrijding van mensenhandel momenteel door gemeenten in beleid wordt gegoten en door middel van netwerksamenwerking wordt uitgevoerd. Zijn de juiste actoren betrokken, leiden onderlinge verhoudingen tussen actoren tot de gewenste bestuurlijke aanpak, is het formuleren van een gemeenschappelijke probleemperceptie en strategie mogelijk en wordt een dergelijk netwerk verantwoord gemanaged?

Tot slot is de aard van het netwerk rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel afhankelijk van de voorwaarden die op rijksniveau worden geschapen en de organisatorische initiatieven die daar worden gestart. Dit onderzoek laat zien hoe een netwerk eruit ziet dat onder deze voorwaarden ontstaat en biedt de mogelijkheid tot reflectie op de ambities van de regering om mensenhandel tot topprioriteit te verheffen.

## 1.5 Leeswijzer

Met deze inleiding is de probleemstelling uiteengezet tegen de achtergrond van de aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland en de netwerkvorm die gekozen wordt met de ketenregie. Het onderzoek zal op de komende pagina's het volgende pad volgen.

Ten eerste wordt er in de *omgevingsanalyse* een diepgaander beeld geschapen van de omgeving van de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Wat betekent het beleidsprogramma concreet, wat is de definitie van mensenhandel en waarom is de ketenregie aan te merken als een netwerk en niet als een keten, zoals de naam impliceert?

Ten tweede wordt in het *theoretisch kader* de hoofdvraag ontleed aan de hand van theoretische conceptualisatie. De theorie achter de verschillende achtergronden van actoren en samenwerking in netwerken wordt toegelicht. Deze theoretische concepten zullen antwoord

geven op de theoretische deelvragen uit de probleemstelling en de opmaat zijn tot de operationalisatie. Het theoretisch kader leidt tevens tot de introductie van de empirische deelvragen die in het resultatenhoofdstuk beantwoord zullen worden.

Ten derde worden de *methoden en technieken* die in het onderzoek zijn gebruikt verantwoord. De opmerkelijkheden uit het vooronderzoek worden benoemd en de selectie van Groningen en de Drechtsteden als casussen wordt toegelicht. Tot slot worden de deelvragen geoperationaliseerd. Deze operationalisatie heeft de kaders geschapen voor de interviews.

Ten vierde worden de *onderzoekresultaten* besproken en geanalyseerd, teneinde de empirische deelvragen te beantwoorden. Dit wordt gedaan door de behandeling van twee casussen: Groningen en de Drechtsteden zullen één voor één worden besproken aan de hand van de drie verschillende achtergronden van de actoren, het samenwerken in de betreffende regio en de relatie daartussen. Leidraad hiervoor zijn de deelvragen.

Ten vijfde wordt de hoofdvraag beantwoord in de *vergelijkingsanalyse*. Deze conclusie is de opmaat naar een verdere analyse van de mogelijke gevolgen van de huidige aanpak voor de mensenhandel in Nederland en de rol van het openbaar bestuur daarin. Het afsluitende hoofdstuk richt zich op beleidsmatige aanbevelingen en aanbevelingen voor wetenschappelijk vervolgonderzoek.

## II. Omgevingsanalyse

In dit hoofdstuk wordt de herkomst van de bestuurlijke aanpak van mensenhandel voor het voetlicht gebracht. Ten eerste wordt het begrip mensenhandel verder toegelicht en ten tweede wordt de beleidsomgeving van de bestuurlijke aanpak geschetst, met een nadere uitwerking van de aanpak op decentraal niveau.

### 2.1 Mensenhandel

In januari 2010 wordt er in het plaatsje Someren een aspergeteeltster gearresteerd die van mensenhandel wordt beschuldigd. Aspergestekers, afkomstig uit het buitenland, werden verboden om haar terrein te verlaten, sliepen onder erbarmelijke omstandigheden en kregen veel minder betaald dan waar ze recht op hadden (NRC.nl, 2010).

De schrijnende omstandigheden van de aspergestekers omvatten de kern van het begrip mensenhandel zoals dat in 2000 door de Verenigde Naties is vastgesteld. De definitie, die ook door de Nederlandse staat is ondertekend, luidt als volgt:

*‘het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak of het opnemen van personen – door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van afpersing, fraude, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of ontvangen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een ander persoon – met het oogmerk op uitbuiting’ (Van der Meij & Van der Leun, 2010).’*

In Nederland wordt bij mensenhandel nog vaak verwezen naar de prostitutiesector, zoals dat ook in het Wetboek van Strafrecht staat.

*‘het (red. mensenhandel) omvat het onder dwang brengen van mensen in de prostitutie, het werven of meevoeren van een persoon om deze in een ander land in de prostitutie te brengen en het brengen van minderjarigen in de prostitutie, ongeacht de vraag of dit vrijwillig gebeurt. Het profiteren van bovengenoemde omstandigheden is eveneens strafbaar (Smit, 2001).*

De wet ging hierin voorbij aan het feit dat ook in de land- en tuinbouw en de industrie mensenhandel voorkomt. Sinds 2005 is dat veranderd. Ook in andere sectoren vind nu strafvervolgning plaats. De prostitutie maakt wel het grootste deel van de mensenhandel uit; in industriële landen wordt ongeveer 23 procent van de mensenhandelslachtoffers onderworpen aan non-seksuele economische exploitatie (Van Dijk & Ungureanu, 2010), dus doormiddel van tewerkstelling onder dwang in de bouw, de horeca of anderszins.

Veelvoorkomende verwarring ontstaat tussen de begrippen mensenhandel en mensensmokkel. In het laatste geval nemen de gesmokkelden deel aan een grensoverschrijding op illegale gronden. In een later stadium kunnen deze personen wel het slachtoffer van mensenhandel worden, wanneer zij in het land van bestemming aankomen. Mensenhandel gaat om het gedwongen tewerkstellen van mensen onder erbarmelijke omstandigheden. In de meeste gevallen komen de slachtoffers van mensenhandel wel uit het buitenland, maar dat is geen voorwaarde. In het kort komt het erop neer dat mensenhandel gaat om seksuele of arbeidsuitbuiting, gedwongen bedelen of het gedwongen afstaan van organen (Van Dijk & Ungureanu, 2010).

De gevallen van mensenhandel die nu bekend zijn, zijn volgens onderzoekers nog maar een klein deel van het totale aantal mensenhandelpraktijken en binnen de prostitutiesector bleek na het onderzoek Sneep ook veel meer niet in orde te zijn dan eerder werd gedacht (Van der Meij & Van der Leun, 2010). Het besef groeide dat naast strafrechtelijke instrumenten ook bestuurlijke instrumenten essentieel zijn.

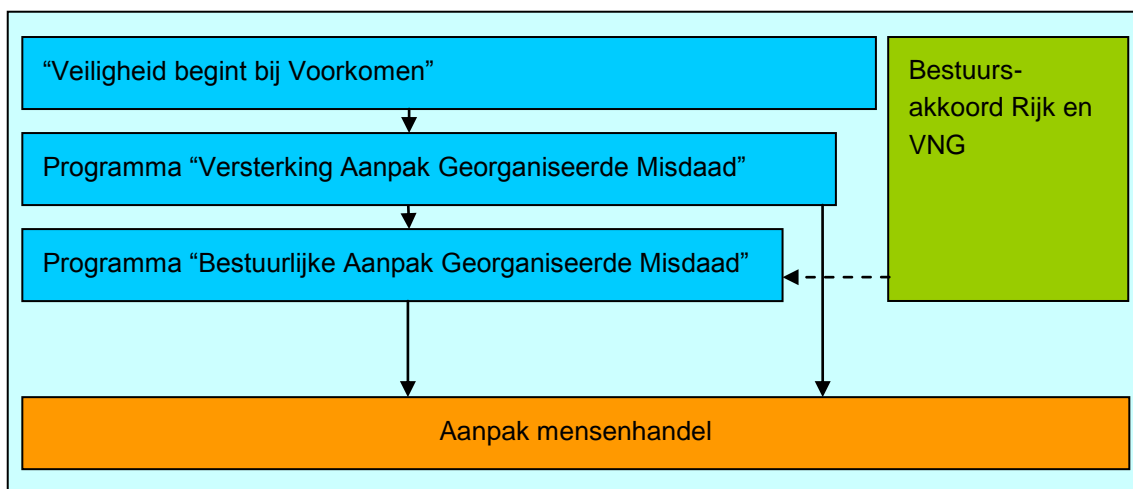
## **2.2 Bestuurlijke aanpak**

Het besef dat het bestuur meer handvatten moest krijgen om de strafrechtelijke aanpak te hulp te komen, kreeg vorm in de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad, waarin mensenhandel een plek kreeg toebedeeld (Min. BZK, 2008). Het beleidsveld rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel is terug te voeren op het landelijke project “*Veiligheid begint bij Voorkomen*” (VbbV) (Ministerie van Justitie, 2007). Dat beleid richt zich op het bevorderen van de nationale veiligheid op een aantal zeer uiteenlopende thema’s, van fietsendiefstal tot verloedering en van geweldpleging tot georganiseerde misdaad.

Binnen het project VbbV vindt men vier vormen van ‘ernstige criminaliteit’ waar versterkingsprogramma’s op zijn gezet. Één van die programma’s is het “*Programma*

*Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad*” (PVAGM). Dit programma heeft op haar beurt weer drie pijlers, waar de “bestuurlijke en preventieve aanpak” er één van is. Het programma “*Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad*” geeft hier uiting aan (Min. BZK, 2008).

Naast deze landelijke beleidsketen, is er tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG) een Bestuursakkoord getekend. In dat akkoord committeren gemeenten zich aan de bestuurlijke aanpak door ‘*zich actief bezig te houden met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit*’ (VNG, 2008).



*Figuur 2: De Bestuurlijke aanpak mensenhandel in haar beleidscontext visueel weergegeven voor dit onderzoek.*

Het bestuurlijk aanpakken van mensenhandel is geboden, vanwege de veelheid aan voorzieningen waar mensenhandelaren een beroep op doen en de veelvoud aan bestuurlijke actoren die daar aldus bij betrokken zijn. Het criminele proces bestaat uit:

- entree en identiteit (het binnenhalen van illegale werknemers);
- huisvesting (huisjesmelkers);
- arbeid (werkvergunningen, inschrijving Kamer van Koophandel) en
- financiële stromen (witwassen).

Bij elk van deze vier procesonderdelen zijn overheidsinstanties of publieke en private organisaties betrokken. Dat vraagt om een integrale aanpak, waarbij deze betrokkenen

samenwerken om te voorkomen dat criminelen misbruik maken van legale structuren (CCV, 2010).

Om de afstemming en informatie-uitwisseling tussen betrokken organisaties mogelijk te maken krijgt de bestuurlijke aanpak van mensenhandel vorm door middel van netwerksamenwerking. In veel gemeenten wordt er gesproken over ketensamenwerking of ketenaanpak; in dit onderzoek wordt deze omschrijving niet toegepast. Ketensamenwerking veronderstelt een gefaseerd traject, waarbinnen stapsgewijs tot actie wordt overgegaan, terwijl een netwerk uitgaat van dwarsverbanden en informatiedeling tussen meerdere actoren tegelijk. De bestuurlijke aanpak is, met haar nadruk op informatie- en expertisedeling en het gezamenlijk afstemmen van activiteiten, daarom het beste als een netwerk te omschrijven.

De bestuurlijke aanpak krijgt vorm op gemeentelijk niveau. Gemeenten hebben de nodige bestuurlijke instrumenten om georganiseerde misdaad te bestrijden. De wet BIBOB heeft daar een belangrijke bijdrage aan geleverd. Bij het vermoeden van illegale praktijken kunnen, sinds de invoering van deze wet, bijvoorbeeld al vergunningen door de gemeente worden ingetrokken (Min. BZK, 2008).

Gemeenten worden door het CCV aangeraden om de aanpak integraal af te stemmen met bijvoorbeeld andere gemeenten, de politie, het OM, energieleveranciers, woningcorporaties, de brandweer, het Landelijk Bureau BIBOB, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, de Vreemdelingendienst, de Kamer van Koophandel, ondernemers en brancheorganisaties, het Kadaster, banken en Veiligheidshuizen. In Rotterdam en Groningen worden ook nog maatschappelijke organisaties betrokken bij de aanpak, zoals zorginstellingen.

Gemeenten worden door de Rijksoverheid vrijblijvend gestimuleerd om samen met hun partners de implementatie voor hun rekening te nemen. De burgemeester is daarbij van essentieel belang. Het bestaande driehoeksoverleg tussen burgemeester, politiechef en officier van justitie kan de basis leggen voor het opzetten van een netwerk om de georganiseerde misdaad op bestuurlijk niveau aan te pakken (Min. BZK, 2008).

### **2.3 Bestuurlijke aanpak van mensenhandel op decentraal niveau: Ketenregie**

De samenwerkingsvorm die op decentraal niveau rondom de aanpak van mensenhandel wordt gekozen is de ketenregie, zoals die door de Task Force Mensenhandel in een toolkit is gegoten (Hendriks & Corsèl, 2009).

Zoals eerder in dit hoofdstuk werd vastgesteld verondersteld het woord ‘ketenregie’ een keten tussen de betrokken partners waarin informatie wordt doorgeschoven. Het is daarmee een lichtelijk verwarrend begrip, omdat in dit onderzoek over een netwerk wordt gesproken. De ketenregie brengt de partners die normaliter gefaseerd contact met elkaar hebben, na de arrestatie door de politie komt bijvoorbeeld het OM pas in beeld, om tafel. In een zogenaamd casusoverleg zitten bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en zorgpartners (bijvoorbeeld slachtofferopvang of zorgstichtingen) bij elkaar en bespreken ze concrete casussen en vervolgens de gepaste interventie. Het horizontale, en in sommige gevallen informele, karakter van de ketenregie is te kenmerken als een netwerk.

Gemeenten worden niet verplicht tot een bepaalde vorm van ketenregie. Het kan dus voorkomen dat in sommige regio's zorgpartners apart worden gezet in een zorgoverleg. In het onderzoek zal duidelijker worden wat daarvoor de redenen en oorzaken zijn.

Het casusoverleg wordt voorgezeten door een ketenregisseur die er voor moet zorgen dat het bewustzijn bij de partners groeit, de interactie tussen partners goed verloopt en op beleidsniveau de voorwaarden voor de samenwerking worden geschapen. Feitelijk zien we de drie verschillende achtergronden uit de hoofdvraag terug in zijn of haar functie.

### **2.4 Samenvatting**

De context van de bestuurlijke aanpak van mensenhandel laat een complex landschap zien. Meerdere beleidslagen en een bestuursakkoord liggen ten grondslag aan de eerste aanzet tot de aanpak. Vervolgens zijn er meerdere informatie-, expertise- en coördinatie instanties die zich rondom de aanpak bevinden. Mensenhandel is een probleem dat zich voordoet op verschillende gebieden, van identiteit tot arbeid. Dat betekent dat veel organisaties betrokken zijn bij de bestrijding ervan. Op uitvoeringsniveau kiezen gemeenten voor de ketenregie, een netwerk van betrokken partners uit het bestuur, het strafrecht en de zorg. In sommige ‘ketens’ wordt er voor gekozen om het overleg met de zorgpartijen te scheiden van het overleg met de straf- en bestuursrechtelijke partijen.



### III. Theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt de hoofdvraag geconceptualiseerd aan de hand van wetenschappelijke literatuur over netwerksamenwerking en de beantwoording van de deelvragen. Het hoofdstuk begint met een algemene inleiding op de netwerktheorie die in dit onderzoek als uitgangspunt wordt gebruikt. Tot slot worden de theoretische deelvragen beantwoord en de empirische deelvragen die uit de theorie voortvloeien geïntroduceerd.

#### 3.1 Waarom zijn er beleidsnetwerken en hoe werken zij?

De politie vangt boeven, de Belastingdienst vult de schatkist, de school onderwijst leerlingen. De genoemde voorbeelden; publieke organisaties aangestuurd en gefinancierd door de overheid, hebben op het eerste gezicht heldere doelstellingen en een afgebakend terrein waarbinnen zij opereren. De leraar slaat niemand in de handboeien; de politieagent staat niet voor de klas. Echter, wanneer maatschappelijke problemen of publieke kwesties complexer worden, dan is het vereist dat meerdere actoren met elkaar gaan samenwerken in een netwerk. Één enkele actor ontbreekt het aan de kracht om deze problemen aan te pakken (Löffler, 2009).

Mensenhandel is een duidelijk voorbeeld van een probleem waarbij wordt gekozen voor horizontale netwerken op basis van een covenant dat decentrale overheden ondertekenen met andere belanghebbenden, omdat de gemeente of provincie zelf onvoldoende invloed kan uitoefenen op deze criminele ontwikkeling of daar onvoldoende zicht op heeft.

Na de Tweede Wereldoorlog deden zich sociaal-politieke veranderingen voor die de complexiteit van beleid en maatschappij verhoogden. De samenleving en organisaties zijn pluralistischer geworden, sectoren zijn verder gedifferentieerd, er heeft zich arbeidsdeling voorgedaan en hiërarchische structuren zijn langzaam afgebrokkeld. In de jaren '50 begonnen wetenschappers zich daarom te richten op het idee dat een groep van actoren met gedeelde belangen zich organiseert rondom het maken van beleid. Het resultaat van hun onderzoeken leidde tot de theorieën van beleidsnetwerken; gericht op de keten van beleidsdefiniëring naar implementatie (en evaluatie) (Jung, 2010).

Het afbrokkelen van hiërarchische structuren is de overheid niet bespaard gebleven. Overheden moeten transparanter worden, meer verantwoording afleggen aan de buitenwereld

en betrokken partijen ‘een stem geven’. Dat leidt tot een meer horizontaal georganiseerde overheid. Deze ontwikkeling wordt de ontwikkeling van *government* naar *governance* genoemd; van hiërarchische sturing en zeggen wat er gedaan moet worden, naar overleggen over de juiste beleidsstrategie met een veelvoud aan *stakeholders*.

Er ontstaan beleidsnetwerken rondom complexe problemen. Daarin is de overheid niet langer meer vanzelfsprekend aanwezig als de bovenliggende partij. De afhankelijkheid van andere actoren geldt ook voor de overheid.

Om de uitkomsten en karakteristieken van beleidsnetwerken waar geen afgebakende hiërarchische relatie of een bovenliggende partij bestaat, te begrijpen, moeten we de sociale, economische en institutionele structuren in de samenleving rondom het netwerk in ogenschouw nemen, evenals de inter-persoonlijke relaties binnen het netwerk. Kennis, institutionele macht en hulpmiddelen kunnen per actor verschillen en de structurele verhoudingen binnen het netwerk bepalen. Daarnaast kunnen de actoren met elkaar onderhandelen of het netwerk opnieuw interpreteren, al doende veranderen zij de structuur. Er is sprake van een wisselwerking tussen *agency* en *structure* (Daugbjerg & Marsh, 1998).

Hoe verschillende actoren beslissingen nemen over hun bijdrage aan het netwerk, hangt af van *bounded rationality*. Op basis van de *rationele keuze theorie*, neemt iedere actor beslissingen op basis van een kosten- en batenafweging. Wat is voor mijn belangen het beste? Echter, de actoren worden gelimiteerd door gebrek aan kennis, tijd en middelen om weloverwogen beslissingen te nemen op basis van uitgebreid vooronderzoek naar het probleem dat voor hen ligt (Daugbjerg & Marsh, 1998). Ze roeien met de riemen die ze hebben. Er wordt gehandeld op basis van standaard besluitvormingsprocessen die een simplificatie zijn van de werkelijkheid, geredeneerd vanuit het eigen perspectief.

*Bounded rationality* en de rationele keuzetheorie, bekijken het netwerk puur vanuit de agent; zonder oog voor de structuur. Institutionele structuren bepalen, ook binnen de bestuurlijke aanpak, het gedrag van de actoren en de uitkomst van hun samenwerking. De samenwerking komt naar verwachting tot stand door de wisselwerking tussen agent en structuur; tussen de rationele afwegingen en strategieën van de actoren en de institutionele constructies binnen de bestuurlijke aanpak.

Gaandeweg het onderzoek zal blijken hoe de actoren, of de agenten, handelen vanuit hun eigen perspectief vanuit hun eigen kennis en strategie. Tegelijkertijd creëren zij - en zijn ze onderhevig aan - structuren van regels, procedures en wetten die in de samenwerking tot stand worden gebracht of de samenwerking begrenzen.

### 3.2 Verschillende actoren

De theorie over de wisselwerking tussen agent en structuur en de beleidskloof, laten zien hoe de complexiteit van beleid maken toeneemt wanneer het vorm krijgt in een netwerk van veel verschillende actoren. Wanneer de actoren uit verschillende structuren afkomstig zijn en samen een nieuwe structuur creëren, wordt het speelveld complexer. Als deze actoren daarnaast verschillende visies op het beleidsprobleem met zich meenemen, kan er tijdens de samenwerking frictie ontstaan.

Deze focus op het grote belang van de actoren in het beleidsproces, komt voort uit het bestuderen van dat proces als een productielijn, compleet met eindproduct (Bressers & Kuks, 2000). In de *instrumenttheorie*, die ook in dit onderzoek wordt gehanteerd, staan de actoren die in het beleidsproces participeren centraal. De instrumenttheorie komt voort uit de eerder genoemde omwenteling van government naar governance en deelt de governance ontwikkeling in aan de hand van vijf elementen. Deze elementen richten zich op vijf simpele vragen:

- *Waar* in het bestuurlijke landschap wordt het beleid geschreven en uitgevoerd?
- *Wie* zijn de actoren die in het beleidsnetwerk samenwerken?
- *Wat* zijn de dominante beelden van de werkelijkheid?
- *Hoe* wordt het beleid benaderd en gestuurd?
- *Waarmee* wordt de uitvoering bewerkstelligd?

Het verloop en de uitkomsten van het beleidsproces zijn niet slechts afhankelijk van de gebruikte beleidsinstrumenten, maar ook van de interactie tussen de actoren. Deze interactie brengt verschillende doeleinden, informatie en macht van de betrokken actoren bij elkaar (Bressers & Kuks, 2000).

De beïnvloeding van actoren in een netwerk door elkaar, kan grote complexiteit en een veelvoud aan actoren creëren. Er ontstaat daardoor niet meteen een overzichtelijk landschap dat voor alle betrokkenen gemakkelijk te analyseren is. Het kan ook resulteren in

onzekerheden op het gebied van cognitie, strategie en instituties (Koppejan & Klijn, 2004). Het is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk waar actor A voor staat, wat de wettelijke flexibiliteit van actor B is of hoeveel kennis actor C bezit over het probleem. De achtergrond van de betrokken actoren is daarmee van essentieel belang voor de onzekerheden die in het netwerk een rol spelen. Daarom wordt er in dit onderzoek vanuit gegaan dat de onzekerheden afhankelijk zijn van de achtergrond van de actoren.

De indeling van cognitie, strategie en instituties die Koppejan en Klijn gebruiken, sluit gedeeltelijk aan bij de vijf elementen van governance uit de instrumenttheorie. De theorie van onzekerheden in netwerken en de instrumenttheorie bekijken beiden de netwerksamenwerking vanuit de verschillende actoren die hun eigen cognitieve (wat is de werkelijkheid?) en strategische (hoe wordt het beleid benaderd en gestuurd en waarmee wordt de uitvoering bewerkstelligd?) achtergronden meebrengen. Daarnaast kijken ze beiden naar institutionele vraagstukken. Wie nemen er deel aan het netwerk, op welke niveaus en binnen welk bestuurlijk kader?

De eerste theoretische deelvraag: *Hoe uiten de verschillende achtergronden van de actoren zich?*, beschrijft op welke gebieden de actoren zich onderscheiden en welke onzekerheden hieruit voortkomen. Koppejan en Klijn hebben onzekerheden in beleidsnetwerken onderverdeeld in drie categorieën: cognitief, strategisch en institutioneel. Dit onderzoek zal deze categorieën hanteren en waar nodig verder uitbouwen.

### **3.2.1 Cognitieve achtergronden**

In een netwerk waar verschillende expertises, vakkennis en ervaringen samenkomen, wordt logischerwijs een verschil zichtbaar in cognities en de daaraan gekoppelde waarden. Voor samenwerking in een beleidsnetwerk is acceptatie van gedeelde problematiek de eerste aanzet, maar dat betekent niet dat er automatisch overeenstemming is over de aard van dat probleem en de wijze van bestrijding.

In het nieuwe beleidslandschap, waarin government plaats heeft gemaakt voor governance, worden problemen niet vanuit één richting gestuurd, geanalyseerd en behandeld, maar zijn ze *multi-faceted* (Bressers & Kuks, 2000) of *wicked* (Hoppe e.a., 1987). Er bestaan meerdere definities van hetzelfde, omdat het probleem deels onbekende oorzaken en gevolgen heeft en omdat er daarnaast meerdere belanghebbenden in de oplossing zijn. Het alleenrecht op de

formulering van een probleem is voorbij. Sterker nog: wat voor de één een groot probleem is, is voor de ander alleen maar lastig.

Als we naar het netwerk willen kijken vanuit de visie van *multi-faceted problems* en kennis, doen wij dit vanuit de cognitieve benadering (Bressers & Kuks, 2000). Deze benadering kenmerkt zich door de overtuiging dat het gedrag van de verschillende actoren in het netwerk teruggaat op hun eigen subjectieve interpretaties van de situatie. Actoren geven wat zij waarnemen betekenis door hun eigen cognitieve kader eromheen te bouwen.

Dit onderzoek ziet de vijf elementen van governance in samenhang met de onzekerheden van Koppejan en Klijn. Het *wat* behelst de cognitieve achtergrond in het netwerk; hoe wordt het probleem beschouwd door de diverse actoren?

In dit onderzoek staat de bestuurlijke aanpak van mensenhandel centraal; een onderdeel van de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde misdaad, dat voortkomt uit landelijk beleid. Op decentraal niveau, zoals is vastgesteld in de eerste paragraaf van het theoretisch kader, zijn netwerken tot stand gekomen die opereren in de geest van de *governance*-ontwikkeling. Dat betekent dat beleid niet meer vorm krijgt vanuit één overheid, maar in overeenstemming met meerdere actoren. Dat maakt beleid meer divers en creëert mogelijk meer draagvlak, maar het brengt dus ook het ‘nadeel’ met zich mee dat het probleem uiteenlopend wordt gepercipieerd.

Iedereen ziet andere oorzaken en doelen voor het probleem. Los van netwerksamenwerking, bestaat er bij implementatie van beleid altijd het gevaar van een kloof tussen beleid en uitvoering, simpelweg doordat de doelstellingen geconfronteerd worden met de harde werkelijkheid. De doelstellingen schetsen een gewenste situatie, de realiteit laat een andere situatie zien. Wanneer er meer actoren bij een probleem betrokken raken in een netwerk, groeit de complexiteit van deze kloof. Iedere actor heeft tenslotte zijn eigen gewenste situatie voor ogen en beschrijft ook de bestaande situatie op een andere manier (Enserink e.a., 2010). Het is daarom des te belangrijker om de netwerksamenwerking binnen de bestuurlijke aanpak te analyseren aan de hand van de verschillende percepties over het beleid die er bij de actoren leven.

Het verschil tussen het ‘abstracte’ beleid dat op nationaal niveau wordt uitgedacht en op decentraal niveau tot stand komt, onderhevig aan de grillen van de realiteit, is niet direct van

invloed op de beantwoording van de hoofdvraag. Het helpt om het antwoord op de hoofdvraag te duiden in een breder perspectief. Als we weten hoe actoren met een verschillende achtergrond samen kunnen werken op het gebied van mensenhandel, dan weten we ook hoe het beleid dat geschreven wordt hierop kan aansluiten. In dit onderzoek staat de bestaande situatie centraal; een beschrijving hiervan kan de gewenste situatie realistischer maken en de beleidskloof zodoende dichten.

Het *omschrijven* van de bestaande en gewenste situatie door de diverse actoren, heeft echter wel directe invloed op de beantwoording van de hoofdvraag. Als we willen weten hoe actoren met een verschillende achtergrond kunnen samenwerken, moeten we weten op welke vlakken hun omschrijvingen van de bestaande en gewenste situatie verschillen. Om tot samenwerking te komen, moeten deze omschrijvingen tenslotte zo goed mogelijk op elkaar aansluiten.

Het bestaan van meerdere percepties van het probleem, zoals werd beschreven in de theorie van de beleidskloof, sluit aan op de eerste vorm van onzekerheid die werd omschreven door Koppejan en Klijn: *substantive uncertainty*, in dit onderzoek *cognitieve onzekerheid* genoemd. Kennis speelt hierbij een belangrijke rol.

Cognitieve onzekerheid behelst de onzekerheid rondom de aard van het probleem. De benodigde informatie is niet altijd voorhanden, zoals de theorie rondom *bounded rationality* al liet zien, en actoren omschrijven het probleem anders. Dit zorgt ervoor, zoals eerder werd beschreven, dat er geen gemeenschappelijke probleemperceptie is wanneer het netwerk wordt gevormd en dat er ‘gestreden’ wordt om de heersende perceptie. Dat creëert onzekerheid. Deze vorm van onzekerheid is zeker niet uniek voor netwerken; politici *framen* problemen bij wijze van dagelijkse praktijk en in religieuze hoek wordt al eeuwen gestreden over de juiste interpretaties van het geloof.

Men kan cognitieve onzekerheid op twee manieren beantwoorden: het laten doen van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek is er één. De vergaarde kennis wordt in vele gevallen wel door de kern van het netwerk omarmd, maar door de tweede ring aan betrokkenen in twijfel getrokken. Het tweede antwoord op de cognitieve onzekerheid komt dan in beeld. De sceptici komen met hun eigen wetenschappelijke feiten en ontketenen een discussie over kennis.

Kortom: cognitieve onzekerheid houdt niet op bij een gebrek aan kennis, of een afwijkende omschrijving van hetzelfde probleem door verschillende actoren. De omschrijving van het probleem komt vaak voort uit belangen, de benodigde kennis om die belangen te ondersteunen wordt er dan ‘bijgezocht’ (Koppejan en Klijn, 2004).

*Bounded rationality*, zoals in de inleiding van tot dit hoofdstuk is geconstateerd, bepaalt de reikwijdte van ons referentiekader. Vanuit dit referentiekader bepalen actoren wat het probleem is, naar welke situatie men toe wil en hoe men die situatie kan bereiken. Dit proces begint bij cognitieve onzekerheden (wat is het probleem?) en gaat verder met strategische onzekerheden (hoe gaat men om met het probleem?).

### 3.2.2 Strategische achtergronden

Voordat we kijken naar strategische onzekerheid, keren we terug naar de instrumenttheorie. Ook in de instrumenttheorie wordt het belang van verschillende strategieën voor het verloop en de uitkomst van beleid een prominente plaats toebedeeld.

Bij strategie wordt er gekeken naar de instrumenten die men inzet om het beleid uit te voeren dat in het netwerk wordt voorgestaan met het oog op kosten en baten en capaciteit van de uitvoering. Vooral dat laatste is van belang. Naast de verschillende cognitieve achtergronden, verschilt het ook per organisatie hoe groot hun aandeel in het beleid kan zijn en hoe groot ze willen dat hun aandeel is. Het gaat hierom het nemen van verantwoordelijkheid, het bezitten van de juiste hulpbronnen, middelen, geld en mankracht en de wil om deze zaken in te zetten. In ons geval bij het bestrijden van mensenhandel.

Strategie leent zich bij uitstek voor het ontstaan van onzekerheden. De strategie die iedere actor gebruikt, ontstaat in grote mate uit eigen belangen en capaciteiten. Actoren zullen, zeker in de beginfase, uiteenlopende doeleinden nastreven die worden ontleend aan hun initiële bestaansrecht. In hoeverre willen actoren hun beleid aanpassen en capaciteiten inzetten ten behoeve van het netwerkdoel?

De beleidskloof is duidelijk terug te zien in *strategic uncertainty*. Strategische onzekerheid betekent dat de verschillende netwerkpartners vanuit hun eigen gezichtspunt verschillende strategieën kiezen rondom het beleidsprobleem. Deze strategieën passen zij vervolgens op

elkaar aan, waardoor het moeilijk wordt om te achterhalen hoe de interactie tussen actoren het beleidsprobleem zal beïnvloeden (Koppejan & Klijn, 2010).

Een probleem oplossen in een netwerk verloopt niet volgens een bepaalde chronologie, maar volgens logische interacties van actoren op elkaar. Men kan stappen ontwaren in dit proces, maar deze verlopen in een cyclus; geen keten. De interactie in een netwerk creëert een arena waarin actoren die afhankelijk zijn van elkaar en verschillende doelen hebben, op zoek gaan naar probleemdefinities en –oplossingen. Dit proces wordt een ‘policy game’ genoemd, gerelateerd aan de speltheorie. Het ‘spel’ dat de actoren spelen bestaat uit de volgende elementen:

- 1) De verschillende actoren (met hun specifieke achtergrond) zijn afhankelijk van elkaars hulpbronnen (kennis, invloed, legitimiteit, autoriteit etc.). De actoren zullen handelen naar aanleiding van hun afhankelijkheid van andermans hulpbronnen. Het laatstgenoemde is echter niet altijd van toepassing, zoals eerder is vastgesteld, omdat een actor niet van alle partners de hulpbronnen kent.
- 2) Strategieën om andere actoren, de formulering van het probleem of de oplossingsrichting te beïnvloeden.

Om de interactie tussen actoren rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel te begrijpen moet er gekeken worden naar de afhankelijkheden tussen de actoren onderling en de strategieën die zij kiezen om het netwerk te beïnvloeden.

Van grote invloed op deze strategievorming is het institutionele kader waarbinnen de samenwerking zich bevindt. Deze kaders bepalen welke actoren met elkaar omgaan binnen het netwerk, hoe ze geacht worden dat te doen en onder welke voorwaarden die interactie plaatsvindt. De derde onzekerheid richt zich daarom op de institutionele omstandigheden.

### **3.2.3 Institutionele achtergronden**

Governance laat zich voorstaan op het afzweren van strikt hiërarchische en lineaire beleidsvoering. Dat betekent echter niet dat beleid kan bestaan zonder kaders. Deze kaders worden geschapen door instituties; wetten, procedures, bestuurslagen en gedragscodes.

Binnen beleidsnetwerken volgens de governance gedachte kan de overheid nog steeds een bovenliggende positie innemen (Bressers & Kuks, 2000), zij wordt tenslotte aangestuurd door



het hoogste wetgevende orgaan. Daarnaast is de overheid een voor de hand liggende centrale actor, die andere actoren bij elkaar kan brengen in het algemeen belang.

Ondanks de mogelijk centrale rol van de overheid, blijft het institutionele landschap in een horizontaal beleidsnetwerk complex. De beleidsproblemen die door horizontale netwerken worden aangepakt bevinden zich bijvoorbeeld op meerdere schaalniveaus, en zo mogelijk ook de actoren die er mee betrokken zijn. Op sommigen van die schaalniveaus (of bestuurslagen), hoeft niet per definitie een overheid aanwezig te zijn of kunnen verschillende wettelijke kaders en gedragsregels gelden. Deze situatie wordt gekenschetst als *multi-level governance* (Bressers & Kuks, 2000).

De institutionele complexiteit die hiervoor is omschreven is terug te zien in de eerste van de vijf elementen van governance. Als eerste het *waar*. Waar in het bestuurlijke landschap wordt het beleid geschreven en uitgevoerd? De verhoudingen liggen vast, de beslissingsbevoegdheden zijn toegekend, er zijn voorschriften voor interactie. Ten tweede het *wie*. Wie zijn de actoren die in het beleidsnetwerk samenwerken? Het beleidsnetwerk bestaat uit bepaalde actoren met een gegeven positie. Er worden ook actoren uitgesloten. De overheid besluit in meerdere of mindere mate aanwezig te zijn en haar macht te laten gelden. Daarnaast kunnen er buiten de overheid procesbewakers bestaan.

Institutionele kaders bevinden zich op vele gebieden: schaalniveau, bestuurslaag, gedragscode, regel, wet, voorschrift, procedure etc. Deze zaken worden ogenschijnlijk gekenmerkt door hun statische karakter, maar omvatten de cognitieve en strategische achtergronden met een complex doolhof. Ook dit heeft onzekerheden tot gevolg.

*Institutionele onzekerheid* manifesteert zich in netwerken doordat actoren veelal vanuit verschillende institutionele achtergronden opereren. Netwerken worden opgericht omdat ze horizontale samenwerking willen bewerkstelligen, maar de organisaties behouden nog wel hun oude staats-, bestuurs- en privaatrechtelijke posities. Regels, maar ook constante patronen van interactie, perceptie en omgang, veroorzaken dat samenwerking niet vanzelfsprekend is (Koppejan & Klijn, 2004).

In een netwerk zoals dat rondom de bestuurlijke aanpak, komen reeds bestaande netwerken samen. Deze netwerken delen een geschiedenis, afspraken over de omgang en een ingesloten

manier van werken. Dit alles verandert wanneer netwerken in elkaar geweven worden. Complexe problemen vereisen deze verwevenheid en kennen verschillende arena's waarin niet constant dezelfde netwerkpartners waarde hebben. Niet iedereen is altijd relevant. Dit bepaalt het institutionele karakter van het netwerk. Afhankelijk van het vraagstuk zijn andere regels en procedures gewenst en kan de samenstelling van het netwerk aan de overlegtafel veranderen.

Regels in een netwerk bieden een gedeeld platform waarop men tot interactie kan komen, moeten constant opnieuw bevestigd worden om hun waarde te behouden en instrueren de actoren hoe zij in een bepaalde situatie dienen te handelen.

Instituties worden niet alleen binnen het netwerk gecreëerd, maar ook eromheen. Politieke en bestuurlijke intenties kunnen de regels en procedures aanpassen. In het geval van de bestuurlijke aanpak van mensenhandel is dat een zeer relevant gegeven. De nationale beleidsagenda heeft voor een groot deel vorm gegeven aan de manier waarop de netwerken zijn ingekleed.

Om te begrijpen hoe de actoren interactie plegen en de situatie percipiëren, moeten we de institutionele kaders herkennen die deze acties reguleren. Regels zijn echter niet vaststaand. Als de regels eenmaal bekend zijn, kan men ook bekijken hoe men ervan afwijkt.

#### **3.2.4 Beantwoording deelvraag**

In de voorgaande paragrafen zijn de drie verschillende achtergronden die actoren meebrengen en de onzekerheden van Koppejan en Klijn toegelicht. Dat brengt ons naar een eenduidige beantwoording van de eerste deelvraag: *Hoe uitten de verschillende achtergronden van de actoren zich?*

Verschillende actoren brengen verschillende achtergronden het netwerk in. Kijkend naar mensenhandel weet bijvoorbeeld niet iedereen precies welke verschijningsvormen er zijn. Men beschikt over kennis die andere actoren niet hebben en baseren daar hun probleempercepties op. In sommige gevallen willen actoren vanuit hun belangen, hun probleemperceptie laten overheersen. Dit komt naar voren in cognitieve onzekerheid. Er vindt strijd om kennis plaats of men zoekt naar gedeelde percepties.

Verschillende belangen en achtergronden brengen ook verschillende strategieën met zich mee. Omdat men met een gedeeld probleem te maken heeft, maakt men van elkaars hulpbronnen gebruik. Daarnaast wil iedere actor dat haar kerntaken geborgd blijven binnen de samenwerking. Met de strategieën die de actoren kiezen beïnvloeden en sturen zij het *policy game*; het beleidsspel. Dit spel vertaalt zich in strategische onzekerheid.

De strijd om kennis en het sturen van de gekozen strategieën beïnvloeden regels en procedures die in het netwerk gekozen worden. Er wordt een institutionele structuur gecreëerd. Deze institutionele structuur wordt niet slechts door het netwerk bepaald, maar ook door het nationale beleidskader. De invloeden vanuit het netwerk en het landelijke beleid, aangevuld met de verschillende wettelijke kaders van de betrokken actoren, creëren institutionele onzekerheid.

De verschillende achtergronden van de actoren bepalen hoe de samenwerking in het netwerk er uit ziet. Zij uiten zich op het gebied van cognities, strategieën en instituties. De volgende deelvraag legt uit wat er onder samenwerken wordt verstaan. Tot slot beantwoordt de derde deelvraag de vraag wat de relatie is tussen de verschillende achtergronden en het samenwerken in een netwerk.

### **3.3 Samenwerken in netwerken**

Wat wordt er verstaan onder samenwerken in een netwerk? Samenwerking wordt in het woordenboek omschreven als: *‘het bundelen van krachten.’* In essentie is dat ook de definitie die in dit onderzoek gehanteerd wordt, maar daarbij speelt ook samenwerking in de context van een netwerk een rol. Het netwerk kent, zoals de verschillende achtergronden van de actoren op het gebied van cognitie, strategie en institutie. Er is sprake van samenwerken in een netwerk als op deze gebieden de krachten worden gebundeld in een gedeelde cognitie en een gedeelde strategie en binnen gedeelde institutionele kaders.

#### **3.3.1 Gemeenschappelijke cognities, strategieën en instituties**

Wanneer actoren in een horizontaal netwerk samenwerken, maken zij samen het eindproduct: de samenwerking. In dit samenwerkingsproces beïnvloeden hun achtergronden de inhoud van het beleid. Als actoren met verschillende achtergronden elkaars krachten bundelen, komt dat tot uiting in een samenwerking waar op bepaalde gebieden overeenstemming is bereikt. De

verschillen in cognitie, strategie en institutionele kaders zijn gladgestreken zodat het beleidsprobleem kan worden aangepakt.

Allereerst moet er *common ground*, een gedeelde cognitie, bestaan omtrent het probleem dat het netwerk moet oplossen. In dit geval mensenhandel.

Er is bij de aanpak van mensenhandel te veel gebaat om de strijd om kennis oneindig te laten voortduren, maar het is van groot belang dat iedereen zich in de inhoud van het convenant kan vinden. Daarom moet men voor het managen van kennis, op zoek naar breed draagvlak. Dat betekent niet altijd dat er koste wat kost overeenstemming over het probleem moet worden bereikt, maar dat men oog heeft voor elkaars belangen. Dit wordt door Koppejan en Klijn *goal intertwinement* genoemd: doelverstrengeling (Koppejan en Klijn, 2004). Wanneer doelverstrengeling heeft plaatsgevonden kan het netwerk verder functioneren.

Ten tweede moeten de diverse strategieën op elkaar worden afgestemd. Eenmaal in het bezit van een overeengekomen probleemperceptie, mondeling of schriftelijk (in een convenant bijvoorbeeld), begint het *policy game* waarin alle deelnemende actoren zullen proberen bij te dragen aan de gezamenlijke strategie, maar tegelijkertijd nog steeds een eigen ‘kosten en baten analyse’ zullen uitvoeren voor hun eigen organisatie. Ook in een gelijkwaardige samenwerking kan dit ertoe leiden dat sommige actoren meer of minder doen dan anderen.

Ten derde zal er een gemeenschappelijk institutioneel kader ontstaan. De actoren komen procedures, regels en gedragscodes overeen. Echter, niet alle institutionele kaders liggen in de macht van het betreffende netwerk. Gedurende het samenwerkingsproces kunnen de overeengekomen regels niet geheel toepasbaar blijken. Op dat moment ligt er een managementtaak om de regels aan te passen. Dit kan op de volgende manieren:

- het aanpassen van de netwerksamenstelling;
- het veranderen van de normen en beloningstructuur en
- het aanpassen van de interactieprocedures (Koppejan & Klijn, 2004).

Deze manieren van aanpassing kunnen niet alleen door de regisseur van het netwerk gedaan worden, maar ook door de actoren zelf. Zij kunnen bijvoorbeeld hun banden versterken of verzwakken of andere vormen van interactie nastreven.

### **3.3.2 Beantwoording deelvraag**

*Wat wordt er verstaan onder samenwerken in netwerken?* Met de beantwoording van de eerste deelvraag is geconstateerd dat verschillende achtergronden samenwerking complex maken en soms zelfs verhinderen door onzekerheid. Samenwerken in netwerken betekent daarom dat deze onzekerheden beheersbaar zijn gemaakt doormiddel van overeenstemming en dat de actoren handelen in de geest van de overeenkomst. Ze hebben een gezamenlijke perceptie van het beleidsprobleem, passen daarop hun strategie aan en passen de institutionele kaders aan op basis van functionaliteit.

De stap van een versnipperd landschap van actoren met verschillende achtergronden naar een werkbare samenwerking is niet zomaar gemaakt. Het proces van versnipperd handelen naar samenwerken wordt ingegeven door de wijze waarop men de actoren bij elkaar brengt. Daarnaast zullen sommige actoren een grotere nadruk leggen op de manier van samenwerken dan anderen. Met de beantwoording van de volgende deelvraag zal de relatie tussen verschillende actoren en hun uiteindelijke samenwerkingsverband worden verhelderd.

## **3.4 De relatie tussen actoren met verschillende achtergronden en het samenwerken in netwerken**

Samenwerking komt tot uiting in gedeelde percepties van het probleem, een gezamenlijke strategie en een gedeeld institutioneel kader. De theorie over verschillende achtergronden en samenwerken in een netwerk, heeft laten zien wat het begin en eindpunt van een samenwerking kan zijn. Van zelfstandige werkprocessen van zelfstandig functionerende organisaties tot een geïntegreerde aanpak van een samenwerking met geïntegreerd beleid. Het beschrijft echter niet precies hoe men hier komt en wat daarbij de belemmeringen zijn. Niet iedere actor is in staat op basis van puur rationele overwegingen een samenwerking aan te gaan. Sterke en zwakke banden tussen actoren, vertrouwen in elkaar, het machtsspel en de wijze van management binnen het netwerk bepalen uiteindelijk hoe de verschillende achtergronden samenkomen in de samenwerking, specifiek rondom mensenhandel. In deze paragraaf wordt daarom de vraag beantwoord: *Wat is de relatie tussen de verschillende achtergronden van actoren en de samenwerking in netwerken?*

### **3.4.1 Binnen- en buitenring**

Zoals in de omschrijving van de verschillende achtergronden naar voren is gekomen, heeft de actor zijn eigen strategische, cognitieve en institutionele rationaliteit waarnaar hij handelt. Er

is een eigen doel en een eigen visie op de werkelijkheid. Dit bepaald voor een deel hoe de actor zich opstelt in een netwerk.

Een ander deel van de positie van de actor en ‘het uiterlijk’ van het netwerk (de samenwerking) als geheel, zijn de relationele banden tussen de actoren onderling. Deze constatering komt voort uit het inbeddingperspectief, waarin de nadruk wordt gelegd op de economische mechanismen die plaatsvinden tussen actoren. Het inbeddingperspectief gaat er vanuit dat:

1. actoren een voorkeur hebben om te gaan met bekenden in plaats van met onbekenden;
2. economische relaties deel uitmaken van een bredere set sociale relaties en
3. al bestaande relaties van invloed zijn op de ontwikkeling van nieuwe relaties

(Oerlemans & Kenis, 2007).

Binnen het inbeddingperspectief bestaan er twee mechanismen die actoren in een netwerk gebruiken om hun kennis te vergroten en zaken gedaan te krijgen. Relationele inbedding en structurele inbedding. De relationele inbedding bestaat uit de zogenaamde *strong ties*; sterke relaties. Actoren wisselen informatie en hulpbronnen uit en nemen elkaars werkwijze over. De structurele inbedding strekt zich over het gehele netwerk uit en kijkt naar de actoren die door hun structurele positie een hogere informatiewaarde hebben.

Het inbeddingperspectief en het bestaan van strong ties is terug te zien in het zogenaamde *advocacy coalition framework* van Sabatier. Een *advocacy coalition* is een groep actoren, die de grenzen tussen overheid en andere organisaties overstijgen, die elkaar goed kunnen vinden in elkaars overtuigingen en waarden en daarom ook makkelijker met elkaar afstemmen. Een netwerk kan meerdere *advocacy coalitions* kennen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Het overbruggen van onzekerheden tussen de betreffende actoren is minder lastig door toedoen van hun gemeenschappelijke overtuiging (*policy core*). Een overtuiging bovendien die moeilijk te veranderen is. Deze overtuiging bevat standpunten aangaande de probleemperceptie (cognitie), de verdeling van kosten van de beleidsvoering (strategie) en bepaalde voorkeuren en waarden (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

Om vast te stellen hoe sterk (of zwak) de relaties tussen actoren zijn, en zodoende ook de *advocacy coalitions* te herkennen, is er door Granovetter de volgende definitie geformuleerd: “De kracht van een relatie is een (waarschijnlijk lineaire) combinatie van de mate van tijd,

*emotionele intensiteit, intimiteit (onderling vertrouwen) en de wederzijdse diensten die de relatie karakteriseren (Granovetter, 1973).*” Hoe vaak zitten de actoren bij elkaar aan tafel, hoeveel verwantschap ervaren zij met elkaar en wat hebben ze voor elkaar over?

Voor een deel zien we de eerder genoemde onzekerheden terug in het inbeddingperspectief. De cognities en institutionele kaders bepalen bijvoorbeeld hoe dicht organisaties bij elkaar staan in het maatschappelijke en bestuurlijke speelveld. De FIOD en SIOD zijn bijvoorbeeld beiden inlichtingen- en opsporingsdiensten en delen zodoende eenzelfde doelbenadering, wijze van kennisvergaring en institutionele omgeving. Het College van B&W en de politie hebben echter totaal verschillende cognitieve en institutionele eigenschappen en zullen zodoende verder van elkaar af staan. Daarnaast is de strategische onzekerheid ook terug te zien; politieke strategie is anders dan de strategie van de politie.

De positionering van organisaties ten opzicht van elkaar is, met betrekking tot institutionele en cognitieve posities, door rationale argumentatie relatief eenvoudig te duiden. Betreed men echter het terrein van de onderlinge relatie, de interactie en de strategie, dan spelen ook persoonlijke relaties en vertrouwen een grote rol, zoals we later in dit hoofdstuk zullen constateren.

De theorieën van Granovetter en Sabatier versterken elkaar in dit onderzoek om een krachtenveldanalyse van het netwerk te maken. Deze analyse vindt plaats aan de hand van een indeling in een binnen- en een buitenring. De binnenring is te kenschetsen als een groep actoren die veelvuldig contact met elkaar onderhouden (op basis van persoonlijke of traditionele aanleidingen), een gedeelde perceptie op het beleid en het probleem hebben en in de samenwerking veel baat hebben bij elkaars strategieën. De buitenring bestaat uit actoren die om uiteenlopende redenen moeite hebben om een belangrijke rol te spelen in de bestrijding van mensenhandel. Dit kan komen door institutionele belemmeringen, te weinig kennis van – of belang bij – de bestrijding van mensenhandel of afwijkende prioriteiten.

### **3.4.2 Governance en het managen van complexe netwerken**

Naast sterke en zwakke relaties, is het managen van het beleidsnetwerk een tweede bindmiddel dat de uiteindelijke samenwerking invulling geeft. Netwerkmanagement vraagt om andere coördinatiemechanismen dan in de klassieke situatie van een centrale autoriteit, met één centraal doel. Het moet anticiperen op meer fluïde structuren en deze structuren

uiteindelijk toch inzetten voor het collectieve belang (Agranoff & McGuire, 1999). Het management van beleidsnetwerken hangt sterk samen met de theorie over *governance*. Hoe manage je een horizontaal netwerk zonder duidelijke hiërarchie?

*Governance* is een brede term, soms gebruikt vanuit het oogpunt van legitiem bestuur (*good governance*) of een bedrijfsmatige overheid (*new public management*). Kijkend naar dit onderzoek zijn echter twee vormen van *governance* van belang: *governance* als intergouvernementele relaties en *governance* als netwerk *governance*.

De eerstgenoemde vorm van *governance* benadrukt dat bepaalde problemen de grenzen van organisaties en hiërarchie overstijgen, wat samenwerking evident maakt (Klijn, 2010). Georganiseerde misdaad is een voorbeeld van een dergelijk probleem, maar men kan ook denken aan probleemgezinnen en achterstandswijken; problemen waar meerdere actoren mee te maken krijgen. Kortom: de weg van verschillende actoren in een apart referentiekader, naar een handelend samenwerkingsverband wordt geplaveid door het omschrijven van een grensoverschrijdend probleem.

De tweede relevante vorm van *governance* is netwerk *governance*. Dit concept kijkt meer naar de organisatorische kant van *governance*. Omdat er meerdere actoren betrokken zijn bij het oplossen van problemen en het maken van beleid, ontstaan er naast een complexe omgeving ook complexe processen. Het managen van een dergelijk netwerk vraagt om interactie en onderhandeling (Klijn, 2010). Netwerkmanagement is via de volgende elementen te typeren:

- 1) direct management van interactie binnen netwerken (*game management*) en
- 2) het beïnvloeden van de institutionele arrangementen, met de bedoeling om de condities voor samenwerking indirect te verbeteren (Kickert & Koppejan, 1997).

Kortom: het managen van netwerken kan op het interne proces of op de externe voorwaarden worden vormgegeven. Deze twee vormen van netwerkmanagement zagen we reeds bij de omschrijving van de verschillende onzekerheden. Het creëren van draagvlak onder de probleemdefinitie wordt echter nog niet meegenomen door Kickert en Koppejan, hoewel dat niet als een misvatting gezien kan worden. Het managen van interactie is namelijk niet alleen belangrijk bij het afstemmen van strategie, maar ook bij het streven naar *common ground*. Op hun beurt kan falende interactie het resultaat zijn van verkeerde regels of hinderlijke institutionele kaders. De verschillende vormen van netwerkmanagement kunnen niet als op



zichzelf staande verschijnselen worden gezien, maar vloeien in elkaar over. Op dezelfde manier zijn de drie onzekerheden ook constant met elkaar verweven.

### **3.4.3 Vertrouwen**

Verschillende onzekerheden lijken netwerken tot uiterst kwetsbare constructies te maken, wat is dan het bindmiddel? Vertrouwen kan gezien worden als het belangrijkste coördinatiemechanisme in netwerksamenwerking. Zoals de markt door vraag en aanbod in evenwicht wordt gehouden en de overheid door hiërarchische structuren, zo kennen netwerken vertrouwen als centraal mechanisme. Hoewel netwerken ook sturing uit andere structuurvormen overnemen (Klijn, 2010).

Vertrouwen betekent dat actoren er vanuit gaan dat andere actoren de goede intenties hebben en zich niet als opportunisten zullen gaan gedragen (Edelenbos & Klijn, 2007). De netwerkpartners zijn bereid om een risico te nemen. Dit kan in het geval van de mensenhandel en georganiseerde misdaad belangrijk zijn, omdat men opereert in de wereld van de misdadbesteding; een wereld waar voorzichtig met informatie wordt omgegaan.

Actoren kunnen ervoor kiezen om het doel niet aan het begin van het proces vast te zetten, maar eerst elkaar beter te leren kennen. Op die manier wordt er vertrouwen gecreëerd en opportunistische discussies rondom probleempercepties vermeden.

Het is de verwachting dat in een informatiegevoelige setting als de aanpak van mensenhandel, samenwerking wordt belemmerd door wetten en regels. Deze belemmering is onomkeerbaar op decentraal niveau: de privacywet kunnen gemeenten bijvoorbeeld niet aanpassen. Vertrouwen in een netwerkpartner kan deze belemmering ook niet wegwerken, maar wel bepalen in hoeverre er naar de grenzen van deze wet- en regelgeving wordt gezocht.

### **3.4.4 Beantwoording deelvraag**

*Wat is de relatie tussen actoren met een verschillende achtergronden en het samenwerken in netwerken.* Samenwerking betekent dat de actoren hun krachten bundelen. Daarin kunnen zij gehinderd worden door de onzekerheden die zij in het netwerk met zich meebrengen. Deze onzekerheden worden veroorzaakt door de verschillende achtergronden op het gebied van kennis, strategie en instituties die de actoren omringen. De samenwerkingsvorm wordt bepaald door de wijze waarop – en mate waarin – deze onzekerheden worden overbrugd.

Wordt er naar *common ground* gezocht onder de probleempceptie, wordt de strategie afgestemd op de partners en wordt er gekeken naar mogelijkheden om de institutionele omgeving aan te passen?

Niet alle actoren kennen evenveel verwantschap met elkaar op basis van de verschillende achtergronden. Ten eerste krijgt de samenwerking daardoor vorm langs de lijnen van sterke en zwakke relaties. De sterke relaties resulteren in een binnenring van actoren die veelvuldig met elkaar samenwerken, de zwakkere relaties creëren een buitenring van actoren die voelsprietten hebben buiten het netwerk.

Ten tweede betekent samenwerken in het netwerk dat de onzekerheden zoveel mogelijk geneutraliseerd moeten worden. Dit krijgt gestalte in het netwerkmanagement. De cognities en interactie binnen het netwerk worden op elkaar afgestemd en de institutionele omgeving van het netwerk wordt beïnvloed.

Ten derde bepaalt de mate van vertrouwen hoe veel de actoren bereid zijn voor elkaar op te offeren. Vertrouwen zorgt ervoor dat de partners risico's durven te nemen ten behoeve van het algemene belang en dat men geen opportunistisch gedrag van de partner vreest. Daarmee is vertrouwen een begrip dat sterk aan management is gerelateerd. Zij die een nauwe samenwerking nastreven zullen proberen om het vertrouwen onderling te vergroten. Op haar beurt zal groeiend vertrouwen een nauwere samenwerking mogelijk maken.

De relatie tussen actoren met verschillende achtergronden en het samenwerken in netwerken, is dat de intensiteit en wijze van samenwerken wordt beïnvloed door de mogelijkheden en inspanningen die bestaan om gemeenschappelijke cognities, strategieën en institutionele kaders te ontwikkelen en om de onzekerheden, voortvloeiend uit verschillende achtergronden, weg te nemen.

### **3.5 Tot slot**

Netwerksamenwerking wordt gekenmerkt door het organiseren van verschillende actoren rondom een gedeeld belang of probleem. Deze vorm van organiseren komt voort uit de ontwikkeling van *gouvernement* naar *governance*; het omschakelen van een verticale naar een horizontale aanpak. Hoe een dergelijke samenwerking functioneert, berust op verschillende strategieën binnen – en de institutionele kaders van – het netwerk en de probleempcepties

die de diverse deelnemers hanteren. Het functioneren van de samenwerking wordt namelijk bemoeilijkt door de onzekerheden die voortvloeien uit deze verschillen.

De empirische deelvragen koppelen de concepten uit de theorie aan de praktijk binnen een gemeente of provincie waar de bestuurlijke aanpak wordt georganiseerd. Om te kunnen vaststellen hoe de verschillende achtergronden van de actoren tot uiting komen, moet men de cognitieve, strategische en institutionele verschillen herkennen en benoemen. Vervolgens moet men, om de wijze van samenwerken te kunnen typeren, kijken hoe de verschillen worden afgestemd en aldus de onzekerheden in het netwerk beperken. Deze afstemming wordt bereikt door management op netwerk- en actorniveau. Deze vaststellingen leiden tot de volgende drie sets aan deelvragen:

4) Welke verschillende achtergronden kent het netwerk?

- a) Hoe verschillen de cognities in het netwerk?
- b) Hoe verschillen de strategieën in het netwerk?
- c) Welke institutionele verschillen kent het netwerk?

5) Wat zijn de kenmerken van het samenwerken in het netwerk?

- a) Wat is de gedeelde probleemperceptie binnen de samenwerking?
- b) Wat is de gedeelde strategie binnen de samenwerking?
- c) Wat is het gedeelde institutionele kader binnen de samenwerking?

6) Wat is de relatie tussen de verschillende achtergronden en het samenwerken in het netwerk rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel?

- a) Wat zijn de binnen- en buitenring in het netwerk?
- b) Hoe wordt het netwerk gemanaged?
- c) Welke rol speelt vertrouwen in het netwerk?

De eerste vragen richten zich op de cognitieve, institutionele en strategische achtergronden die per actor en netwerk verschillen en hoe de actoren de doelen van de bestuurlijke aanpak intern omschrijven en extern uitdragen. Verschillende institutionele kaders, achtergrondkennis en strategische intenties creëren wisselende invloedsverhoudingen binnen het netwerk. Een voorbeeld: politiemensen hebben langer ervaring met mensenhandel dan gemeentebestuurders, voor achtergrondinformatie zullen de partners naar verwachting steunen

op de kennis die de politie in huis heeft. Dat geeft de politie een grotere mate van invloed op de uiteindelijke uitvoering van de bestuurlijke aanpak.

De volgende set aan deelvragen gaat dieper in op de gedeelde aspecten binnen het samenwerken. Waar is men tot elkaar gekomen en wat wordt er onder de gedeelde aspecten verstaan? Met de beantwoording van deze deelvraag wordt het ‘uiterlijk’ van de samenwerking benoemd en uitgelegd hoe zij handelt.

De laatste deelvraag kijkt per casus naar de relatie tussen de verschillende achtergronden en de wijze of vorm van samenwerking die gekozen wordt. De intensiteit en de manier van samenwerken die we in, bijvoorbeeld, Groningen constateren: hoe valt dat te verklaren als we kijken naar de achtergronden die samen aan tafel zijn komen te zitten en de relatie die de actoren tot elkaar hebben?

In matrixvorm, komt de beantwoording van de deelvragen er als volgt uit te zien:

#		Theoretische deelvragen	Empirische deelvragen
1	4	Hoe uiten de verschillende achtergronden van de actoren zich?	Welke verschillende achtergronden kent het netwerk?
4a			Hoe verschillen de cognities in het netwerk?
4b			Hoe verschillen de strategieën in het netwerk?
4c			Welke institutionele verschillen kent het netwerk?
2	5	Wat wordt er verstaan onder samenwerken in een netwerk?	Wat zijn de kenmerken van het samenwerken in het netwerk?
5a			Wat is de gedeelde cognitie in het netwerk?
5b			Wat is de gedeelde strategie in het netwerk?
5c			Wat is het gedeelde institutionele kader in het netwerk?

<b>3</b>	<b>6</b>	Wat is de relatie tussen de verschillende achtergronden van de actoren en het samenwerken in een netwerk?	Wat is de relatie tussen de verschillende achtergronden en de samenwerking in het netwerk rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel?
6a			Wat zijn de binnen- en buitenring in het netwerk?
6b			Hoe wordt het netwerk gemanaged?
6c			Welke rol speelt vertrouwen in het netwerk?

*Figuur 3: Het overzicht van de theoretische en empirische deelvragen.*

De doelstelling van deze vragen is het beschrijven van het proces waarin verschillende achtergronden gebundeld worden en welke sturende werking netwerkmanagement, de onderlinge relaties, interactie en vertrouwen hierbij hebben. Uit de beantwoording zal daarnaast blijken welke aanpak de actoren kiezen. Welke prioriteiten worden er gesteld? Dit beeld kan worden gebruikt om te zien hoe de landelijke doelstellingen binnen gemeenten en provincies vorm krijgen. Politici en bestuurders kunnen vervolgens bepalen of deze uitwerking van het beleid wenselijk is.

## IV. Methoden en technieken

In dit hoofdstuk wordt er dieper ingegaan op de benadering die voor dit onderzoek gekozen is, de resultaten die het vooronderzoek heeft opgeleverd, de wijze waarop het onderzoek is opgebouwd, hoe de casussen zijn geselecteerd en hoe de betrouwbaarheid en validiteit van de bevindingen is gegarandeerd. Op deze wijze wordt er wetenschappelijke verantwoording voor de bevindingen en de conclusies van dit onderzoek afgelegd. Tot slot laat dit hoofdstuk de operationalisatie van de theoretische concepten zien die voor de beantwoording van de deelvragen is toegepast.

### 4.1 Onderzoeksbenadering

De bestuurlijke aanpak van mensenhandel is onderhevig aan menselijk handelen en institutionele kaders. De actoren binnen het netwerk en het resultaat van hun onderlinge wisselwerking staat in dit onderzoek daarom centraal. Het centraal stellen van actoren, die te maken hebben met eigen *bounded rationality*, inter-persoonlijke relaties en institutionele kaders, betekent dat de onderzoeker een beeld moet krijgen van de betekenis die deze actoren aan de bestuurlijke aanpak van mensenhandel geven en hoe en waarom ze uiteindelijk tot een bepaalde wijze van samenwerken komen. Het zoeken naar betekenisgeving en motivering vraagt om interpretatief onderzoek.

Om de betekenissen die actoren aan de netwerksamenwerking geven te achterhalen werden er semigestructureerde interviews afgenomen met sleutelfiguren binnen de Bestuurlijke aanpak. De belangrijkste actoren werden geïnterviewd, bij voorkeur alle actoren. De interviews bevatten een rode draad die was opgebouwd uit de topics die aan de operationalisatie van de deelvragen waren ontleend.

De samenwerking in het netwerk wordt door individuele actoren omschreven, maar wordt ook vastgelegd in beleidsplannen of convenanten waarin de bestuurlijke aanpak van mensenhandel zwart op wit is gezet. Een korte documentanalyse was daarom vereist om mogelijke discrepantie tussen de probleemperceptie per actor en de gezamenlijke probleemperceptie inzichtelijker te maken. Het kon ook zijn dat de gemeenschappelijke probleemperceptie door toedoen van onzekerheden en omstrede doelstellingen alsnog door de actoren anders werden vertaald dan overeen gekomen. Hoewel de tekst ook aan interpretatie onderhevig is, niet in de laatste plaats door de onderzoeker zelf, kon de

documentanalyse de verwoorde probleemperceptie in perspectief plaatsen of als leidraad dienen.

## **4.2 Aandachtspunten vanuit het vooronderzoek**

Dit onderzoek vraagt om het vergelijken van minstens twee gemeenten in Nederland, om een beeld te krijgen van de verschillende wijzen van samenwerking die er mogelijk zijn en met welke motivering deze samenwerkingsvormen tot stand komen. De inrichting van de bestuurlijke aanpak is tenslotte bij de gemeenten neergelegd en verschilt op het eerste gezicht al op essentiële punten.

Uit het vooronderzoek, bestaande uit theoretische conceptualisatie en gesprekken met informanten, is gebleken dat er per gemeente verschillende samenstellingen van het netwerk bestaan. Bepaalde actoren worden in de ene gemeente wel en in de andere gemeente niet bij het netwerk betrokken. De ketenregie is daarnaast niet per definitie in handen van de gemeente, maar kan ook bij de politie of private organisaties liggen. De vergelijking van gemeenten zal uitwijzen wat het effect hiervan is op de omschrijving van de samenwerking en de prioriteiten en instrumenten die daaruit voortvloeien.

De differentiatie tussen gemeenten onderling strekt zich in het geval van de bestuurlijke aanpak van mensenhandel zeer breed uit. De grote steden beschikken over een permanent netwerk rondom de bestuurlijke aanpak, terwijl in sommige gemeenten de aanpak ad hoc tot stand komt.

Om de hoofdvraag correct te kunnen beantwoorden is het vereist dat gemeenten worden onderzocht waar het beleid reeds geschreven is, het netwerk is afgekaderd en de actoren op regelmatige basis met elkaar samenwerken. Alleen dan kunnen zij namelijk tot een coherente samenwerking komen die als netwerk te identificeren is.

Uit gesprekken met informanten is gebleken dat binnen de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad, mensenhandel in de meeste gemeenten een plaats op de achtergrond inneemt. Dit in verband met andere prioriteiten, die veelal verband houden met meer zichtbare problematiek voor burgers, zoals verloedering en overlast. De wet BIBOB wordt in vele beleidsstukken genoemd als instrument dat breed kan worden ingezet. Verdere invulling van

de bestuurlijke aanpak mensenhandel wordt alleen in de grote steden door speciaal daarvoor aangestelde ambtenaren uitgevoerd (bijvoorbeeld Amfi in Den Haag).

Naast de grote gemeenten zijn er meer gemeenten die convenanten afsluiten met samenwerkingspartners om informatie rondom de bestuurlijke aanpak te delen en in sommige gevallen gezamenlijk tot actie over te gaan. Deze samenwerking is vaak met andere gemeenten in de regio, in RIEC verband.

Bij de casusselectie was het van belang dat de differentiatie tussen netwerken werd meegenomen, gekeken werd naar de mate van aandacht die mensenhandel geniet en de daadwerkelijke aanwezigheid van een samenwerkingsverband om informatie te delen en met partners mensenhandel te bestrijden.

### **4.3 Onderzoeksopbouw**

In de analyse van de onderzoeksdata zal ook op twee niveaus naar de bestuurlijke aanpak worden gekeken, in het licht van de *agency-structure* theorie. Er wordt in de analyse nog wel een derde onderzoeksniveau toegevoegd: de verschillen tussen de afzonderlijk onderzochte netwerken.

De analyse aan de hand van de *agency-structure* theorie komt als volgt naar voren: de onderzoeksopbouw kan gezien worden als een stappenplan dat begint bij de actoren binnen het netwerk; de agenten. Wat zijn hun cognities, strategieën en institutionele kaders? Deze actoren komen gezamenlijk tot de omschrijving van het probleem, knelpunten voor samenwerken en de gepaste handelswijze. Dat is niveau twee: de samenwerkingsstructuur. Deze samenwerkingsstructuur zal op haar beurt de actoren weer beïnvloeden in hun werkwijze en beleid.

Doordat de samenstelling en de context van het netwerk per gemeente kunnen verschillen, is de verwachting dat de uitkomst van deze samenwerking kan verschillen. Het sluitstuk van het stappenplan is daarom het vergelijken van gemeenten op basis van hun omschrijving van de samenwerking en de aanpak die zij kiezen.



Het stappenplan ziet er als volgt uit:

Onderzoeksstap	Operationalisatie	Onderzoekstechnieken
<b>Stap 1:</b> Verschillende achtergronden actor	Cognitie	Interviews
	Strategie	Interviews en documentanalyse
	Instituties	Interviews en documentanalyse
<b>Stap 2:</b> Samenwerken in het netwerk rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel	Gedeelde probleempceptie	Interviews en documentanalyse
	Gedeelde strategie	Interviews en documentanalyse
	Gedeeld institutioneel kader	Interviews en documentanalyse
<b>Stap 3:</b> De relatie tussen de verschillende achtergronden en de samenwerking.	Binnen- en buitenring	Interviews
	Netwerkmanagement	
	Vertrouwen	
<b>Stap 4:</b> Het vergelijken van de casussen.	Hoe verhouden de gemeenten zich tot elkaar?	Vergelijkingsanalyse

*Figuur 4: Onderzoeksstappenplan*

#### 4.4 Casusselectie

Het onderzoeksdomein omvat alle Nederlandse gemeenten die de bestuurlijke aanpak in beleid hebben verankerd. Zoals eerder is vastgesteld, is de verwachting dat er tussen gemeenten verschillen zullen bestaan naar aanleiding van de netwerksamenstelling, maar logischerwijs ook naar aanleiding van lokale vormen van mensenhandel. Binnen dit domein vraagt dat om een *multiple case study* met contrasterende casussen. De gemeenten zijn daarom geselecteerd op basis van variatie in de samenstelling van het netwerk rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Deze samenstellingen verschillen op basis van de regionale situatie en problematiek.

Op basis van het vooronderzoek zijn de casussen voor dit onderzoek geselecteerd. Allereerst hebben er gesprekken plaatsgevonden met de Vereniging voor Nederlandse Gemeente, de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst, het Ministerie van BZK en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Uit deze gesprekken is naar voren gekomen dat vooral de vier grote steden van Nederland; Utrecht, Den Haag, Rotterdam en Amsterdam, de Bestuurlijke aanpak van mensenhandel vormgeven in constante samenwerking met de convenantpartners.

Via de website van de VNG kan geconcludeerd worden dat mensenhandel in veel gemeente een lage prioriteit heeft. In de veiligheidsprogramma's van kleinere gemeenten staat over het algemeen niet of nauwelijks een vermelding naar de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. De vermeldingen die gedaan worden, zijn nagenoeg identiek (vng.nl, 2011).

Een derde stap in het vaststellen van de geschikte casus richt zich dus op een steeds kleiner wordende groep gemeenten die daadwerkelijk samenwerken om tot een integrale bestuurlijke aanpak te komen. Enkele gemeenten die op hun websites verwijzen naar de aanpak van mensenhandel zijn telefonisch benaderd. Daaruit bleek dat in veel gemeenten de intentie tot het opzetten van een samenwerkingsverband bestaat en ook wordt uitgevoerd, maar dat dit nog niet tot de gewenste bestuurlijke aanpak heeft geleid.

Na de genomen stappen van casusselectie, zijn uiteindelijk de gemeenten die samen de Drechtsteden vormen en de gemeente Groningen onderzocht. Deze gemeenten passen in de *multiple case study* om de volgende redenen.

De samenwerking in Groningen bestaat uit een zorg- en casusoverleg. Het zorgoverleg vindt eerst plaats, de vernomen informatie gaat door naar het casusoverleg, niet andersom. De ketenregisseur is in dienst van een private organisatie; de stichting MJD (Maatschappelijke en Juridische Dienstverlening). Het convenant is afgesloten in provinciaal verband. De gemeentelijke vertegenwoordiger in het overleg spreekt dus voor alle gemeenten in de provincie Groningen. Het netwerk heeft uitbuiting in de prostitutie als focus.

In de Drechtsteden zijn de zorgpartners vooralsnog buiten schot gebleven en is er nog geen convenant gesloten specifiek voor mensenhandel. De samenwerking ontleent haar bestaansrecht aan het RIEC convenant om georganiseerde criminaliteit aan te pakken. De ketenregie mensenhandel wordt hier uitgevoerd onder regie van politie en justitie, maar komt in de nabije toekomst bij een ketenregisseur te liggen (vermoedelijk onder de paraplu van het RIEC). Het netwerk heeft uitbuiting in de land- en tuinbouwsector als focus.

De twee casussen laten zeer uiteenlopende structuren zien en een groot verschil in betrokken deelnemers, focus binnen de mensenhandelproblematiek en wijze van organiseren. De gemene deler is dat alle netwerken meerdere gemeenten omvatten, op convenantbasis bestaan

en zich toeleggen op de bestrijding van mensenhandel doormiddel van een wisselwerking tussen strafrecht en bestuursrecht.

Binnen de casus werd vanuit de verantwoordelijke beambte (bijvoorbeeld een ketenregisseur of stafhoofd OOV) voor de aanpak van mensenhandel (sleutelpersoon) en op basis van beleidsdocumenten vastgesteld wie de relevante actoren waren. Deze werden vervolgens benaderd voor een semigestructureerd interview.

#### **4.5 Betrouwbaarheid en validiteit**

Het beperkte aantal casussen vormt een bedreiging voor de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Nederland kent meer dan vierhonderd gemeenten, waarvan ongeveer de helft bijzonder beleid heeft aangaande de bestuurlijke aanpak (Twynstra Gudde, 2010). Het aantal gemeenten dat beleid heeft *en uitvoert* ten aanzien van mensenhandel is onbekend. Een tweede verzwakking van de betrouwbaarheid en validiteit zijn de metingen die, op basis van pragmatische overwegingen, eenmalig plaatsvinden.

Doormiddel van triangulatie wordt de betrouwbaarheid van de waarneming versterkt. De metingen worden ondersteund door interviews en documentanalyse. Als tweede versterking van de betrouwbaarheid en validiteit van het casusonderzoek wordt er een logboek bijgehouden waarin de voortgang van het onderzoek op alle fronten wordt beschreven en verantwoord.

## 4.6 Operationalisatie

*Hoe kunnen actoren met verschillende achtergronden samenwerken in netwerken rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel?*

Om de hoofdvraag te beantwoorden worden eerst de achtergronden afzonderlijk geanalyseerd en wordt er vervolgens gekeken naar de wijze waarop er afstemming plaatsvindt om tot samenwerking in het netwerk te komen.

*1) Hoe uiten de verschillende achtergronden van de actoren zich?*

*2) Wat wordt verstaan onder samenwerken in netwerken?*

*3) Wat is de relatie tussen de verschillende achtergronden en het samenwerken in netwerken?*

*4a) Hoe verschillen de cognities in het netwerk?*

Deze deelvraag richt zich op het benoemen van het probleem mensenhandel en de manier waarop de actoren denken dat probleem het beste aan te pakken. Daarnaast wordt er gekeken naar de mate waarin men op de hoogte is van de gehele problematiek. Op die manier worden de kennisverhoudingen in het netwerk duidelijk.

- Wat is de kennis van de actoren met betrekking tot de specifieke verschijningsvormen van mensenhandel?
- Welke actoren hebben een gunstige informatiepositie?
- Hoe wordt de probleemperceptie van de bestuurlijke aanpak mensenhandel door de actoren afzonderlijk omschreven?

*4b) Hoe verschillen de strategieën in het netwerk?*

Deze deelvraag kijkt naar de doelen die de netwerken stellen en de strategieën die ze daarvoor kiezen. Vervolgens wordt er gekeken op welke manier interactie met andere actoren de strategieën beïnvloed en of hun strategieën met elkaar overeenkomen. Er wordt reeds een beeld gegeven van de interactie binnen het netwerk door de *strong* en *weak ties* te bestuderen. Actoren met sterkere banden zullen hun strategieën beter op elkaar kunnen afstemmen.

- Wat zijn de strategieën van de actoren in het netwerk betreffende mensenhandel?
- Hoe beschrijven de actoren de strategieën van de netwerkpartners?
- Bestaande of verwachte situatie
  - Wat zijn de oorzaken van de bestaande of verwachte situatie?

- Hoe wordt de bestaande of verwachte situatie gekenschetst?
- Gewenste situatie
  - Welke doelen zijn er gesteld?
  - Hoe wordt de gewenste situatie gekenschetst?

*4c) Welke institutionele verschillen kent het netwerk?*

In deze deelvraag worden de diverse posities van de actoren beschreven. Er wordt ook gekeken naar de machtsverhoudingen en de externe institutionele omstandigheden die het netwerk mogelijk maken en hinderen.

- Welke actoren hebben een leidende rol?
- Op welke wijze beïnvloed institutionele onzekerheid de horizontale samenwerking?
- Op welke wijze beïnvloed landelijk beleid en wet- en regelgeving de lokale initiatieven?

*5a) Wat is de gedeelde cognitie in het netwerk?*

Deze deelvraag kijkt naar de wijze waarop er draagvlak wordt gecreëerd onder de probleemperceptie en of er mogelijk nog steeds discrepanties bestaan tussen de omschrijvingen van de gedeelde probleemperceptie.

- Wat is de gedeelde probleemperceptie die in het convenant wordt uitgedragen?
- Wat is de gedeelde probleemperceptie zoals deze door de actoren wordt beschreven?

*5b) Wat is de gedeelde strategie in het netwerk?*

Op basis van deelvraag vier is vastgesteld wat de afzonderlijke strategieën en doelen zijn.

- Hoe passen de actoren hun strategieën op elkaar aan?
- Beïnvloeden de actoren elkaars strategie?

*5c) Wat is het gedeelde institutionele kader in het netwerk?*

Deze deelvraag kijkt naar de manier waarop de actoren gezamenlijk proberen de institutionele omstandigheden te beïnvloeden om de samenwerking in hun ogen effectiever te maken en grenzen te overbruggen.

- Waaruit bestaat het gedeelde institutionele kader rondom het netwerk?
- Op welke wijze wordt de samenstelling van het netwerk bepaald?
- Op welke wijze wordt de landelijke wet- en regelgeving beïnvloed?

6) *Wat is de relatie tussen de verschillende achtergronden en de samenwerking in het netwerk rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel?*

Deze deelvraag laat zien hoe de verschillende achtergronden van de actoren (gedeeltelijk) worden overbrugd of juist waarom ze de samenwerking verhinderen, aan de hand van de drie bepalende factoren voor het functioneren van het netwerk: relaties, netwerkmanagement en vertrouwen.

- Wat zijn de binnen- en buitenring in het netwerk?
  - Met welke regelmaat is er formeel overleg?
  - Welke actoren hebben regelmatig informeel overleg?
  - Welke actoren werken al langer met elkaar samen?
- Hoe wordt het netwerk gemanaged?
  - Hoe wordt er doormiddel van netwerkmanagement naar draagvlak voor de gedeelde probleemperceptie gezocht?
  - Hoe wordt de interactie tussen actoren gemanaged?
  - Hoe worden institutionele onzekerheden gemanaged?
- Welke rol speelt vertrouwen in het netwerk?
  - Welke rol speelt vertrouwen bij het afstemmen van de strategieën?
  - Welke rol speelt vertrouwen bij het overbruggen van institutionele onzekerheden?

De operationalisatie heeft als leidraad gediend voor de topiclijst in de interviews en concretiseert de theoretische concepten tot bruikbare vragen die ook voor de respondenten begrijpelijk zijn. Op die manier zullen de resultaten van dit onderzoek ook beter aansluiten op de dagelijkse gang van zaken in de netwerken rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel en een basis vormen voor het doen van aanbevelingen. De operationalisatie is daarmee een belangrijke schakel tussen de theorie en de praktijk.

## V. Onderzoeksresultaten in Groningen

Hoofdstuk vijf is het eerst hoofdstuk waarin de empirie wordt gepresenteerd aan de hand van de netwerksamenwerking in de provincie Groningen. In de provincie is een convenant opgesteld, getiteld: *Ketensamenwerking aanpak mensenhandel*, waarin het bestaan van een “*criminele infrastructuur rond mensenhandel*” wordt onderkend en wordt vastgesteld dat “*slachtoffers van mensenhandel met name te vinden zijn in de prostitutie*”. Dit vereist volgens de convenantpartners onderlinge afstemming om het faciliteren van mensenhandelaren door de Groningse gemeenten te beëindigen en de zorg voor slachtoffers te verbeteren.

### 5.1 Introductie

Vooraf in de stad Groningen komt mensenhandel op het gebied van prostitutie veel voor bij Bulgaarse vrouwen (Ketenregisseur, 2011). Zij verrichten in Nederland hun diensten zonder bekend te zijn met de mogelijkheid om in ons land op eigen benen te staan, zonder tussenkomst van een pooier, en de rechten die zij hier genieten. Deze vrouwen komen aan diverse loketten, van de gemeente tot de Kamer van Koophandel (KvK). Als dat gebeurt, begint de bestuurlijke aanpak van mensenhandel.

Op basis van het convenant *Ketensamenwerking aanpak mensenhandel* kunnen de overheidsdiensten en maatschappelijke dienstverleners die aangesloten zijn, informatie met elkaar delen en mogelijk gezamenlijk tot actie overgaan. In Groningen bevindt de ketenregie zich bij de stichting Maatschappelijke en Juridische Dienstverlening (MJD). Deze stichting doet al enkele jaren welzijnswerk in de regio en heeft van de gemeente nu de regie in handen gekregen over de samenwerking rond mensenhandelbestrijding. Dat creëert voor Nederland een unieke situatie: informatie uit het strafrecht, het bestuursrecht en de zorg wordt gebundeld door een private partij.

De actoren die deelnemen aan het convenant in Groningen zijn de Korpschef van de Politieregio, de Korpsbeheerder van de Politieregio Groningen, diverse welzijnsorganisaties, de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), twee advocatenkantoren die slachtoffers van mensenhandel bijstaan, de Centrale Opvang Asielzoekers (COA), de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), Bureau Jeugdzorg, de KvK, het Openbaar Ministerie, de Arbeidsinspectie en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Belastingdienst. De

Belastingdienst werkt enkel met het convenant samen onder de voorwaarden van het RIEC convenant. Dat betekent dat zij op het gebied van mensenhandel minder aan de andere actoren gebonden zijn, dan zij die het specifieke convenant wel hebben ondertekend. Naast de ondertekenaars van het convenant wordt het netwerk ook gekenmerkt door de personen die aan de diverse overleggen deelnemen. De rol van de Belastingdienst en het persoonlijke aspect zullen gaandeweg het hoofdstuk duidelijk worden.

In dit hoofdstuk zal eerst worden gekeken naar de verschillende cognitieve achtergronden, vervolgens de strategische en institutionele. Daarna wordt de samenwerking in de provincie beschreven. Tot slot volgt de verklaring voor deze vorm van samenwerking door de relatie met de verschillende achtergronden van de actoren te leggen.

## **5.2 Achtergronden in Groningen**

### **5.2.1 Cognitieve achtergronden**

In het theoretisch kader is duidelijk geworden dat een horizontaal beleidsnetwerk verschillende achtergronden kent op cognitief, strategisch en institutioneel gebied. In de netwerken rondom de bestuurlijke aanpak komen actoren bij elkaar die vanuit zeer uiteenlopende expertise samenwerken. Dat leidt onoverkomelijk tot verschillen in kennis en probleemperceptie die niet vanaf de eerste dag met elkaar in overeenstemming zijn. In deze paragraaf wordt de vraag *Hoe verschillen de cognities in het netwerk?* beantwoord voor het netwerk in de provincie Groningen.

#### *Prostitutie*

De stad Groningen kent een omvangrijke Bulgaarse prostitutiepopulatie, aldus de respondenten. Momenteel zijn er onderzoeken gaande naar overige uitbuitingsvormen, vertelt de ketenregisseur van de MJD, maar die bevinden zich in een fase waar nog geen interventies uit voortkomen. Volgens de teamleider van het Regionaal Uitbuitings- en Interventieteam (RUIT) hebben onderzoeken in de tuinbouw en bouw nog geen aanwijzingen van uitbuiting opgeleverd.

De ketenregisseur denkt daar anders over. *“Maar ze (Arbeidsinspectie en SIOD) zitten niet in Groningen omdat hier geen mensenhandel zou zijn, terwijl hier enorme gelegenheidsstructuren zijn. We zitten vlakbij de grens met Duitsland. De Eemshaven daar*



*komen de komende maanden negenduizend vreemdelingen werken. Ook wat arbeidsuitbuiting betreft zijn hier heel veel signalen dat er dingen niet kloppen. Bij willekeurige landbouwbedrijven enzovoort.”* Dat prostitutie de boventoon voert en dat de SIOD onvoldoende aanwezig zou zijn in de aanpak, wordt niet ontkend door de SIOD zelf. De vraag is echter of dit volledig te wijden is aan de opstelling van de SIOD. Volgens de accountmanager mensenhandel van de SIOD heeft het bestuur in de provincie mogelijk “*een economisch belang*” om overige uitbuiting minder streng aan te pakken. In kleine gemeenten kunnen malafide werkgevers tot de economische levensader van de regio behoren, strenge controles zijn dan mogelijk niet gewenst.

Daarnaast zijn opvallend veel partners in het netwerk verbonden aan de aanpak en zorg in de prostitutiesector: het RUIT, de GGD en de welzijnsorganisaties. De twee advocatenkantoren die zijn aangesloten verdedigen de zaken van prostituees. Op de vraag of er ooit aandacht is geweest voor overige uitbuiting wordt door een advocaat omschreven als “*Een goede vraag, nou nee, die indruk heb ik niet. (...) Ik zie dat heel weinig. Ik weet niet of dat hier wel aan de orde komt. Dat speelde niet hier. (...) Het is opvallend stil op dat vlak.*”

Momenteel lijken alleen de gemeenten die zijn aangesloten bij het convenant, onderzoek te doen naar vormen van overige uitbuiting. Daarnaast zijn de Arbeidsinspectie en de SIOD specifiek op deze vormen gericht, maar zij staan momenteel nog aan de zijlijn van de samenwerking. Volgens de accountmanager van de SIOD kan zijn organisatie een bijdrage leveren door “*het leveren van kennis en informatie en het tussen de oren krijgen bij de partners wat mensenhandel is*”.

De ketenregisseur stelt: “*Je hebt ook die bewustwording. Mensenhandel wat is dat precies. Zo gauw dat bewustzijn er is hoe meer bereidheid er is om wat extras te doen. Dat zijn factoren die meespelen. Dat heeft tijd nodig om in het systeem te zitten. Wat nu wel zo is, is dat de partijen bewust zijn van mensenhandel.*” Deze woorden over bewustwording klinken van hoog tot laag en van zorg tot strafrecht.

### *Slachtoffers*

“*Dit netwerk wordt gekenmerkt doordat er vanuit het slachtoffer wordt geredeneerd,*” stelt een slachtofferadvocaat. Vanuit de ketenregie klinkt kernachtig: “*Het is de bedoeling om samen de boeven te vangen.*” Wat direct daaropvolgend echter weer wordt tegengesproken.

*“Zorg voor de slachtoffers is belangrijker dan het pakken van de daders. Dat is uniek voor Groningen. Dat de politie ook zo denkt.”*

Binnen de politie is er uiteraard aandacht voor het slachtoffer, maar er wordt toch vooral gehamerd op de manieren om de daders te pakken te krijgen. De signalen die de samenwerking oplevert, komen ten goede aan het versterken van de bewijslast. Aldus de teamleider van het RUIT: *“Het probleem bij mensenhandel is dat je een aangever en een verdachte hebt. Geen stille getuige, geen bevestiging. Dan is het bewijs heel lastig. (...) Nee, er is geen enkele belemmering. De enige belemmering is: prostitutie is een legaal beroep. Als wij vinden dat iemand fout bezig is – met andere woorden verdachte is – dan moet hij nog dader worden. Verdachten zijn er genoeg.”* Deze houding is niet verwonderlijk. De politie is tenslotte van oudsher belast met het opsporen van criminele activiteiten. Signalen van andere partners kunnen helpen om het dossier aan te scherpen.

Men kan samenwerken en gezamenlijk het belang van het slachtoffer en het groeien van bewustzijn onderkennen, maar zoals door de regiocoördinator van de Belastingdienst wordt gezegd: *“Ons doel is in principe belastingheffing. Kijken of men aan de fiscale verplichtingen voldoet. En politie en justitie zitten op strafrecht. Op het moment dat het bij ons strafrechtelijk wordt dan zit het nog steeds in de fiscale hoek.”* De hoofddoelen van een organisatie blijven voorop staan.

Bij de KvK heeft de zorg voor slachtoffers juist de medewerking aan het covenant in beeld gebracht, omdat een medewerker in gewetensnood kwam. *“Een van mijn collega’s kwam in verlegenheid vanwege zijn geloofsovertuiging. Hij zei: in mijn beroep kom ik mensen tegen die zich inschrijven waarvan ik niet weet of ze vrijwillig werken en zelfstandig zijn. Daar zijn we mee aan de slag gegaan,”* aldus de adviseur mensenhandel bij de KvK.

### *Bestuur*

Waar, op het gebied van cognitieve onzekerheid, de meeste frictie lijkt te ontstaan, is bij het onderkennen van de waarde van bestuurlijke maatregelen tegen mensenhandel. Hoe slagvaardig kan het bestuur zijn rondom deze problematiek? De gemeente heeft vervelende ervaringen achter de rug met de inzet van de Wet BIBOB. De wet zou gemeenten in staat moeten stellen op basis van aanwijzingen vergunningen te weigeren aan exploitanten. In februari 2008 werd een BIBOB zaak van de gemeente echter afgekeurd door de rechter. *“Er*

*was sprake van een grote BIBOB zaak,” herinnert de voorzitter van het beleid- en handhavingoverleg zich. “Om een pand te sluiten moet de bordeelhouder betrokken zijn bij de mensenhandel. We kunnen wel wat doen als gemeente, maar alleen met bewijs.” De verwachting dat de wet BIBOB bestuurlijke maatregelen vereenvoudigt leeft volgens haar bij politie en justitie onterecht. “Ze denken dat alleen het aantreffen van mensenhandel voor ons al voldoende is, maar dat is het niet.” Ook de gemeente heeft een gefundeerde ‘zaak’ nodig tegen de vermeende mensenhandelaar.*

Vanuit het RUIT moet men toegeven dat de gemeente minder kan, omdat zij over minder informatie beschikt. Mensenhandel bevindt zich regelmatig in een omgeving waar meer zaken niet kloppen; daar heeft de politie goed zicht op. De teamleider: *“Er speelt rondom prostitutie veel meer dan de correctheid van het verblijf en de documenten (Dat kan de gemeente nagaan). Maar er speelt veel meer. Drugs, uitbuiting, internationale gegevens. Daar kunnen wij wel bij en de gemeente niet. Wij zitten ook geborgd binnen de Vreemdelingenpolitie. Dat doen we dus om die redenen. Wij zijn ook de specialist op het herkennen van de valsheid van documenten.”* Het wordt echter wel bestreden dat er op bestuurlijk gebied moeilijk actie kan worden ondernomen. Met de nodige politie-informatie kan het bestuur tot actie overgaan. *“Op het moment dat een kamerverhuurder signalen van mensenhandel krijgt en daar niets mee doet, dan kunnen wij dat aantonen en dan maken we een bestuursrapportage op voor de burgemeester. (...) De burgemeester kan dan tot sluiting of een waarschuwing overgaan op basis van die rapportage.”* Daarnaast is in Groningen ook *“de Algemeen Plaatselijke Verordening voor elkaar door de samenwerkingsignalen.”*

Toch beaamt ook de ketenregisseur dat de politie de meeste baat heeft bij de informatie die vrij komt door de samenwerking. *“Het gezamenlijk belang is de aanpak van mensenhandel. Tot nu toe kan de politie daar het meest mee. De politie heeft de meest baat bij het stapelen van informatie. De manier om een mensenhandelaar op te pakken.”* Datzelfde geluid klinkt bij de KvK. *“Hoe bedoel je bestuurlijk mogelijk? De gemeente eh... of men daar baat bij heeft kan ik niet beoordelen. Maar wat ik terugkrijg van het RUIT is dat onze informatie van grote waarde is voor hun onderzoek. (...) De gemeente heeft me wel gebeld, maar... dat heeft niet met mensenhandel te maken. We hebben denk ik meer waarde voor de opsporingsinstanties dan de bestuurlijke instanties.”*

## *Conclusie*

Cognitieve onzekerheid rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel kent vele lagen. Niet alleen over de mensenhandelproblematiek moet overeenstemming worden bereikt, maar ook over de intentie van de bestuurlijke aanpak. De rijksoverheid heeft geen duidelijke opdracht neergelegd, slechts de wens dat gemeenten zich aan de bestrijding van de handel committeren. De bestuurlijke aanpak wordt daarvoor gekozen, maar wat het bestuurlijk aanpakken van mensenhandel daadwerkelijke *betekent*, blijft onderwerp van debat. De reflex is om de bestrijding van mensenhandel toch vooral te zien als het opsporen en straffen van misdadigers, omdat van oudsher daar de infrastructuur al voor ligt.

*“Mensenhandel is vooral een kunstje van politie en justitie,”* stelde een ambtenaar in Nijmegen die belast was met de aanpak van prostitutie in de oriëntatie voorafgaand aan dit onderzoek. *“Mensenhandel is geen prioriteit voor het gemeentebestuur, omdat het zich niet aan de oppervlakte bevindt. Het is moeilijk tastbaar te maken”*, waren de woorden van een ambtenaar in de Drechtsteden. Mensenhandel heeft geen direct zichtbare impact op de levens van burgers en is ook nog eens een schimmige vorm van misdaad. Prostitutie mag dan al decennia het terrein van de gemeente zijn en nog redelijk herkenbaar, uitbuiting in de prostitutie wordt al lastiger vast te stellen. Arbeidsuitbuiting bevindt zich ook nog eens achter gesloten deuren.

De twee uitspraken van de gemeenteambtenaren zijn exemplarisch voor de cognitieve onzekerheden, deels ingegeven door politieke beweegredenen, die zich bij de aanpak voordoen. Er bestaan nog steeds twijfels bij gemeenten: is mensenhandel wel een ernstig probleem voor onze gemeente en is het wel een bestuurlijke taak? De rijksoverheid en de VNG zeggen van wel, de laatste met terughoudendheid. Strafrechtpartners beamen dat volmondig. *“We kunnen het niet alleen”*, waren de woorden van de teamleider bij het RUIT in Groningen. Strafrechtpartners benadrukken dat bestuurlijke partners soms in kunnen grijpen wanneer er nog onvoldoende bewijs is voor een strafzaak.

De verschillende achtergronden van de actoren zorgen ervoor dat de probleemperceptie kan verschillen op de volgende punten:

- Uitbuiting in de prostitutie en overige arbeid.
- Het aandeel van slachtofferzorg in de aanpak van mensenhandel.
- De waarde van bestuurlijk ingrijpen voor de bestrijding van mensenhandel.

### 5.2.2 Strategische achtergronden

Het casusoverleg in Groningen is ongeveer een half jaar bezig als dit onderzoek wordt gedaan. Er vindt eens in de maand een zorgoverleg plaats, een casusoverleg eens in de twee maanden. Is de impact van deze samenwerking al voelbaar in de strategieën van de organisaties waar het om gaat of blijft men vasthouden aan de oude taakomschrijving en de eigen strategieën? De belemmeringen op cognitief gebied roepen de vraag op of actoren zich gemakkelijk kunnen aanpassen aan de nieuwe werkelijkheid.

#### *Moeizaam format*

Op dit moment moeten alle deelnemende partijen een casusformat inleveren bij de ketenregisseur. Op die manier worden de strategieën van actoren meer toegespitst op mensenhandel. De ketenregisseur legt deze procedure uit. *“Alle partijen moeten een format inleveren. Dat ging eerst wat moeizaam. Maar er komen meer partijen die dat doen. Dat komt bij de ketenregisseur en de zorgcoördinator binnen en dan kijken we welke zorgdingen erin zitten en verder gaat dat dan naar het casusoverleg. Die zaken komen niet meer terug in het zorgoverleg.”*

Wat het invullen van het format oplevert aan concrete casussen valt enkele respondenten tegen. Volgens de accountmanager bij de SIOD moet *“het succes in het noorden nog komen. Het is aftasten wat we voor elkaar kunnen betekenen.”* De regio-officier zegt over het vorderen van de casussen op basis van de aangeleverde signalen: *“Er is nog geen één casus geweest waarbij de ketenregisseur kon zeggen wie wat kon doen. De casussen lopen wel. Maar er zijn zorgen bij het ketenregieteam over het aantal casussen en signalen die verwerkt worden.”* Dat verwerken van signalen gebeurt nu nog te weinig. Er is informatie in omloop, maar daar gebeurt nog niet genoeg mee. Volgens hem zijn deze ontwikkelingen belangrijk voor het bestaansrecht van de ketenregisseur.

De teamleider van het RUIT denkt anders over het verloop van de aanpak: *“Het zit al redelijk in elkaar na een half jaar (...) We schromen niet om ketenpartners te informeren.”* Ook de ketenregisseur is positiever. *“Dat de samenwerking zo ver gaat heeft te maken dat de personen het goed met elkaar kunnen vinden.”* De perceptie van een open strategie van de politie en de ketenregie lijkt vooral aangedreven door persoonlijke omstandigheden. Men ligt elkaar goed, maar verder dan informeren gaat het niet.

### *Afstemming van signalen*

In de toekomst verwacht men meer signalen te verwerken, maar momenteel is de bewustwordingsfase nog steeds in volle gang. *“Ik doe een nadrukkelijke oproep aan de partners, kom met signalen! We zitten te porren. Er moet een vaste deelname van de SIOD komen,”* vindt de regio-officier. De teamleider van het RUIT sluit zich hierbij aan: *“Deel vooral zoveel mogelijk informatie, want jij weet niet wat belangrijk kan zijn voor de ander.”* Het is een opvallend gegeven dat deze uitspraak enigszins conflicteert met iets wat hij eerder stelde: *“Bij een bestuursrapportage hoeft de burgemeester niet het hele dossier te hebben, want daar heeft hij niet zoveel aan.”* De opmerkingen tonen aan hoe moeilijk afstemming van informatie en actie kan zijn, omdat iedereen vanuit een eigen strategie handelt.

Het voorgaande laat zien dat er frictie bestaat tussen wat de zorgcoördinator, de ketenregisseur en de teamleider van het RUIT vinden van de huidige situatie en wat de SIOD en het OM daarover zeggen. Waar men het over eens is, is dat de automatisering nog niet loopt en dat men met nog meer signalen moet komen. *“We missen het geautomatiseerde systeem,”* zegt de teamleider van het RUIT. *“We zetten er druk op.”* De accountmanager van de SIOD: *“Automatisering loopt nog niet helemaal. In de toekomst kunnen we wat voor elkaar gaan betekenen.”*

### *Bestuur*

Het betrekken van het bestuur bij de aanpak bleek op het cognitieve vlak reeds lastig, dat zet zich op het strategische vlak voort. *“We hebben afspraken met hen (de aangesloten gemeenten) dat ze een format invullen dat naar de mij gaat. We hopen dat in die gemeentes dan ook een vertegenwoordiger is die dat uitzet,”* vertelt de ketenregisseur in Groningen. Uit die opmerking spreekt niet veel vertrouwen dat buiten Groningen ook andere gemeenten mee zullen gaan in de aanpak. Een format opsturen is nog niet uitvoeren wat men heeft voorgenomen. De regio-officier van justitie zegt daarover: *“Het strafrecht loopt veel harder. Vanuit de klassieke gedachte dat het geen sterke fiscale of bestuursprioriteit is. Het creëren van de bewustwording is een moeizaam proces. Ik spreek op congressen en symposia om draagvlak te vinden. De aanpak kost geld en middelen voor gemeenten. Maar het wordt nog niet zo gevoeld.”* Uit deze opmerking blijkt hoe het OM en de ketenregisseur proberen om de strategieën van de partners te beïnvloeden, maar dat het bewustzijn hen in de weg staat. De cognitieve onzekerheden leiden daardoor tot strategisch onzekerheden.

### *Betrokkenheid en focus*

De aanpassing van die werkwijze, zo bleek uit de analyse van de cognitieve onzekerheid was intrinsiek gemotiveerd en geldt niet voor de KvK alleen. De betrokkenheid van personen in organisaties bepaalt in veel gevallen hun houding in de samenwerking, niet de strategie die hun organisaties kiezen. De ketenregisseur zegt over de belastingdienst: *“De teamleider van het prostitutieteam zit aan bij het zorg overleg. Haar hoofd zit bij het casusoverleg. Zij vindt het noodzakelijk, hij niet.”*

Niet alleen het samenbrengen van strategieën door middel van betrokkenheid speelt een rol bij het overbruggen van de strategische onzekerheid. Overige uitbuiting blijft achter in de mensenhandelaanpak in Groningen, zoals eerder werd vastgesteld. Dat lijkt voort te komen uit een gebrek aan kennis op dit gebied bij de actoren in de kerngroep: het RUIT, de zorgcoördinatie en de ketenregisseur. De officier van justitie zegt: *“Het Politie informatieveld ligt nog in de kinderschoenen. Er wordt niet op gestuurd om overige uitbuiting op te pakken. Binnen de politie is dat niet apart belegd.”* Volgens de teamleider van het RUIT krijgt overige uitbuiting wel steeds meer aandacht binnen zijn organisatie: *“Arbeidsuitbuiting wordt laatste jaren meer benoemd. Vooral kas en tuinbouw. We doen daar controles samen met het UWV. Maar daar vinden we bijna nooit illegalen in deze regio.”* Bij de SIOD wordt dit bevestigd: *“De politie gaat zich richting overige uitbuiting specialiseren. De gemeente en de KvK kunnen signalen aandragen over overige uitbuiting. Daar kan het RUIT veel mee gaan doen. Of wij.”* Dat laatste zou volgens andere actoren hoogstwaarschijnlijk een goed streven zijn. *“De SIOD is afwezig. Die zie ik nooit. Ze werken vanuit Arnhem en zijn slechts vraaggestuurd,”* klaagt de officier van justitie. Opvallend genoeg stelt de ketenregisseur: *“Samenwerking met de SIOD is uitstekend. Ze kijken niet naar alle aspecten, maar staan er wel voor open.”*

Hoewel persoonlijke motivatie vaak bepalend is voor de deelname van een actor, spelen soms wel breder geformuleerde strategieën een rol. De actor die met de meest concrete strategie aan de aanpak deelneemt, is het OM. Zij willen daadwerkelijk effect in het belang van de eigen organisatie sorteren door deel te nemen. *“We versterken het externe veld, het bestuur,”* zegt de regio-officier. *“We kijken hoe we met verschillende interventies gezamenlijk kunnen optrekken en de inzet van het strafrecht naar de achtergrond krijgen. (...) Ondanks strafrechtelijke inzet vermindert de mensenhandelproblematiek niet.”* Daarnaast heeft de

Belastingdienst het doel om de *compliance* van de belastingbetaler te vergroten; zijn bereidheid om geld aan de fiscus af te dragen. Daar hoort moreel handelen door de Belastingdienst bij, wordt door de respondent bij de dienst gesteld: *“Samenwerken leidt ertoe dat je als Belastingdienst niet de boze boeman bent. We hebben vaak gehad dat we slachtoffers konden ontzien qua aanslagen. We kregen een vreemd gevoel bij een prostituee, we wilde haar administratie en de huissituatie zien. Ze deed het terwijl ze zwanger was. Had vier kinderen. Het huis zag er schrijnend uit. Ter plekke hebben we het MJD gebeld en de politie gewaarschuwd. Op een gegeven moment zijn de kinderen uit huis geplaatst.”*

### *Conclusie*

Eenmaal in een samenwerkingssituatie, blijft het loslaten van de oude stramien voor sommige actoren lastiger dan voor anderen. De strategie die men kiest in dit netwerk kent twee vormen: een strategie die is beredeneerd vanuit de samenwerking en een strategie die wordt omlijnd door de eigen achtergrond. De eerste vorm kijkt naar de gewenste situatie; anderen moeten zich beter bewust worden van mensenhandel en met meer signalen komen. De tweede kijkt meer naar de bestaande situatie; voorbeelden daarvan zijn dat de automatisering nog niet ver genoeg gevorderd is, dat zolang er geen signalen van overige uitbuiting komen, men zich op de vlakte houdt of dat mensenhandel simpelweg geen taak is die aan de betreffende partner is toebedeeld.

### **5.2.3 Institutionele achtergronden**

Institutionele achtergrond is in dit onderzoek het meest brede begrip. Het strekt zich uit van de machtsverhoudingen en samenstelling in het netwerk tot de procedures, wetten en regels waar het netwerk op nationaal niveau mee te maken krijgt. De beantwoording van de deelvraag over de institutionele achtergrond zal daarom in twee delen worden verdeeld. Het eerste deel richt zich hoofdzakelijk op de verschillende institutionele posities van de actoren; het tweede deel kijkt naar thema's die het netwerk overstijgen, maar wel beïnvloeden.

#### *Institutionele posities*

De bestuurlijke aanpak van mensenhandel bevindt zich in een gelaagd institutioneel landschap. Zoals in de omgevingsanalyse is geschetst is het beleid ontstaan op rijksniveau en neergelegd bij decentrale overheden. De decentrale overheden (provincie of gemeente) kiezen ervoor, zo bleek al uit de analyse van de cognitieve en strategische achtergronden, om de aanpak in grote mate in samenwerking leunend op het strafrecht te laten plaatsvinden. De



bestuurlijke aanpak bevindt zich dus op twee bestuurslagen; op provinciaal en gemeentelijk niveau en overschrijdt juridische barrières tussen bestuur- en strafrecht. Om deze scheidingen, ook in een horizontaal netwerk, in stand te houden, wordt in het convenant vastgelegd welke taken en posities de actoren afzonderlijk van elkaar behelzen.

De institutionele posities worden in het convenant geschaard onder artikel A, lid 2. *“De volgende partijen hebben, vanwege de hiervoor genoemde overwegingen (probleemdefinitie) en omdat zij vanuit hun taken en bevoegdheden in aanraking komen met de criminele infrastructuur rond mensenhandel, dit convenant gesloten.”* Er volgt een opsomming van de partijen gevolgd door artikel A, lid 3: *“De convenantpartners hebben op het gebied van de ketensamenwerking mensenhandel de volgende taken: (...)”* (Convenant Ketensamenwerking aanpak mensenhandel Provincie Groningen, 2010). De opsomming van taakomschrijvingen die volgt benadrukt de gescheiden institutionele posities, kort gezegd: wie is waar nuttig volgens de reeds bestaande organisatiedoelen- en bevoegdheden?

Het opvallende is dus, is dat in het convenant geen aandacht wordt besteed aan hoe men de taken op elkaar kan afstemmen en slechts de nadruk legt op de bestaande institutionele kaders. Het convenant is een instrument om tot informatiedeling te komen: *“De convenantpartners verstrekken signalen van mensenhandel ten behoeve van het casusoverleg. Zij voorzien in één gezamenlijke centrale verwerking van die gegevens, teneinde met behulp van dat bestand de aanpak van mensenhandel onderling te kunnen afstemmen en gezamenlijk te kunnen vormgeven.”* Uit voorgaande paragrafen is echter gebleken dat het gezamenlijk vormgeven moeizaam verloopt en nog niet tot concrete resultaten heeft geleid.

In de context van het convenant blijft iedereen doen wat altijd al gedaan werd, men houdt elkaar echter wel op de hoogte. Er ontstaat een cirkel: de eigen taken worden uitgevoerd, men stemt op elkaar af en keert vervolgens terug naar de eigen taakuitvoering. Dat toont aan hoe moeilijk het is om daadwerkelijk tot een geïntegreerde aanpak te komen; instituties die wettelijk zijn vastgelegd maken dat in theorie onmogelijk. Een blik op voorbeelden uit de praktijk laat dat zien.

### *Informatiedeling*

In Groningen bestaat de vrees tussen partners dat ze met de informatiedeling bepaalde wettelijke of professionele regels overschrijden. De twee meest illustratieve voorbeelden zijn de privacywetgeving en het beroepsgeheim.

*“We merkten bij de GGD dat ze moeite hebben om informatie te geven,”* vertelt de ketenregisseur. *“Maar je kunt bij hun wel veel signalen halen. Je merkt dat je door zo’n covenant meer kan bereiken. De belemmering om informatie te delen zit bij de privacy. Maar men realiseert zich niet dat het covenant dat afdekt.”* Als belemmering voor het delen van informatie noemen de meeste respondenten de privacywetgeving. Deze is in Nederland vastgelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Hierin staat opgenomen wat de rechten van burgers zijn wanneer hun persoonlijke gegevens door overheden gebruikt worden. Burgers moeten bijvoorbeeld geïnformeerd worden als hun gegevens gebruikt worden, mogen hun gegevens inzien, mogen om een motivatie van het gebruik vragen en mogen bezwaar maken tegen het gebruik ervan (Rijksoverheid.nl, 2012). De bestuurlijke aanpak van mensenhandel wordt gevoed door informatiedeling. *“Het hoofddoel van de ketenaanpak is: deel vooral alle informatie,”* stelt de teamleider van het RUIT. Het is daarom niet verwonderlijk dat de Wbp, een wet die informatiedeling reguleert, als grootste wettelijke belemmering wordt genoemd. Daarnaast bestaat vooral in de psychische en medische gezondheidszorg het dilemma rondom het beroepsgeheim. Niet alleen bij de aanpak van mensenhandel kennen publieke dienstverleners de frictie tussen beroepsgeheim en een andere beroepsverplichting: de meldcode; het delen van informatie. *“Je hebt als hulpverlener ook de wettelijke plicht om dit soort zaken te delen,”* zegt de ketenregisseur om het probleem om te draaien. *“Je doet dus eigenlijk iets fout als je een onmenselijke situatie niet meldt.”* Het behoort tot de professionele ruimte om te bepalen wanneer dat punt bereikt is.

Bij de KvK klaagt men over het gebrek aan bevoegdheden om optimaal aan de samenwerking te kunnen deelnemen. KvK’s zijn niet bevoegd om buiten de aanvrager nog andere personen aan het loket om hun identiteit te vragen. In het geval dat er echter regelmatig dezelfde mannen met verschillende vrouwen aan de balie komen, zou een dergelijke bevoegdheid van pas komen. Op dit moment wordt er daarom een verslag gemaakt van het gesprek aan de balie. De vrouwen, zo vertelt de adviseur bij de KvK, komen als zelfstandige ondernemer een inschrijving doen voor een *“massagesalon”* of *“persoonlijke dienstverlening...”*, terwijl de

baliemedewerker de situatie wantrouwt. Dan wordt de verleiding (en mogelijk het belang) groot om meer informatie dan verplicht te registreren.

Het convenant regelt in Groningen niet voldoende om de Belastingdienst de ruimte te geven om volledig deel te nemen. De samenwerking van de dienst strekt zich uit tot de grenzen van het RIEC convenant. Volgens het OM omdat *“de zorgpartners dicht op ons zitten.”* Daarnaast kennen alle organisaties, zoals uit bijlage 2 blijkt verschillende wettelijke kaders die door het convenant niet teniet worden gedaan. *“We lopen tegen het probleem van gegevensuitwisseling aan,”* zo wordt bij de Belastingdienst verteld, *“omdat elke organisatie zijn eigen wetgeving heeft. Wij zitten op de Algemene Wet Rijksbelasting. Ons doel is in principe belastingheffing; kijken of men aan de fiscale verplichtingen voldoet. En politie en justitie zitten op strafrecht. Op het moment dat het bij ons strafrechtelijk wordt dan zit het nog steeds in de fiscale hoek. Pas als het naar het strafrecht gaat, naar de FIOD, dan zit je al in zo’n verre fase dat je het voortraject al kwijt bent. Dat is een heet hangijzer. Ook als je een convenant hebt kun je gegevens uitwisselen. Maar als het voor de rechter komt en die begint over die wetgeving, dan is het convenant maar een papieren ding dat niet op wetgeving is gebaseerd.”* Wat het voorgaande citaat laat zien, is dat de Belastingdienst volgens de respondent in de ‘eerste fase’; de bestuurlijke aanpak, een kleine rol van betekenis kan spelen. Als men echt vertrouwen in de zaak wil hebben, wordt het als snel een strafrechtelijke exercitie en moet de dienst het dus al uit handen geven. Daarnaast laten deze uitspraken zien dat er niet slechts sprake is van een gebrek aan vertrouwen in de partners, maar ook in de kracht van het convenant.

Het RIEC convenant is duidelijk voor de Belastingdienst; ze delen informatie met politie en gemeente, maar dat maakt de rol van de dienst binnen de aanpak van mensenhandel problematisch. De ketenregisseur is namelijk ondergebracht bij de MJD; een stichting. De belastingambtenaar gaat verder: *“Het MJD bijvoorbeeld... we hebben een convenant met de gemeente en de politie dat alleen prostitutie aangaat. Andere zaken overleggen we nooit. De ketensamenwerking daar hebben we niet voor getekend, maar we participeren mee op basis van het convenant met gemeente en politie. Dan krijg je een spreidstand. Want de ketenregisseur is in dienst van de MJD. Zij verzamelt, maar we mogen met haar geen gegevens uitwisselen. Want zij is een private organisatie. Daar mag de BD niet mee uitwisselen. We doen het via een omweg met de politie, dus uiteindelijk komt het wel bij de juiste personen terecht. Maar dat zou niet moeten. Het zou veel makkelijker moeten zijn.”*

Wederom wordt er creatief gedacht, maar wel verzocht om de juridische barrières op te heffen en het samenwerken minder lastig te maken. Dat is een beroep op de nationale overheid.

### *Landelijke wetgeving*

De wettelijke kaders moeten het samenwerken overzichtelijker en makkelijker maken. Dit zou twee belangrijke belemmeringen voor deelname van diverse actoren kunnen neutraliseren. Ten eerste het gebrek aan overzicht door toedoen van versnippering. *“Één overheid, één Nederland,”* verzucht de regio-officier, *“maar ik hoor ook uit Rotterdam dat de Belastingdienst erop (red. deelname aan het convenant) terugkomt.”* Versnippering van beleid en verschillende regionale onderverdelingen zorgen ervoor dat de aanpak van mensenhandel in Nederland een zeer gevarieerd palet is. De respondenten uit de Drechtsteden zullen dit nog verder illustreren.

Ten tweede het gebrek aan gemak. Er zijn klachten over de effectiviteit van de Wet BIBOB. De ketenregisseur: *“Er zijn twee BIBOB zaken gestrand op dat punt (het aanklagen van verhuurders van panden aan mensenhandelaren). Om dat te veranderen moeten we naar het ministerie.”* De versnippering leidt ertoe dat, met een Gronings convenant op provinciaal niveau, de reikwijdte van de bestuurlijke aanpak afhankelijk is de bereidheid van gemeenten om mee te werken. *“Het zijn allemaal individuele gemeenten, daar doe je niets aan,”* stelt de ketenregisseur. De vrees voor scheefgroei binnen het netwerk kan ontstaan, doordat gemeenten veel autonomie kennen, bovenop de vrees voor scheefgroei tussen netwerken onderling (het zogenaamde waterbedeffect).

Naast versnippering op gemeentelijk niveau bestaat er versnippering op het gebied van mensenhandel in het algemeen. De accountmanager van de SIOD stelt: *“Iedereen is met mensenhandel bezig. En toch kunnen we het geen halt toeroepen. Op één dag heb ik diverse afspraken over mensenhandel. Het EMM, de ketenregie, het RIEC.”* Hierop aansluitend zegt de teamleider van het RUIT: *“EMM, RIEC... Ik heb de indruk dat we dubbel werken.”* De wens voor meer uniformiteit wordt door alle respondenten geuit. De officier van justitie zegt: *“Het heeft mijn voorkeur om het in Groningen onder het RIEC convenant te organiseren. Het RIEC staat nu buiten spel. In Friesland en Drenthe krijgen ze een grote rol, dus dat gaat scheefgroeien.”*

Een ander landelijk struikelblok is de Wet BIBOB. *“Er is een keer een seksexploitant aangeklaagd, maar dat is niet gelukt,”* verteld de ketenregisseur. *“Omdat we niet konden bewijzen dat hij kennis had van een zelfstandige zonder personeel (zzp) in zijn pand. Als dat was gelukt, hadden we bijna alle ramen kunnen sluiten. Als dat wel was gelukt dan hadden die exploitanten een grote rol moeten gaan spelen in de aanpak van mensenhandel. Want als je dan mensenhandel hebt in je pand dan ben je de (...).”* De prostituees worden uitgebuit door iemand die geen directe (of aantoonbare) band heeft met de verhuurder van het pand waar ze werkzaam zijn. *“Als die kamer van een zzp’er is die wordt uitgebuit door een derde, dan kun je daar als verhuurder niet verantwoordelijk voor worden gemaakt.”*

### *Conclusie*

Op institutioneel gebied wordt de samenwerking belemmerd door de beperking van de bewegingsvrijheid van de betrokken actoren om gezamenlijk actie te ondernemen. Slechts afstemming van elkaars reguliere taken is mogelijk op basis van de informatie die gedeeld wordt. Tot gezamenlijk ingrijpen is men in het afgelopen jaar nog nauwelijks gekomen. Daarnaast is informatiedeling onder de afspraken in het convenant nog niet eenvoudig. Dilemma’s rondom privacy en beroepsgeheim en de twijfels over de slagkracht van de Wet BIBOB maken de betrokkenen voorzichtig. Op landelijk niveau ontbreekt een uniforme lijn in de aanpak van mensenhandel, waardoor het bewaren van overzicht wordt bemoeilijkt. In de hierop volgende paragraaf zal duidelijk worden hoe men in de samenwerking van alledag deze belemmeringen probeert te slechten.

## **5.3 Samenwerken in Groningen**

### **5.3.1 Cognitieve samenwerking**

Het tussen de oren krijgen wat mensenhandel is, is het leidmotief in alle interviews. De gedeelde probleemperceptie is voor een groot deel het creëren van *bewustwording* of *awareness*. De gedeelde probleemperceptie valt pas uiteen als het gaat om de invulling van de concrete aanpak, zoals reeds bleek bij de analyse van de verschillende achtergronden. Ligt er een rol van betekenis voor bestuurlijke partijen? Ligt het primaat bij de zorg voor slachtoffers of het oppakken van de daders?

Het bestrijden van overige uitbuiting naast prostitutie staat binnen de samenwerking op een laag pitje. Het gebrek eraan benoemen wekt zelfs verbazing op bij sommige actoren: *“In mijn*

*ogen wordt er niets aan overige uitbuiting gedaan,*” zegt een slachtofferadvocaat. Een andere respondent mailde na afloop van het interview nog met de boodschap dat het ontbreken van overige uitbuiting nu pas tot hem doordrong als problematisch. Overige uitbuiting wordt bestudeerd door de ketenregisseur, maar nog niet geconcretiseerd. Dat de aanpak van mensenhandel in de prostitutie de boventoon voert, maakt het netwerk wel overzichtelijker en voorkomt dat het doel van de aanpak schimmiger wordt. Het convenant stelt slechts dat: *“mensenhandel ook plaatsvindt in andere arbeids- of dienstenrelaties (...)”*. Terwijl prostitutie in de regel daarboven expliciet wordt genoemd. In het convenant wordt er dus voor gekozen om een duidelijk focuspunt te kiezen.

Dat de zorg voor en om slachtoffers voorop staat in Groningen is een belangrijk facet van de gedeelde probleemperceptie, al zal niet iedereen het direct benadrukken. De uiteindelijke vertaling van dit facet in de handelswijze van de netwerkpartners verschilt vooral op het strategische niveau.

De zorgcoördinator van de ketenaanpak benadrukt dat *“iedereen er baat bij heeft dat er wordt samengewerkt. De zorg krijgt de informatie die ze nodig heeft. Net zoals de politie of de gemeente de informatie krijgen die zij nodig hebben.”* Daarin ligt een het belangrijkste facet van de gedeelde probleemperceptie: iedereen is ervan overtuigd dat samenwerking effectief en noodzakelijk is. De ketenregisseur vertelt: *“In de praktijk blijkt dat (red. de pooiers) mannetjes te zijn die elkaar kennen en dat samenwerking tussen betrokken partijen daarvoor belangrijk is. Partijen zijn de samenwerking gaan verstevigen. Daaruit kwam naar voren dat we daar nog meer in willen investeren. (...) Met elkaar samenwerken is alleen maar positief. Als je geen contact had gehad zou er niets gebeuren.”* Vanuit die redenering blijft de samenwerking overeind. Informatie ontvangen van anderen is altijd nuttig.

Ten eerste is samenwerking mogelijk omdat er gekozen wordt voor een duidelijke focus: prostitutie. Ten tweede leeft het bij alle actoren dat samenwerking hoe dan ook de aanpak van mensenhandel verbetert, zelfs als prostitutie niet voor alle actoren het hele probleem omvat. Tot slot hangt de mate van gedeelde perceptie samen met de mate waarin de hoofddoelen van de organisatie te verenigen zijn met de probleemperceptie zoals die in het convenant wordt omschreven. Het bijstellen van die doelen is zowel een strategisch als ook een institutioneel vraagstuk. Laatstgenoemde constatering wordt daarom meegenomen naar de volgende paragrafen.

### 5.3.2 Strategische samenwerking

De wens om partners op één lijn te krijgen is in zijn algemeenheid niet eenvoudig. *“Partners op een lijn krijgen om aanwezig te zijn lukt niet. Iedereen heeft zijn eigen agenda,”* stelt de accountmanager van de SIOD. Het afstemmen van strategie is een proces dat volgens de ketenregisseur tijd nodig heeft. *“Het format verliep moeizaam om organisaties die lang op dezelfde manier werken hun werkwijze te laten aanpassen. Het kost tijd.”*

Het kost tijd, maar ook betrokkenheid. In Groningen is een kerngroep ontstaan waarbij de afstemming redelijk lijkt te lukken. Deze kerngroep is ontstaan vanuit de proeftuin (OM, politie, gemeente, Belastingdienst) en vanuit de goede persoonlijke relatie tussen de teamleider van het RUIT en de zorgcoördinator, die elkaar regelmatig spreken en signalen doorgeven. Daarnaast *“... heeft het convenant bewerkstelligd, dat het wordt opgeschreven en gemeld. De KvK heeft zijn hele werkwijze aangepast,”* vertelt de ketenregisseur.

Weinig actoren hebben hun beleid toegespitst op mensenhandelbestrijding, maar ze committeren zich aan het invullen van de casusformats. Verdere betrokkenheid komt voort uit de persoonlijke affiniteit van de deelnemers aan de overleggen. Daardoor is het mogelijk geweest dat de KvK een opvallend grote rol vervult in het verwerven van informatie. De organisaties met de meest identificeerbare strategie: het RUIT, het OM en de Belastingdienst, hebben een belangrijke invloed op de gang van zaken. De gemeente, en daarmee de bestuurlijke aanpak, blijft achter. Datzelfde geldt voor de verdere verkenning van overige uitbuiting, waar door afzijdigheid van de Arbeidsinspectie en de SIOD geen grote inzet naar uitgaat.

Institutionele kaders kunnen de strategie van de actoren dwingen een bepaalde richting te kiezen. Echter is dat in Groningen nog niet eenvoudig, omdat de gemeente de rol van leidende actor, die binnen de *bestuurlijke* aanpak gepast is, met moeite op zich heeft genomen. Een blik op de institutionele samenwerking licht dit nader toe.

### 5.3.3 Institutionele samenwerking

Wie ziet er in een horizontaal netwerk op toe dat de afgesproken regels worden nageleefd, wie heeft de leidende rol? Dat is een vraag die constant terugkeert sinds horizontale netwerkconstructies werden uitgedacht. De ketenregisseur heeft in het netwerk rondom de

aanpak van mensenhandel het meeste overzicht, maar niet per definitie macht. De macht ligt in beginsel bij de gemeente, de provincie of het rijk (op wettelijke basis).

*“Regionaal is de gemeente Groningen trekker geweest,”* stelt de regio-officier van het OM. In Groningen wordt er bij het bestuur de leiding genomen. Dat is terug te zien bij de ketenregie: *“We hebben nu ook doorzettingsmacht als het niet goed gaat. De burgemeester staat daar voor in. Als een partij niet meewerkt,”* zegt de ketenregisseur. Hierin lijkt het bestuur tegemoet te komen aan het OM. Daar wordt vastgesteld dat vooral zij in veel provincies het voortouw nemen en het bestuur bewegen tot bewustwording: *“(Over de leidende rol) Vooral het OM trekt daaraan. Om bewustwording te creëren bij het bestuur. (...) Wij lopen veel harder (het strafrecht). Je moet het gevoel krijgen als gemeente dat je regie moet gaan voeren op het gebied van mensenhandel”.*

Als dat laatste gebeurt, wordt ook de verdeling bestuur en strafrecht evenwichtiger. De focus die in Groningen op de prostitutie ligt, bedeeft de politie (RUIT) een grote rol toe, maar dat hoeft niet per se een leidende rol voor het strafrecht te betekenen als het bestuur die leidende rol opeist. Vanuit het SIOD wordt bijvoorbeeld erkend dat de focus op prostitutie een grote rol toebedeelt aan het RUIT, maar dat dit niet leidt tot overheersing van de strafrechtelijke partners. Het feit dat vooral de politie in de gemeente Groningen betrokken wordt, kan wel gevolgen hebben voor de richting die de aanpak opgaat, maar niet wie die richting aangeeft. Het verhaal van de SIOD luidt als volgt: *“Het initiatief gaat vanuit Groningen. Het gevolg daarvan is veel aandacht voor de prostitutie. De politie heeft daarin het grootste aandeel. Het RUIT. Bij hen komt vanzelf heel veel informatie binnen. Prostitutie is er al heel lang en het RUIT ook. Overige uitbuiting moet daar ingroeien. Maar het leidt niet tot overheersing van het strafrecht.*

Eenmaal bewust van de problematiek, kan het bestuur de leiding nemen. Die leiding is ook nodig. Het convenant beperkt zich in grote mate tot een intentieovereenkomst en lijkt dus ook de vrijheid aan actoren te bieden om de samenwerking naar eigen inzicht in te steken. De ketenregisseur kan hiervoor waken. Het bestaan van een ketenregisseur die werkt in opdracht van het bestuur, kan doorzettingsmacht inzetten om partners tot actie te mobiliseren. Dat neemt echter nog niet weg dat sommige actoren simpelweg niet meer *kunnen* dan ze al doen. Dat heeft te maken met wet- en regelgeving, zoals in het voorgaande hoofdstuk omtrent de



achtergronden van actoren al werd vastgesteld. In Groningen heeft dat geleid tot een scheiding van casus- en zorgoverleg.

Het casusoverleg in Groningen verzamelt signalen en besluit welke interventies gepast zijn; het zorgoverleg kijkt hoe de slachtoffers het beste opgevangen kunnen worden. Het teamhoofd van het RUIT en de ketenregisseur schuiven aan in beide overlegorganen en vangen zodoende ook signalen op van beide kanten. De Belastingdienst neemt ook in beide overleggen plaats, maar verdeeld over verschillende organisatieniveaus. Er ontstaat een ingewikkelde lappendeken en deze vorm van samenwerking wordt wederom gekenmerkt door ‘obstructie’ van horizontale samenwerking.

Als de respondenten wordt gevraagd naar de hindernissen bij horizontale samenwerking worden deze voorbeelden het meest genoemd. Daarbij blijkt ook meteen dat wet- en regelgeving niet tot de exacte wetenschap behoren. *“In Groningen was men minder blij met het delen van informatie,”* beaamt de ketenregisseur. *“Daarom zijn de overleggen gescheiden. De Belastingdienst heeft daar in het noorden veel moeilijker over gedaan dan in Rotterdam. De politie doet niet moeilijk. Het OM doet weer moeilijker.”* Bij het RUIT sluit de teamleider zich daarbij aan. *“Ik noem een voorbeeld over het beroepsgeheim van de dokter. Er waren aanwijzingen van mensenhandel. Er komt een vrouw bij hem met allemaal blauwe plekken. Hij moet dan doorvragen. En kan dat nu kwijt. Je kunt niet geheel het beroepsgeheim respecteren. Voor sommigen is het nieuw. De Belastingdienst zit juridisch moeilijk, met de Wet bescherming persoonsgegevens. Maar daar kom je wel uit. Doktoren willen wel eens lastig zijn. Maar ik ervaar weinig hobbels.”*

Twee zaken springen eruit bij de bovenstaande citaten. Het is duidelijk dat de Politie minder moeilijk doet over het opzoeken van de grenzen en het valt op hoe er over wetten en regels wordt gedacht in de ‘relatieve’ zin. Hoe ver je kunt gaan, hangt af van met wie je spreekt. Het verschil tussen Groningen en Rotterdam is daar alleen maar illustratief voor. Bij de één is scheiding van overleggen noodzakelijk, bij de ander niet.

Vanuit het SIOD wordt gerefereerd aan de relativiteit van wetten en regels vanuit het regionale perspectief, maar ook met een ethische lading. *“Soms zit je aan de Wet privacy gegevens. Privacywetgeving mag geen issue zijn. Kijk: ik heb me aan de wet te houden, maar je zit op een markt om boeven te vangen en misdaden aan te pakken.”* Uit deze uitspraak

spreekt een dilemma tussen het volgen van de wet en het uiteindelijke doel van de werkzaamheden: het bouwen aan een aanklacht. Vervolgens is het volgens de accountmanager van de SIOD meer een zaak van vertrouwen of de informatie wel gedeeld wordt. *“Van te voren wordt wel afgestemd of we de informatie kwijt kunnen. (...) In Rotterdam is dezelfde wetgeving van kracht; misschien moet dat bij ons nog groeien. (...) Soms ben ik bang dat informatie bij teveel mensen terecht komt. We moeten het nog wel kunnen gebruiken voor onderzoeken.”* Uit al de interviews blijkt hoe vertrouwen vaak belangrijker is dan de daadwerkelijke wettelijke belemmeringen en dat men in dienst van de misdadbestrijding soms eigenlijk wel tegen de grenzen aan wil werken.

De KvK is daar een goed voorbeeld van. Momenteel wordt het eerder genoemde casusformat ingevuld, maar men gaat bij de KvK verder dan dat. Onderstaand voorbeeld laat zien hoe een combinatie van vertrouwen van partijen in elkaar en in dienst van de misdadbestrijding bepaalde regels worden vertaald. *“Dat (het RUIT doet een verzoek om informatie) betekent dat we dan gegevens geven, op basis van het convenant, niet alleen van het format maar ook een kopie van het opgavenformulier. Wat aan de balie wordt ingevuld voor de inschrijving van de eenmanszaak. Dat is gewoon open informatie voor iedereen. Tot zover nog niets spannends. Dan het volgende verhaal. Waar het om gaat is: het legitimatiebewijs, daar maken we een kopie van. We doen een bepaalde scan op logos en diepte. Dit geven we ook aan de politie. In principe kan dat niet, omdat ze daar een verzoek bij het OM voor in moeten dienen. Maar op basis van het convenant en de afspraken met de politie, dat mocht het tot een strafzaak komen, we het verzoek achteraf nog kunnen krijgen van de officier. We draaien het dus om. Of we het dus links of rechtsom doen. Het convenant geeft de rechtelijke basis daarvoor niet, maar of we nu vandaag of morgen toestemming krijgen. Dus daar aan we creatief mee om. Het is voor de politie belangrijk dat ze de gegevens nu al hebben. Ik heb gevraagd of dat juridische problemen geeft aan de politie, maar dat ze zeiden dat dat niet zo is.”* Niet alleen laat het bovenstaande citaat blijken dat er ‘creatief’ wordt nagedacht, ook brengt het verwarring over wat een convenant nu eigenlijk wel en niet regelt.

Institutionele belemmeringen van de samenwerking manifesteren zich in Groningen op het gebied van wet- en regelgeving, de samenstelling van de groep convenantpartners en de rol van het bestuur. Dat laatste lijkt nu echter vastere vorm te krijgen. De gemeente Groningen is een trekker en schakelt een ketenregisseur in voor het overzicht, met bepaalde bevoegdheden die er voor zorgen dat de partners zich aan de afspraken houden. Op de eerdergenoemde

gebieden wil men nog veel verbeteren. De samenstelling van het netwerk in Rotterdam laat zien dat zorg- en casuoverleg niet gescheiden hoeven te worden. Verder is het evident dat vertrouwen een grote rol speelt bij het uitwisselen van informatie en dat men in dienst van de misdaadbestrijding bereid is om verder te gaan dan in eerste instantie binnen de wettelijke kaders mogelijk lijkt. De situatie van onzekerheid blijft echter bestaan, omdat het convenant niet volledig duidelijk maakt wat wel en niet kan en omdat men bang is dat informatie te veel in de openbaarheid komt.

#### **5.3.4 Conclusie**

Concluderend kan gezegd worden dat de samenwerking in Groningen, gekenmerkt door het wegnemen van de onzekerheden en het bestrijden van de belemmeringen op strategisch en institutioneel gebied, neerkomt op het formuleren van een gedeeld belang: iedereen heeft baat bij informatiedeling, het innemen van een leidende rol door het openbaar bestuur en het masseren van ogenschijnlijk statische juridische kaders.

### **5.4 De relatie tussen achtergronden en samenwerking in Groningen**

Met de analyse van de verschillende achtergronden en de samenwerking achter ons, rijst de vraag hoe deze twee variabelen zich tot elkaar verhouden. In Groningen is men gekomen tot een samenwerking die steeds intensiever wordt; toch blijven de verschillende achtergronden bestaan en zullen zij constant aan elkaar gekoppeld moeten worden om de samenwerking in stand te houden. Hoe kan dit? Wat is de relatie tussen actoren met verschillende achtergronden en het samenwerken in een netwerk?

#### **5.4.1 Governance**

In het theoretisch kader werd uiteengezet hoe governance als intergouvernementele relaties en als netwerkmanagement bepalend zijn voor een beleidsnetwerk als de ketensamenwerking rondom de bestrijding van mensenhandel.

De intergouvernementele relaties ziet men terug in de zoektocht naar een gedeeld referentiekader, omdat dat het enige mogelijke vertrekpunt is om het probleem aan te pakken. In Groningen is dit gebeurd door te zoeken naar een gedeelde probleempceptie die de nadruk legt op het belang van informatiedeling en het inherente voordeel, hoe groot of klein dan ook voor de eigen organisatie: je weet altijd meer samen dan alleen. Dit is een duidelijk

voorbeeld van bewustzijn van het algemene belang; het besef dat mensenhandel niet op het eigen “eilandje” is aan te pakken. Daarnaast is er voor gekozen om de intergouvernementele relatie vooral te benutten op het gebied van de prostitutie; een terrein waarop governance in een horizontaal netwerk ogenschijnlijk haalbaar lijkt voor alle betrokken instanties.

De intergouvernementele relaties in het netwerk rondom de bestuurlijke aanpak in Groningen van mensenhandel werken, maar zijn beperkt tot een smaldeel van de mensenhandelproblematiek. Dat is terug te voeren op de essentie van governance doormiddel van intergouvernementeel relatiebeheer; het reguleert zichzelf. Het is bij wijze van spreken een wiel waarvan de partners de spaken zijn en de gedeelde probleemperceptie de as. Alleen rondom een as die sterk genoeg is; in dit geval de ervaring en de bekendheid met de bestrijding van prostitutie, kan een dergelijke *governance*-vorm blijven draaien.

In Groningen vindt men echter ook de tweede *governance*-vorm terug; het netwerkmanagement. Hier ontstaan mogelijkheden voor het Groningse netwerk om de diameter van haar wiel te vergroten en zodoende een groter deel van de problematiek te kunnen bestrijden. De as van dit wiel wordt gevormd door de ketenregisseur; hij of zij vervult hierin een essentiële rol door draagvlak te creëren onder de bestrijding van andere mensenhandelvormen door de juiste betrokken bij elkaar aan tafel te krijgen en te zoeken naar een werkbare samenwerkingsvorm. Actoren die elkaar niet vanzelf zullen vinden, bijvoorbeeld de SIOD en de KvK, kunnen door de ketenregisseur aan elkaar worden gekoppeld..

#### **5.4.2 Binnen- en buitenring**

Het inbeddingperspectief leert ons dat actoren in een netwerk de voorkeur hebben voor interactie met bekenden en dat deze bestaande relaties ook het aangaan van nieuwe relaties beïnvloeden. De invloed van gewenning zien we duidelijk terug in het netwerk rondom de bestuurlijke aanpak in Groningen.

De relationele inbedding van het RUIT, het OM, de KvK, de zorgcoördinatie en de ketenregisseur is in Groningen het meest zichtbaar. Zij creëren samen een binnenring van actoren die elkaar weten te vinden en elkaar informatie aanleveren. Het RUIT is in die binnenring de spil. Dat gegeven plaatst opnieuw vraagtekens bij de waarde van het netwerk voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel door de betrokken overheden.

Dat de *advocacy coalition* zich heeft gevormd om de Vreemdelingenpolitie heeft te maken met de heersende probleempceptie die eerder is vastgesteld; de nadruk op prostitutie. Deze focus drijft de SIOD bijvoorbeeld naar de zijlijn. *“Ik zit in veel overleggen. Maar tien procent is overige uitbuiting. Het fenomeen is bekend, maar te weinig om dat aan te pakken,”* stelt de accountmanager van de SIOD. *“Het RUIT bijvoorbeeld, daar heb ik regelmatig contact mee. Maar dat gaat vaak over buitenlanders, dus dan gaat het gauw weer richting de vreemdelingenpolitie. Het plan is goed, op papier. Maar of dat in de werkelijkheid zo is, dat durf ik niet te zeggen. Misschien moet je een jaar verder zijn, dan heb je een paar zaken gedraaid en kun je zien wie wat kan aanleveren. Maar in mijn ogen is dat nu nog niet zo.”* Er is contact, maar geen sterke motivatie voor de SIOD om hier zelf in te investeren, omdat het voor henzelf simpelweg nog niet bruikbaar is en zij het belang voor hun bestuurlijke partners ook niet zien.

Ook de KvK heeft geen directe baat bij de samenwerking vanuit hun eigen belangen, maar zoals eerder werd vastgesteld ligt hun affiniteit wel bij de bestrijding van prostitutie en zien zij daar ook een morele verplichting. Aldus de adviseur bij de KvK: *“Voor de KvK heeft het overleg geen toegevoegde waarde, in het begin wel omdat je dan elkaar leert kennen. Stel je voor dat wij op wettelijke grond aan derde om legitimatie kunnen vragen, gaat het (legitimatie vergaren) dan in de illegaliteit? Daarmee ben je met het RUIT in contact, en ben je veel met elkaar aan het sparren.”* Vanuit de KvK wordt er constant gesproken over het RUIT en met name haar teamleider, als principieel aanspreekpunt, zelfs de ketenregisseur vervult in de optiek van de Kamer een functie in de marge. *“Ik zit bij elk casusoverleg. Er vindt tussentijds ook veel informeel overleg plaats. Ik spreek sowieso bij de teamleider van het RUIT een keer in de maand en met de gemeente. Daarnaast is er regelmatig contact met het MJD, omdat die met dames (slachtoffers) tegen bepaalde fiscale problemen aanlopen. Ik heb wel aangegeven wat wij wel en niet kunnen. Dat is informeel en vaker dan één keer per maand. (...) De teamleider van het RUIT heeft daarin de leidende rol. Hij is de bron en hij krijgt de meeste gegevens. De ketenregisseur coördineert, maar die heeft zeer regelmatig contact met het RUIT en de zorgcoördinator. In deze zijn die leidend omdat zij de meest signalen krijgen.”*

Bovengenoemde voorbeelden laten zien dat het RUIT en de zorgcoördinator, naast relationeel, ook structureel prominent zijn ingebed. Hun onderlinge tijdsbesteding is hoog en

zij vormen een knooppunt van informatie. De Belastingdienst en de KvK kunnen deze informatievoorraad alleen maar vergroten en bevinden zich daarom dicht bij het centrum van de binnenring. De gemeente en de SIOD kunnen weinig relevante informatie kwijt en kunnen daarnaast minder van de beschikbare informatie gebruiken voor actie, dat veroorzaakt dat ze in de buitenring terecht komen.

#### 5.4.3 Vertrouwen

Vertrouwen is in het netwerk rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel een belangrijk centraal mechanisme. Dat vertrouwen begint bij het geloof in elkaars beste intenties. Iedere respondent geeft aan, dat er gedeelde belangen bestaan; het bestrijden van de misdaad en het zorg dragen voor de slachtoffers. Maar voor het komen tot een gezamenlijke aanpak is meer vertrouwen nodig.

Een voorbeeld van de nadelen van gebrekkig vertrouwen is de samenwerking in Groningen met de Belastingdienst en het effect hiervan op de informatiedeling met deze partij. *“Met elkaar samenwerken is alleen maar positief,”* vertelt de ketenregisseur. Maar ze plaatst hier een kanttekening bij: *“Als je geen contact had gehad zou er niets gebeuren. Bij de Belastingdienst heb ik het covenant uit Rotterdam laten zien waar iedereen bij elkaar zit. Wij hebben het nog gescheiden. Een nog minder heftige samenwerking qua privacy. Maar ze hebben het heel moeilijk ermee in het noorden. Terwijl bij ons de KvK weer heel erg bereid is om samen te werken.”* Het gevolg van gebrekkig vertrouwen in de verspreiding van informatie, resulteert in formalisering, ondanks dat de Belastingdienst zich dicht op de binnenring bevindt. Aldus de regiocoördinator van de Belastingdienst: *“Zo overleg je wel. Maar als zij dingen willen gebruiken voor een onderzoek, dan proberen we dat even geformaliseerd te doen.”* Dat alles eerst zwart op wit moet staan en dat dit ook wordt benadrukt, laat zien dat vertrouwen ontbreekt.

Er bestaat in deze een wereld van verschil met de KvK, die terug te voeren is op de eerder geanalyseerde binnen- en buitenring en institutionele onzekerheid. Waar een organisatie als de Belastingdienst eerder op de formele wet- en regelgeving terugvalt, vraagt een Kamer van Koophandel om meer mogelijkheden om hun “schaduwbestanden” uit te breiden. Volgens de regiocoördinator van de Belastingdienst: *“(…) moet je uitkijken met wie je uitwisselt. Zoals het casusoverleg nu is zitten we met partijen waarvan met twee partijen er een covenant is met ons. De politie en de gemeente. De rest heeft het ketenregieconvenant. Dat hebben wij*

*niet getekend, wij participeren mee op het convenant dat er al ligt. We zitten wel bij en hebben een actieve bijdrage...”. In vergelijking met Rotterdam, waar de Belastingdienst wel in het convenant zit en de KvK niet, lijkt vertrouwen te bepalen waar men de grenzen van de wet neerlegt. Terugvallen op wet- en regelgeving is een reflex wanneer er nog te weinig met elkaar is samengewerkt. “Ik vind dat de wetgeving terecht is (...) en dat je moet uitkijken waar de informatie beland. (...) Op de vraag dat wanneer er meer vertrouwen en kennis van elkaar is, er ook volledig aan de samenwerking kan worden deelgenomen is het antwoord: “het zou kunnen, maar die wetgeving blijft een hekel standpunt in Groningen.”*

Het voorbeeld van de verschillen tussen Rotterdam en Groningen inzake de Belastingdienst en de KvK, legt de rode draad onder dit onderzoek bloot. Vertrouwen botst met wet- en regelgeving. Prioriteiten binnen de organisatie bepalen in hoeverre hiermee risico's worden genomen. Hierin ligt een belangrijke oorzaak van de huidige staat van de samenwerking die zich beperkt tot informatiedeling en overleg en waarbij gezamenlijk actie achterwege blijft.

#### **5.4.4 Conclusie**

De relatie tussen actoren met verschillende achtergronden en het samenwerken in een netwerk, kenmerkt zich in Groningen door het constante duwen en trekken tussen een gedeeld besef van de noodzaak van misdaadbestrijding en onzekerheid over de ruimte die het onderwerp mensenhandel krijgt in de eigen organisatie. De ketenregie in Groningen beperkt zich tot informatiedeling en bouwt verder op een bestaande binnenring waarin de politie en het strafrechtelijke domein een dominante rol vervullen. De centrale coördinatie is er nog niet in geslaagd om andere gebieden naast prostitutie aan te pakken, maar hier liggen wel kansen, omdat de ketenregisseur als geen ander de rol van verbinder kan spelen. Het streven naar een completere bestuurlijke aanpak van mensenhandel zal zich geconfronteerd vinden met organisaties die blijven redeneren vanuit het eigen wettelijke en historische referentiekader.

## VI. Onderzoeksresultaten in de Drechtsteden

Groningen wordt gekenmerkt door een focus op prostitutie, de zorg voor slachtoffers en kent een netwerk rondom de bestuurlijke aanpak dat uitgebreid maar ook gescheiden is. Deze vorm van mensenhandelbestrijding is geen blauwdruk voor de Nederlandse situatie; in tegendeel. Een blik op de Drechtsteden biedt inzicht in een andere samenwerkingsvorm die het zelfde probleem, namelijk mensenhandel, probeert op te lossen in een andere samenstelling.

### 6.1 Introductie

Zuid-Holland kent een grote variatie aan economische structuren. Verkeersknooppunten, havens en kas- en tuinbouw bijvoorbeeld. Deze bedrijvigheid trekt al eeuwen prostitutie naar, met name, de grote stad Rotterdam. In de Drechtsteden, een verzameling gemeenten met Dordrecht als middelpunt, overheerst vooral de overige arbeidsuitbuiting. Hierin verschilt de focus in de Drechtsteden van die in Groningen. Daarnaast is de organisatie-intensiteit van het Drechtstedelijke netwerk nog minder ver gevorderd.

In de Drechtsteden heeft een proeftuin mensenhandel gedraaid die werd opgezet door het Openbaar Ministerie, net zoals in Groningen, in samenwerking met de Vreemdelingenpolitie Zuid-Holland Zuid. De proeftuin heeft als hoofddoel om bestuurlijke partners nader te betrekken bij het aanpakken van mensenhandel. Daarmee versterkt, of ontlast, het bestuurlijk instrumentarium het strafrechtelijke traject. OM en politie maken bijvoorbeeld bestuurlijk rapportages op, waar de gemeenten in de Drechtsteden vervolgens mee aan de slag kunnen. Bijvoorbeeld door een vergunning in te trekken. De OM verklaarde hierover:

*“Uitbuiting in de uitzendbranche, de Chinese horeca en de land- en tuinbouw staan centraal in twee proeftuinen die in 2010 van start gingen in Dordrecht en Den Bosch. Samen met gemeenten, politie, SIOD, de Belastingdienst en UWV wordt de aard en omvang ervan in kaart gebracht. Vervolgens worden afspraken gemaakt over de beste interventie. Met andere woorden: wie grijpt op welk moment op welke manier in? Gaat het OM vervolgen? Legt de Belastingdienst een naheffing op? Trekt de gemeente een vergunning in? (jaarberichtom.nl, 2012).*



De omschrijving van de aanpak van mensenhandel in de Drechtsteden klinkt als de bestuurlijke aanpak in haar puurste vorm; zoals hij in het Plan van aanpak bestuurlijke aanpak is omschreven. Het verschil met Groningen is dat de ketenregie ontbreekt.

De netwerkpartners in de Drechtsteden hebben zich niet verenigd onder een convenant dat zich specifiek op mensenhandel richt. Informatiedeling gebeurt onder de voorwaarden die het RIEC convenant Zuid-Holland Zuid heeft geschapen. Dit convenant is getiteld: *Geïntegreerde decentrale aanpak georganiseerde misdaad regio Zuid-Holland-Zuid*. De partijen die in de Drechtsteden bij de ketenaanpak mensenhandel worden betrokken zijn: de gemeenten binnen de Drechtsteden, (met de gemeente Dordrecht als centraal aanspreekpunt) de Vreemdelingenpolitie, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, het OM en de SIOD (OOV ambtenaar Drechtsteden, 2011). In deze keten behoren de gemeente en de Arbeidsinspectie tot het bestuursrechtelijke domein, de Belastingdienst tot het fiscale en de politie, het OM en de SIOD tot het strafrechtelijke. Zorgpartijen ontbreken in de samenwerking.

De Drechtsteden laat grote verschillen zien binnen Nederland in de aard van de netwerken rondom de bestrijding van mensenhandel. Voor een deel is dat te wijten aan de heersende problematiek in de gemeenten, maar er zijn nog andere oorzaken die deze keuzes motiveren. De analyse van de actor in relatie tot de samenwerking zal dat duidelijk maken. Om hier dieper op in te gaan, en om de Groningse situatie in perspectief te plaatsen, wordt hieronder het samenwerkingsproces in de Drechtsteden geanalyseerd vanuit cognitieve, strategische en institutionele achtergronden.

## **6.2 Verschillende achtergronden in de Drechtsteden**

### **6.2.1 Cognitieve achtergronden**

De Drechtsteden kennen een beduidend andere focus op mensenhandel dan in Groningen. Niet de prostitutie, maar andere vormen van uitbuiting staan centraal. Volgens de ambtenaar van de gemeente Dordrecht die als mensenhandelknooppunt fungeert, “*zit de mensenhandel in ‘Dordt’ vooral in de overige uitbuiting. (...) We hebben hier geen G4 problematiek.*” Waar het pijnpunt zit in de cognitieve achtergronden in het netwerk, is bij het gebrek aan kennis bij de gemeente. Partners van de gemeente geven aan dat op dit punt de cognitie het meest verschilt van de alle overige actoren.

Hoewel mensenhandel wel plaatsvindt binnen de gemeentegrenzen, twijfelt de politiek echter aan de ernst van het probleem. De OOV ambtenaar gaat verder: *“de gemeente, het college en de raad, erkent het probleem niet altijd. Als we de burgemeester vertellen waarom het zo belangrijk voor ons is, wil hij zijn steentje wel bijdragen,”* maar: *“(…) mensenhandel heeft geen direct maatschappelijk effect”*. Het komt er op neer dat de gemeentepolitiek andere prioriteiten heeft die zich minder aan het publieke oog onttrekken, zoals verloedering en overlast. Mensenhandel vindt plaats in de schaduwen; ontkenning ligt daarom op de loer.

De andere actoren beamen deze probleemperceptie van de gemeenten in de Drechtsteden. Volgens het hoofd van de Vreemdelingenpolitie ontbreekt het bij het bestuur aan de nodige kennis. *“De maatschappelijke relevantie is bij de gemeenten nog niet helder. Het bestuur moet een opdracht krijgen.”* De cognitieve onzekerheid hangt in dit geval sterk samen met de strategische onzekerheid. Bestuurlijke partners hebben hulpbronnen gekregen, hoofdzakelijk de Wet BIBOB, waarmee nog niet zo lang gewerkt wordt. Ervaring met dit instrument moet nog worden opgedaan. Volgens een vertegenwoordiger van de Belastingdienst is het *“voor de bestuurskant erg zoeken geweest naar bestuurswapens.”*

De kennis van de gemeenten wordt dan wel in twijfel getrokken door de partners, toch wordt het gevoel van urgentie bij het bestuur in de Drechtsteden niet veronachtzaamd. De gemeente beseft dat *“bestuurlijk aanpakken sneller gaat dan strafrechtelijk.”* Vanuit de Arbeidsinspectie, ook een bestuurlijke partner, wordt gesteld dat *“de bestuurlijke aanpak minder moeizaam”* is dan de strafrechtelijke aanpak, mits er van de kennis van de partners gebruik wordt gemaakt. Volgens de teamleider bij de Arbeidsinspectie valt het ontkennen van de problematiek bij de gemeente ook wel mee, als men het vergelijkt met de andere gemeente waar hij werkzaam is: Utrecht. *“In de Drechtsteden zeggen ze niet: we willen niets. (...) In Utrecht kun je bijna spreken van tegenwerking.”* Het hoofd van de Vreemdelingenpolitie sluit zich hierbij aan: *“Er is wel bereidheid bij het bestuur”*.

### *Conclusie*

De politiek in de Drechtsteden ziet de aanpak van mensenhandel, buiten door middel van het strafrecht, niet als een prioriteit. Dat maakt het moeilijk om een voedingsbodem te creëren voor de overdracht van kennis naar het openbaar bestuur. Daarnaast is de gemeente nog niet voldoende bekend met het beschikbare instrumentarium, dat bijvoorbeeld door de Wet

BIBOB wordt gecreëerd. Hoewel de bestuurlijke ruimte nog onvoldoende is, is er wel begrip voor de voordelen van de bestuurlijke aanpak.

### 6.2.2. Strategische achtergronden

Gebrek aan beleid, regie en inzet van bestuurlijk instrumentarium wordt door de respondenten aangegeven als het ontwikkelpunt in de richting van een gezamenlijke strategie. Momenteel wordt het gebruik van hulpbronnen en het stellen van doelen met name in de koker van de eigen organisatie neergelegd. Zoals uit de vorige paragraaf bleek, zorgt interactie voor wederzijds begrip en de uitwisseling van kennis. Het leidt echter nog mondjesmaat tot het aanpassen van strategieën op elkaar.

De gemeente beschikt volgens de ambtenaar belast met mensenhandel onder andere over de mogelijkheid om dwangsommen op te leggen en vergunningcontroles te doen. Deze taken worden uitgevoerd door verschillende onderdelen van de gemeente. *“Ik ben daarin het knooppunt.”* Er is dus geen speciale afdeling binnen de gemeente die zich met mensenhandel bezighoudt. Wanneer er een bestuursrapportage vanuit de strafrechtpartners bij de gemeente wordt neergelegd, wordt er naar gekeken welke afdelingen relevant zijn voor de aanpak. Een gezamenlijke interventie *“neemt veel tijd in beslag. Tussentijds (red. tussen de casusoverleggen) is er weinig contact. (...) We zorgen dat er mensen zijn die het uitvoeren. Het is altijd even schipperen met capaciteit, maar het is mogelijk.”* De ambtenaar geeft toe dat er momenteel niet veel gebeurt en dat het misschien daarom nog wel te behappen is. *“De inspanningen vallen wel mee.”* De strategie van de gemeente is er daarmee één van medewerking, maar niet van proactiviteit om de interventies meer integraal in te kleden of het bestuur een grotere rol te geven. *“Wij participeren, maar onze bestuurders verbinden zich er niet aan. Zoals bijvoorbeeld in Den Haag met Van Aartsen die ook in de Task Force zit.”*

Niet slechts de gemeente blijft binnen de muren van haar eigen organisatie opereren. Het hoofd van de Vreemdelingenpolitie stelt: *“We hebben allemaal eigen doelen. Maar de samenhang mist.”* Bij de Belastingdienst wordt hierover gezegd: *“Je stapt er met eigen achtergrond en cultuur in. Opsporing heeft de neiging vanuit strafrecht te benaderen en de aanpak in eerste instantie in die hoek zoeken. (...) Wij komen uit een zwart-wit situatie. Belastingen waren amoreel. In ons hele controleapparaat wordt nog niet geïntegreerd naar mensenhandel gekeken. De Arbeidsinspectie worstelt met haar toezichtconcept.”* Bij de

gemeente klinkt over de opsporingspartners hetzelfde: *“Ik proef de wens om een goede strafzaak te draaien bij strafrechtpartners. De houding van het OM en de politie is wel open.”*

Rond de tafel van het casusoverleg wordt informatie uitgewisseld over mensenhandel tussen de functionarissen die daar door hun eigen organisatie mee zijn belast. *“De direct betrokkenen zijn bewust,”* wordt bij de Belastingdienst gezegd. Dat betekent in veel gevallen nog niet dat er in de organisatiestrategie ruimte voor mensenhandel wordt geboden. Het hoofd van de Vreemdelingenpolitie: *“De Belastingdienst heeft geen specifiek mensenhandelbeleid, evenals de Arbeidsinspectie en wij ook trouwens. Als iets niet in het beleidsplan van de Arbeidsinspectie staat, kunnen ze niet mee met ons op controle. (...) De Arbeidsinspectie heeft mensenhandel niet in het beleid staan, dan heb je dus ook geen uren.”*

Opvallend genoeg wordt de door de politie gegeven voorstelling van zaken tot op zekere hoogte ontkracht door de Arbeidsinspectie zelf. Het klopt dat ze geen specifiek mensenhandelbeleid hebben, maar er wordt wel ruimte voor gemaakt, aldus de teamleider bij de inspectie. *“We doen zelf niets aan mensenhandel, maar dragen de signalen over aan SIOD en EMM. (...) We kunnen het de onderneming wel onmogelijk maken om zulke mensen in dienst te hebben. We kunnen boetes opleggen bij bedrijven waar ze (red. slachtoffers) in dienst zijn. Daar gaan we dan net zo lang mee door totdat het stopt.”* Om aan deze strategie uitvoering te kunnen geven, maakt de teamleider gebruik van vijftien inspecteurs. Aandacht vragen en ruimte maken voor mensenhandelaanpak acht hij mogelijk door de *“platte organisatie van de Arbeidsinspectie”* en het mandaat dat hij heeft voor zijn inspecteurs. Als hij het belang inziet, kan hij zijn mensen dus op mensenhandel inzetten. Volgens hem moet de Belastingdienst *“mensen los krijgen bij andere afdelingen.”* Dat is lastiger. De gemeente schenkt volgens hem nauwelijks aandacht aan de eigen bronnen van informatie, zoals de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) en: *“Ik weet niet of de gemeente weet waar wij iets aan hebben.”* Overeenstemming over de verwerpelijkheid van mensenhandel: ja. Afstemming van strategie: nee. Het op elkaar aanpassen van strategie gaat volgens hem *“nooit lukken”*.

### *Conclusie*

In de Drechtsteden kennen de actoren geen aparte afdeling of *task force* voor de bestrijding van mensenhandel. Dat betekent dat er altijd afwegingen gemaakt moeten worden op basis van organisatiecapaciteit, zowel financieel als op het gebied van mankracht. Daarnaast maken traditionele prioriteiten van alle actoren het moeilijk om plotseling te gaan opereren volgens

een werkwijze die de bestuurlijke aanpak van mensenhandel plaatst naast bijvoorbeeld strafopvolging of belasting heffen zonder oog voor de achtergrond van de belastingplichtige. Hier is afstemming voor nodig, die momenteel nog te weinig aanwezig is.

### 6.2.3 Institutionele achtergronden

De strategische onzekerheden in de Drechtsteden maakten het al duidelijk: de structuur van de samenwerking wordt in hoge mate bepaald door wat de organisaties kunnen toezeggen en willen bijdragen. De bestuurlijke aanpak is door de rijksoverheid in zekere zin ‘gedelegeerd’ aan regionale partners, maar er is nauwelijks sprake van wijziging van de voorwaarden waaronder men samen kan werken.

In Groningen valt de verantwoordelijkheid van de regie onder de gemeente. Een dergelijke constructie kent men in de Drechtsteden niet. *“Politie en het OM zitten,”* volgens de gemeenteambtenaar, *“de vergaderingen voor.”* Dat komt doordat *“de Vreemdelingenpolitie en het OM samen hebben opgetrokken in de proeftuin mensenhandel. (...) De aard van de casus bepaalt wie de kar trekt.”* Die trekker is volgens het hoofd van de Vreemdelingenpolitie nagenoeg altijd zijn organisatie. *“Wij zijn een trekker om partijen bij elkaar te krijgen, worden daartoe bijna gedwongen. We zijn in de praktijk trekker van veel onderwerpen.”* Die mening wordt grotendeels door de Belastingdienst gedeeld, maar de Arbeidsinspectie leeft in dezelfde veronderstelling als de gemeente: *“Het overzicht zit nu bij het OM. Maar per casus wordt bepaald wie kar trekt.”* De politie en het OM zijn de leiders van de samenwerking en werken vanuit de proeftuin nauw samen met gemeente en de Belastingdienst. Dit verklaart mogelijk waarom het netwerk in de Drechtsteden kernachtiger en minder omvangrijk is dan in Groningen en bijvoorbeeld Rotterdam, maar die verklaring is niet onomstotelijk aan te tonen.

Volgens de teamleider bij de Arbeidsinspectie is het niet verwonderlijk dat vooral OM en politie voorop lopen. *“Als we kijken naar de proeftuin, wordt het trekken van de kar beperkt door de rol en bevoegdheden van een organisatie.”* Waar hij op doelt, is een centraal thema in de institutionele omgeving. Bepaalde wet- en regelgeving biedt meer mogelijkheden voor de één dan voor de ander. Dat Belastingdienst, gemeente, politie en justitie het meeste samen kunnen werken, komt doordat hun onderlinge privacywetgeving minder stringent is. En zelfs dan is informatie delen met elkaar niet eenvoudig. *“De Wet Politie Gegevens maakt terughoudend,”* wordt bij de Belastingdienst gezegd. Dat wordt bij de gemeente ook beaamd. Vanuit de politie klinken over privacy harde woorden: *“de privacywetgeving is enorm aan het*

*doorslaan. Als je de intentie hebt om mensenhandel te tackelen moet je de grens op zoeken van wat kan en mag. Mensenhandel is een zwaar delict vinden we allemaal, daarom moet je blokkades wegnemen. Ga eens na hoeveel convenanten er gesloten zijn.”* Alle risico’s worden afgedicht met convenanten waar lang niet iedereen onderdeel van uit kan maken zonder opnieuw risico te lopen. De respondent bij de Vreemdelingenpolitie gaat verder: *“Als je mensenhandel prioriteit maakt, moet je kijken hoe je verbinding creëert. Je moet meer gezamenlijkheid ontwikkelen. We zijn nu verplicht om op lokaal niveau afstemming te ontwikkelen.”* Uit deze frustratie blijkt het belang van een gezamenlijk kader, waarbinnen er minder tijd en moeite besteed hoeft te worden aan het maken en vastleggen van onderlinge afspraken.

Naast de differentiatie in wetgevende kaders, sluiten ook de organisatorische kaders niet altijd op elkaar aan. Mensenhandel is door de Rijksoverheid benoemd en uitbesteed naar lokale niveaus, maar deze niveaus lopen niet parallel. *“Het verschil per regio in de aanpak is voor de Belastingdienst moeilijk, omdat we het liefst vanuit één programma werken,”* geeft de vertegenwoordiger van de Belastingdienst toe. De Belastingdienst krijgt dus te maken met gebiedsspecifieke wensen van partners, die niet op een hoger schaalniveau binnen de dienst in beleid kunnen worden omgezet, omdat men het in andere gebieden weer anders doet. De teamleider bij de Arbeidsinspectie herkent dit en gaat er verder op in. *“Gebiedsgebondenheid is lastig. Wij zijn een landelijke organisatie. Maar bij de gemeente, en zelfs bij de politie, als je over de grens gaat is het weer anders. Het OM is over de grens anders georganiseerd. Er zijn Belastingkantoren met eigen beleid. Wij koppelen aan de politieregio’s.”* Zouden organisaties zich dan moeten opschalen? *“Maar als je het opschaaft wordt het één grote brij. Men moet wel weten wat er in hun gebied gebeurt.”* Bij de Arbeidsinspectie wordt dus onderkend dat het aanpakken van mensenhandel op dit niveau wel nuttig is gezien de informatievoorziening, maar niet gezien de afstemming. De Belastingdienst kiest toch voor investeren in het laatste. Om de bestuurlijke drukte terug te dringen moet *“de fusie tussen het RIEC Zuid-Holland Zuid en Rotterdam-Rijnmond zo snel mogelijk gebeuren.”* Op die manier worden er grenzen opgeheven, waardoor mogelijk meer afstemmingsruimte ontstaat.

### *Conclusie*

Momenteel wordt de leidende rol vervuld door politie en justitie en blijft het opzoeken van juridische grenzen een punt van discussie. Om de institutionele onzekerheid te verkleinen roepen de respondenten om een duidelijker beleidsstandpunt van de rijksoverheid en om het

zoeken naar verbinding tussen de verschillende schaalniveaus die nu veelal niet op elkaar aansluiten. Het idee bestaat dat men vanuit een gezamenlijk kader, makkelijker tot actie kan komen. Grafisch wordt deze conclusie in bijlage 1 weergegeven aan de hand van de Groningse situatie.

### 6.3. Samenwerking in de Drechtsteden

#### 6.3.1. Cognitieve samenwerking

De gedeelde probleempceptie ligt in de Drechtsteden hoofdzakelijk op het beschermen van de integriteit van de Nederlandse overheid en het straffen van de mensenhandelaren. Zorg voor de slachtoffers ligt bij land- en tuinbouw minder voor de hand dan bij prostitutie, deze schakel in de keten blijft daarmee in de Drechtsteden onderbelicht.

De respondenten vertellen hoe belangrijk het is dat afzonderlijke organisaties hun rol in het algemeen belang zien en met hun handelen de democratische rechtstaat bewaken. *“Als het gaat om mensenhandel,”* wordt bij de Belastingdienst gesteld, *“vind iedereen het verwerpelijk en dat het aangepakt moet worden. (...) Deze vormen van slavernij passen niet in een land als Nederland.”* Bij de Arbeidsinspectie wordt gezegd: *“we doen het voor de B.V. Nederland (...) het beschermen van onze democratie.”* In de Drechtsteden ligt het primaat van de bestuurlijke aanpak bij het beschermen van de integriteit van de overheid.

Zorg voor de slachtoffers is een zaak waar de ketenpartners in het Drechtstedelijke casusoverleg geen prioriteit aan geven. Op de vraag of de zorg voor slachtoffers een rol speelt wordt er bij de Arbeidsinspectie geantwoord, *“als ik eerlijk moet zijn: nee.”* De gemeentelijke ambtenaar zegt erover: *“Ik zie bij overige uitbuiting ook niet direct welke rol de zorgpartijen zouden kunnen spelen.”* Het feit dat zorg geen onderdeel van de aanpak is, betekent niet dat slachtoffers geen baat hebben bij de samenwerking. Samenwerken betekent voor de partners ook dat ze soms een stap terugzetten ten behoeve van het algemeen belang. De Belastingdienst kan *“(...) in goed overleg bepalen dat wij onze acties niet doorzetten ten aanzien van het slachtoffer.”*

Naast het beschermen van de integriteit van de overheid als gemeenschappelijk cognitief kader, wordt ook, evenals in Groningen, samengewerkt vanuit het besef dat overleggen en het uitwisselen van diensten, leidt tot onderling begrip. De teamleider bij de Arbeidsinspectie

benadrukt dat *“een bedrijf vaak rommelt met meerdere dingen. Dat is het voordeel van overleg. Zo’n bedrijf heeft problemen met veel partijen. Afspraken op papier werken niet, je moet fysiek aan tafel zitten. Dat levert herkenning op.”* Het hoofd van de Vreemdelingenpolitie zegt: *“Als iedereen meedoet, geeft dat een gevoel van tevredenheid. We denken met elkaar na wat we zouden kunnen, iedereen biedt zijn diensten aan. Met elkaar nadenken is al winst, los van resultaat.”* Het casusoverleg speelt daarbij een belangrijke rol. *“Voorheen weet je niet van elkaar wat je doet.”*

### *Conclusie*

De gedeelde probleemperceptie in de Drechtsteden hamert op het beschermen van de integriteit van de overheid in een democratisch land als Nederland en het belang van elkaar kennen en samen aan tafel overleggen, maar of dit concrete resultaten oplevert wordt in die perceptie nog niet meegenomen.

### **6.3.2 Strategische samenwerking**

Het netwerk in de Drechtsteden laat een samenwerking zien die zich nog moet vormen voorbij een gemeenschappelijk denkkader naar strategische samenwerking. In een netwerk waarbij organisatiegrenzen nog steeds de dienst uitmaken, waar bevindt zich dan de ruimte voor het gezamenlijk aanpakken van mensenhandel? Met welke doelen kan men de huidige situatie verbeteren?

Een zekere mate van uniformering en coördinatie lijkt de overheersende wens te zijn bij de respondenten. De ambtenaar vindt: *“We moeten daadkrachtiger en slagvaardiger worden.”* Om dat mogelijk te maken wordt het belang van een ketenregisseur onderstreept. *“Er is grote behoefte aan een procesbewaker, omdat veel actoren mensenhandel erbij (red. naast de kerntaken) doen. Er is een aanjager nodig.”* Volgens hem maakt men *“weinig grote stappen. (...) We zijn in een poldermodel bezig, daarom is er nog geen sterke profilering van een ketenregisseur.”* Vanuit de Arbeidsinspectie wordt dit bevestigd: *“We zouden moeten kunnen leren van zaken. (...) Er moet een coördinerend persoon worden vrijgemaakt. Die moet dan wel de beschikking hebben over mensen.”* De reden voor deze mening is hetzelfde als die van de gemeente: *“Mensenhandel komt naast het gewone werk. Er is niet voldoende tijd. Iedereen praat mee, maar uitvoerend haken veel partijen af.”*



De vorm van samenwerken die het netwerk nu kent, gericht op kennisuitwisseling, verplicht niet tot het oppakken van elkaars signalen. Vooral bij de Arbeidsinspectie leidt dat tot frustratie: *“Als we morgen iets aantreffen, dan hebben we het morgen doorgebiefd. Aantreffen is nog niet zo eenvoudig. Er wordt ook niet altijd wat aan gedaan als we het aandragen. (...) Oorzaken dat onze zaken niet altijd worden opgepakt snap ik niet. Het is een omvangrijke zaak, maar het misdrijf druipt ervan af.”* Het niet oppakken van zaken of signalen hoeft geen strategie te zijn, maar slechts onmacht. Dat de maatschappelijke relevantie bij het bestuur nog niet geheel duidelijk is, wordt door de Vreemdelingenpolitie bijvoorbeeld niet als verwonderlijk ervaren. *“Je kunt het ze bijna niet kwalijk nemen, met de bezuinigingen. Er is ook geen duidelijke lijn vanuit de rijksoverheid.”*

De hang naar uniformering is groot. *“Momenteel zijn we aan het pionieren,”* stelt het hoofd van de Vreemdelingenpolitie. *“Er moet één mensenhandelsysteem komen. We zijn in Nederland de weg kwijt.”* Daar is iedereen het over eens. *“We moeten van inventarisatie naar het analyseren van risico's gaan,”* wordt bij de gemeente gezegd. Daarvoor is al een indicatiesysteem in samenwerking met de SIOD opgestart en is er een plan van aanpak opgesteld om procesafspraken te maken. Bij de Belastingdienst wordt gezegd dat de samenwerking bij voorkeur onder de RIEC paraplu moet komen te vallen. *“Actoren moeten zich dan meer gaan verscherpen op gebied van mensenhandel. We willen zo min mogelijk bestuurlijke drukte (red. convenanten).”* Deze wens van uniformering hangt nauw samen met de institutionele onzekerheid in het netwerk. Overal werken andere organisaties en andere afdelingen mee aan de aanpak en dat is dan weer in grote mate van de casuïstiek afhankelijk. Veel organisaties nemen deel, maar allemaal onder andere regelingen en in convenanten op verschillende niveaus. Het aanpakken van mensenhandel in een netwerk leidt daarmee onvermijdelijk tot het eerdergenoemde pionieren. *“Ik hoop op een meer landelijke visie op de aanpak van mensenhandel. Nu staat het bij ieder departement op de agenda. We zijn te fragmentarisch bezig,”* aldus het hoofd van de Vreemdelingenpolitie.

### *Conclusie*

Strategische onzekerheid in het netwerk rondom de aanpak van mensenhandel komt in de Drechtsteden neer op het gebrek aan coördinatie door een ketenregisseur met een staf. Daarnaast voelen de actoren een gebrek aan samenhang en sturing van bovenaf. Slechts de direct betrokkenen denken na over het verbeteren van het systeem en roeien met de riemen die ze hebben. Hoewel er cognitieve overeenstemming is over de ernst van het probleem, weet

nog niet iedereen wat de samenwerking kan opleveren voor de ander en over welke nuttige hulpbronnen zij beschikken. Mensenhandel heeft geen topprioriteit in de interne organisatie, de aangewezen functionaris moet daarom creatief met zijn mensen en middelen omgaan.

### 6.3.3 Institutionele samenwerking

Met de analyse van de institutionele achtergronden is vastgesteld dat er meer behoefte is aan landelijk beleid en dat de leidende rol wisselt naar aanleiding van de behandelde casus en de bijhorende expertise. Dit werkt direct door op de institutionele samenwerking. Enerzijds is die zeer divers van aard; iedere casus kent haar eigen structuur, leider en taakverdeling. Echter, op het gebied van institutionele samenwerking, kennen de Drechtsteden een beperkter, maar duidelijker afgebakend werkveld dan in Groningen. Dat komt door de deelnemende actoren.

De samenstelling van de overlegstructuur, zorgde in Groningen voor terughoudendheid bij sommige partners in het delen van informatie. Omdat zorgpartners in de samenwerking in de Drechtsteden niet betrokken zijn bij de overlegstructuur, kent het netwerk enkele institutionele voordelen, wat overigens niet automatisch betekent dat deze worden benut.

Binnen het overleg kan zonder terughoudendheid gedeeld worden, omdat het helder juridisch is ingekaderd. Dit werd reeds aangestipt bij de behandeling van de wet- en regelgeving in de institutionele achtergronden. De OOV Ambtenaar stelt: *“De discussie over de rechtmatigheid van het verstrekken van informatie is wel geslecht. Het RIEC convenant dekt het juridisch. De Wet politiegegevens (WPG) is stringent, maar de politie geeft daar veel aandacht aan”*. Hij voegt er wel aan toe dat, hoewel misdaadbestrijding van groot belang is, het doel niet alle middelen heiligt. *“De SIOD wil zo breed mogelijk informatie hebben, maar dan worden we teruggeworpen op onze eigen wetgeving.”* Een opmerking die hierop aansluit wordt gegeven bij de Belastingdienst: *“Het heeft te maken met de strengheid van de privacywet. Wij waren aangesloten bij alle convenanten, maar soms onder voorwaarden dat bepaalde zaken niet doorgegeven worden aan hulpverleners. In de applicatie die we gebruiken wordt die informatie afgeschermd.”*

Kortom: het zelfde probleem als in Groningen doet zich aan in de Drechtsteden, ondanks dat de actoren in de Drechtsteden beperkt blijven tot actoren die meer institutionele banden met elkaar hebben die informatiedeling tot op zekere hoogte mogelijk maken. Het probleem kenmerkt zich door een discussie over de strengheid waarmee wet- en regelgeving worden

gevolgd of geïnterpreteerd, ten opzichte van het algemeen belang van samenwerking om een omvangrijk probleem als mensenhandel aan te pakken, en de bewegingsvrijheid die de actoren daarin hebben.

#### **6.3.4 Conclusie**

De situatie in de Drechtsteden laat in zekere zin dezelfde kansen en belemmeringen voor samenwerking zien als in Groningen. Van verschillende probleempercepties, strategieën en institutionele kaders komt men uiteindelijk via een mengelmoes van creativiteit, pionieren en persoonlijke motivatie tot een gedeelde visie en een manier om binnen de kaders van de eigen organisatie toch zoveel mogelijk te kunnen doen. De lijm voor samenwerking die we in Groningen zagen: het creëren van onderling vertrouwen en het maken van procesafspraken onder de coördinatie van een ketenregisseur, ontbreekt echter. Dit leidt tot een uitgesproken beroep op het kiezen van een duidelijkere lijn op rijksniveau en de wens om een ketenregisseur in te zetten.

### **6.4 De relatie tussen achtergronden en samenwerking in de Drechtsteden**

Zoals reeds in de voorgaande conclusie naar voren kwam, ontbreken er in de samenwerking in de Drechtsteden de aantoonbare pogingen om het onderlinge vertrouwen te doen groeien. Daarnaast is het netwerk minder specifiek rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel geïnstitutionaliseerd. Deze constatering maken het moeilijker om in de Drechtsteden de relatie tussen de verschillende achtergronden en de samenwerking te achterhalen. Er zijn minder schakels die de verschillende achtergronden op elkaar afstemmen om tot samenwerking te komen.

#### **6.4.1 Governance**

De intergouvernementele relaties in de Drechtsteden die bij de aanpak van mensenhandel in beeld komen, zijn nog puur traditioneel van aard en niet specifiek vanuit de mensenhandelproblematiek tot stand gekomen. Dat betekent dat er in essentie een driehoek is van gemeenten, Vreemdelingenpolitie en OM, die elkaar wel kennen vanuit eerdere samenwerking rondom de proeftuin Mensenhandel. De Belastingdienst, de SIOD en de Arbeidsinspectie zijn hier onder het RIEC convenant nog wel nauw bij verbonden, maar zoals eerder vastgesteld, is dit een zeer ruime intergouvernementele relatie op basis van georganiseerde misdaad in de breedste zin van het woord. Dat betekent dat georganiseerde misdaad als een probleem wordt gezien dat onmogelijk kan worden aangepakt zonder

intergouvernementele samenwerking, maar of hier mensenhandel ook onder valt is compleet aan de prioriteiten van politiek en organisatie onderhevig.

Met de blik op het netwerkmanagement is de samenwerking in de Drechtsteden incidenteel georganiseerd. Er ontbreekt een ketenregisseur en een casusoverleg met vaste partners. De actoren die een grote rol kunnen spelen slaan de handen in elkaar en kijken wat de beste aanpak is. De gemeente is hierin geen centrale actor die voor afstemming zorgt en daar is wel behoefte aan.

Het feit dat er nog weinig in samenspraak is ondernomen, buiten het delen van informatie om, is deels te wijten aan het gebrek aan netwerkmanagement door een ketenregisseur. De grootste belemmering in deze lijkt te bestaan in de externe randvoorwaarden die netwerkmanagement een omvangrijke bezigheid maken voor de betrokken partners. Doordat de schaalniveaus niet in elkaar schuiven en de organisaties beduidend verschillende organisatieprioriteiten en –indeling kennen, is het maken van afspraken en het vastleggen hiervan in convenanten een groot onderdeel van het netwerkmanagement. Logischerwijs verdwijnt het managen van het netwerk rondom de *core-business* mensenhandel naar de achtergrond.

#### **6.4.2 Binnen- en buitenring**

Zoals reeds eerder vastgesteld is er vanuit de proeftuin een binnenring ontstaan van politie en OM. De gemeente is hier, met het oog op bestuurlijke aanpak, bijgekomen. De cohesie in deze binnenring is echter niet groot. Tussen de casusoverleggen, die worden vastgelegd, is er weinig contact tussen de betrokkenen en de gemeente faciliteert meer dan dat zij een voortrekkersrol speelt. Wat overblijft, is een strafrechtelijke tandem met een bestuurlijk zijwiel.

De organisaties uit de buitenring, de Belastingdienst, en de Arbeidsinspectie, opereren daarom helemaal ver in de marge. Bij de Arbeidsinspectie liet men bijvoorbeeld horen dat het idee bestaat dat zaken gewoon niet worden opgepakt als ze hapklaar worden aangeleverd. Omdat de Belastingdienst een sterke nationale programmastructuur heeft, wordt aanpassing op regionaal niveau lastiger.

Het eerdergenoemde gebrek aan netwerkmanagement kan een versterkende werking uitoefenen op het creëren van een binnenring met een grotere omvang, frequenter contact en meer cohesie. Dit element ontbreekt op dit moment.

### **6.4.3 Vertrouwen**

De voorbeelden van de zaak die vanuit de Arbeidsinspectie niet werd opgepakt door het netwerk en van de gemeente die bij de Belastingdienst wordt omschreven als een zoekende partij, laat zien dat er vertrouwen ontbreekt in de zekerheid die samenwerking kan bieden voor de inzet van instrumenten. Het vertrouwen in de goede bedoelingen is aanwezig en men denkt ook niet dat de ander informatie opzettelijk achterhoudt of opportunistisch handelt. Het is echter niet genoeg voor een duurzame vertrouwensband.

De conclusies over de samenwerking die werden getrokken bij de analyse van het netwerk-governance en de binnen- en buitenring, zijn een belangrijke voedingsbodem voor de analyse van het vertrouwengebrek. Het is moeilijk voor actoren om elkaar in vertrouwen te nemen, wanneer er sporadisch overleg plaatsvindt waar geen concrete gezamenlijke actie uit voortvloeit. De verwachting van de actoren is dat een ketenregisseur deze voorwaarden kan creëren. De vergelijking met Groningen laat dat ook zien.

### **6.4.4 Conclusie**

De relatie tussen de verschillende achtergronden in de Drechtsteden en de samenwerking wordt gekenmerkt door een gebrek aan structuur. Structuur die volgens de respondenten gecreëerd kan worden door het scheppen van een gemeenschappelijk beleidskader, mogelijk vanuit rijksniveau, de introductie van een ketenregisseur, een gelijkwaardige samenwerkingsrelatie tussen straf- en bestuursrecht. Omdat de relatie dusdanig incidenteel is, vervallen de respondenten snel in het omschrijven van de hiervoor genoemde aanbevelingen die de relatie zouden kunnen versterken. Geïnstitutioniseerd netwerkmanagement ontbreekt. De binnenring van het netwerk is klein en mist een prominente bestuurlijke component. Er is nog te weinig contact om überhaupt een omvangrijke analyse van het onderlinge vertrouwen te maken.

## VII. Vergelijkingsanalyse

In de voorgaande twee hoofdstukken zijn twee horizontale beleidsnetwerken in Groningen en de Drechtsteden geanalyseerd aan de hand van de verschillende achtergronden, de wijze waarop deze achtergronden in de samenwerking bij elkaar komen en de weg die daarvoor wordt afgelegd langs governance, het vormen van een binnen- en buitenring en het scheppen van vertrouwen. Hoewel in beide casussen hetzelfde stramien is gevolgd, is het duidelijk dat de theoretische concepten verschillend tot uiting komen. Daarnaast zijn er duidelijke overeenkomsten aan te wijzen in de belemmeringen die de netwerken ondervinden bij het komen tot gezamenlijke actie. In de vergelijkingsanalyse zullen de opvallende verschillen en overeenkomsten besproken worden. Dit hoofdstuk zal een antwoord verschaffen op de hoofdvraag hoe actoren met verschillende achtergronden kunnen samenwerken.

### 7.1 Verschillende cognities afstemmen

De netwerkpartners komen het netwerk in met verschillende cognities, strategieën en institutionele kaders. Op cognitief gebied is het verschil tussen Groningen en de Drechtsteden evident. De aard van de mensenhandel ligt hieraan ten grondslag.

In Groningen overheerst de prostitutie en in de Drechtsteden overheerst de overige uitbuiting. Vanaf dat verschil kunnen er logische gevolgtrekkingen geformuleerd worden. De discussie over de probleemdefinitie gaat in Groningen om de mate waarin overige uitbuiting een rol speelt en welke balans er gezocht moet worden tussen ‘boeven vangen’ en zorg dragen voor slachtoffers. In de Drechtsteden kent men geen langdurige ervaring met prostitutiebestrijding, de ervaring met mensenhandelbestrijding in het algemeen is recent en stamt uit een proeftuin. Dat zorgt ervoor dat de rol van het bestuur, die in Groningen al in het geding is, echter nog maar meer naar de achtergrond verdwijnt. Gebrek aan kennis en ervaring bij het openbaar bestuur, maakt niet blind voor het belang van de bestuurlijke aanpak, maar het maakt het creëren van een *sense of urgency* wel moeilijk. Datzelfde gevaar ligt in Groningen op loer, maar dat komt juist door de opgedane ervaring met een mislukte BIBOB-zaak en gebrek aan vertrouwen in de werkbaarheid van BIBOB. Als men geen bewijs kan aanleveren, blijft bestuurlijk handelen een risicovolle exercitie.

Een algemene overeenkomst tussen nagenoeg alle respondenten is het wijzen op bewustwording van de mensenhandelproblematiek bij alle betrokkenen. Dit is volgens velen

het beginpunt van een gezamenlijke aanpak. Momenteel blijft die kennis echter liggen bij de direct betrokken ambtenaren en functionarissen. Die kunnen het op hun beurt goed met elkaar vinden in Groningen, in de Drechtsteden ontbreekt het regelmatige contact waardoor het lastiger wordt om een gezamenlijk denkkader te ontwikkelen. Daarin zit een groot verschil tussen Groningen en de Drechtsteden, die het beste is toe te lichten aan de hand van een *loop*. Doordat er meer geïnstitutionaliseerde afstemming en coördinatie bestaat in Groningen, gecombineerd met een gedeeld verleden in de aanpak en nazorg in de prostitutie, is er een netwerk van personen ontstaan met een zelfde visie op de problematiek en een manier van samenwerken die goed bevalt en op haar beurt leidt tot meer structuur in de samenwerking. Strategische en institutionele afstemming heeft de gedeelde probleemperceptie beïnvloed en vice versa.

De Drechtsteden kennen een dergelijke wisselwerking nog niet, mede daarom wordt er mogelijk zo veel gehamerd op de strategische en institutionele verkokering. Omdat Groningen laat zien dat cognitieve *common ground* niet kan ontstaan zonder duidelijke wederzijdse afhankelijkheid en persoonlijk contact, ligt de conclusie voor de hand dat de verschillende achtergronden in de samenwerking of door doortastend handelen van centrale *agents*, of door structuuroplossingen, bij elkaar gebracht moeten worden. Dat iedereen baat heeft bij samenwerking en het delen van informatie is te horen in beide netwerken, in Groningen zit er echter een ander gevoel achter dan in de Drechtsteden. In Groningen weet men dat het zo is; in de Drechtsteden hoopt men het.

Een laatste opvallend verschil is de motivering van de samenwerking in beide netwerken. In Groningen vinden de respondenten dat er samen gewerkt moet worden om zo de slachtoffers te helpen en de mensenhandelaren een halt toe te roepen. Een credo dat in de Drechtsteden overheerst is het benadrukken van de integriteit van de overheid. Beide vertrekpunten, liggen aan de grondslag van de ketenregie en de bestuurlijke aanpak, maar laten wel een groot verschil in probleemperceptie zien. In Groningen, een netwerk dat zich meer in het maatschappelijk middenveld bevindt, staat de mens centraal. In de Drechtsteden staat de democratische rechtstaat Nederland aan de voet van bestuurlijk handelen.

## 7.2 Strategieën bundelen

Voor samenwerking is wederzijdse afhankelijkheid een belangrijke voorwaarde. Die wederzijdse afhankelijkheid zien we in beide netwerken terug in de vraag om informatie aan

elkaar. In Groningen bestaan daar formats voor die iedereen gebruikt; in de Drechtsteden stoelt deze uitwisseling van informatie op het casusoverleg.

Dat er een format is waarmee men signalen kan afstemmen, betekent niet dat Groningen gevrijwaard blijft van dezelfde strategische belemmeringen als de Drechtsteden. Beide netwerken lopen tegen het primaat van de eigen organisatiedoelen- en filosofie aan. Dat kan men proberen op te lossen door het doel van mensenhandelbestrijding te koppelen aan een ‘hoger’ organisatiedoel, zoals de Belastingdienst doet. Als *compliance* (bereidheid tot afdragen) wordt gestimuleerd door moreel handelen, dan is het samenwerken op het gebied van mensenhandel en het inzetten van middelen daartoe, een ondersteuning van dit doel.

Traditionele kerndoelen van de strafrechtelijke partijen liggen dichterbij de bestrijding van mensenhandel, dat maakt het voor bestuursrechtelijke partijen moeilijker om te zien welke bijdrage zij nu precies kunnen leveren. Dat is een proces dat volgens sommigen eenvoudigweg tijd nodig heeft; volgens anderen gaat het om de betrokkenheid van de personen in het netwerk. In Groningen laat de strategische aanpassing van het beleid van de KvK zien dat het laatste op waarheid kan berusten. In de Drechtsteden klagen de respondenten over het feit dat de samenwerking niet door een coördinerende figuur of een rijksoverheid wordt aangejaagd, maar uit de samenwerking in Groningen blijkt dat ook het eigen handelen invloed kan hebben op de intensiteit van het afstemmen van beleid.

Dat neemt niet weg dat een ketenregisseur in staat is om, doormiddel van overlegsturing en casusformats, de actoren op strategisch gebied dichterbij elkaar te brengen. In de Drechtsteden wordt er nu afgetast tussen de partners. Wat doet de ander en waarom zou ik hem aanspreken als hij niets met mijn informatie of middelen kan? Een ketenregisseur ziet waar de mogelijkheden liggen en hoeft minder deel te nemen aan deze strategische interactie. Het gevolg daarvan is dat de bestuurlijke aanpak een eigenaar heeft die al zijn of haar middelen kan vrijmaken voor de bestrijding van mensenhandel. De ketenregisseur kan zodoende als knooppunt fungeren waar minder twijfel over de inzet van beleid, mankracht en middelen bij bestaat.

### **7.3 Institutionele kaders bouwen en slechten**

De overeenkomsten die voortkomen uit verschillende institutionele achtergronden vertonen in beide netwerken grote overeenkomsten. De privacywetgevingen, het beroepsgeheim en de



Wet BIBOB worden zowel in de Drechtsteden als in Groningen ervaren als belemmerende factoren voor verdergaande samenwerking dan het delen van informatie, waarna er wordt teruggekeerd naar de eigen uitvoering. Daarnaast doet men in beide netwerken een oproep aan de rijksoverheid om een eenduidiger lijn te trekken, waardoor ook gemeenten die minder prioriteit geven aan de bestrijding van mensenhandel ertoe worden verplicht om bij te dragen. Tot slot kennen beide netwerken aangesloten partners die vanuit verschillende regio's en organisatie moeten samenwerken. Belastingregio's, politieregio's, gemeentes enzovoort kennen andere grenzen. Binnen de organisaties op hun beurt worden er vanuit niet corresponderende lagen afgevaardigden het overleg ingestuurd. Dat zorgt automatisch voor ongelijkheid in de verhoudingen.

De verschillen beginnen bij de vormgeving van het overleg. Beide netwerken kennen een casuoverleg, maar in de Drechtsteden is dat overleg beduidend kleiner in samenstelling en invloed. Een grote oorzaak hiervan is de eerdergenoemde *loop*: vanuit de cognitieve achtergrond bestaat er minder aanleiding tot het ontstaan van een omvangrijk netwerk, zeker waar een zorgoverleg aan gekoppeld is. Het beperkte aantal deelnemers aan het casuoverleg marginaliseert op haar beurt de verspreiding van bewustwording over het probleem.

Een ander verschil komt naar voren in de wijze waarop men omgaat met de eerdergenoemde belemmeringen vanuit de wetgeving. In Groningen wordt er meer proactief gezocht naar manieren waarop er met deze wetgeving gewerkt kan worden, door langs de grenzen te werken. Op dat punt blijft het in de Drechtsteden beperkt tot de wens om hier meer naar te kijken, ten bate van het algemeen belang, maar wordt er verder voor terughoudendheid gekozen en een beroep gedaan op het installeren van een ketenregisseur en het creëren van gemeenschappelijk kader vanuit de Rijksoverheid. Dit laat ook zien dat, hoewel alle bevoegdheden in het convenant zijn vastgelegd, dit document geen zekerheid biedt. Beide convenanten blijven redeneren vanuit bestaande jurisprudentie en voegen in de realiteit dus, naast een overeengekomen samenwerkingsverplichting, niets toe. De aangesloten actoren zijn zich hier terdege van bewust en dat werkt voorzichtigheid in de samenwerkingsrelatie in de hand.

## 7.4 Werken aan de relatie tussen achtergronden en samenwerking

De samenwerkingen in Groningen en de Drechtsteden laten in grote lijnen dezelfde belemmeringen en kansen zien, maar de samenwerking in Groningen is verder gevorderd omdat er een sterkere relatie bestaat tussen de verschillende achtergronden en de afstemming die er op cognitief, strategisch en institutioneel gebied plaatsvindt. Bij alle drie de indicatoren die de weg naar samenwerking beïnvloeden: governance, binnen- en buitenring en vertrouwen, zijn er in Groningen meer concrete uitingsvormen aan te wijzen. Hierdoor kent Groningen een meer geïntegreerde samenwerking, die ook wetenschappelijk beter te analyseren is.

Op het gebied van governance kent Groningen een duidelijkere managementstructuur. De ketenregisseur brengt het casuoverleg en het zorgoverleg bijeen, levert instrumenten aan die samenwerking mogelijk maken, blijft continu als liaison opereren tussen de actoren en zorgt zo voor onderling vertrouwen, een versterking van de binnenring en aansluiting van de buitenring. Het managen van intergouvernementele relaties wordt steeds eenvoudiger, omdat de wederzijdse afhankelijkheid verwordt tot een vanzelfsprekendheid. Vanaf dat punt neemt netwerkmanagement, het reguleren van de interactie, het van dag tot dag over. Als men de twee vormen van governance beschouwt als een tweetrapsraket, kan Groningen de eerste trap al afwerpen en is men in de Drechtsteden nog bezig om hem te bouwen. De ketenregisseur speelt hierin een essentiële rol.

De binnen- en buitenring in beide netwerken worden gekenmerkt door een binnenring die wordt aangedreven door een strafrechtelijke kerngroep, met bijhorend cognitief kader. Dit heeft directe invloed op het moeizame ontwikkelingsproces van de bestuurlijke aanpak, maar het is belangrijk om hierbij niet te vervallen in schulddenken. Alle actoren committeren zich tenslotte aan het belang van bestuurlijk handelen, maar worden in de ontwikkeling hiervan geremd door ervaringen uit het verleden, twijfel over de bestuurlijke slagkracht en het vertrouwen in de expertise van strafrechtelijke partijen. De binnenring wordt in Groningen versterkt door de zorgcoördinator en de KvK. Dat laat zien dat het primaat van het strafrecht in balans gebracht kan worden, wanneer andere partijen zichzelf voldoende ervaren en gemotiveerd achten. In de Drechtsteden vallen de partijen in de buitenring, met als voorbeeld de Arbeidsinspectie, ver buiten de binnenring. In Groningen bestaat een dergelijke afstand tussen binnen- en buitenring minder.

De analyse van vertrouwen in de Drechtsteden is moeilijk gebleken, omdat de samenwerking zich in een zeer pril stadium bevindt. In de Drechtsteden wordt vooral de twijfel uitgesproken of andere partijen zich wel bewust zijn van de mogelijkheden en genoeg kennis hebben en signalen op zullen pakken. Dat laatste speelt ook in Groningen. Er is alle vertrouwen, in beide netwerken, dat alle deelnemers samenwerking nastreven teneinde de misdaad te bestrijden. Daar staat tegenover dat het vertrouwen van organisaties in de mate waarop ze informatie kunnen delen, zeer wisselend kan zijn. Strikt kijkend naar de wetgeving houdt men liever de kaarten op de borst, maar door intensieve samenwerking kan het vertrouwen ontstaan om meer te delen dan in eerste instantie mogelijk werd geacht. Opvallend in deze conclusie is dat – op het eerste gezicht statische – wet- en regelgeving een kader vormt dat in de praktijk diverse speelvelden kan omvatten.

Actoren met verschillende achtergronden kunnen samenwerken rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Ze moeten hier echter voorwaarden voor scheppen die enkele belangrijke belemmeringen kunnen wegnemen of omzeilen. Een ketenregisseur kan eigenaar worden van het netwerkmanagement dat iedereen betrokken houdt, twijfel in elkaar en de eigen organisatiecapaciteit wegneemt en vertrouwen doet groeien. Een binnenring in een netwerk rondom mensenhandel bestaat in eerste instantie uit strafrechtelijke partners, waarbij het maatschappelijk middenveld en het openbaar bestuur zich in de marge bevinden. Persoonlijke inzet en bewustwording van de problematiek kunnen dit echter veranderen en de binnenring vergroten. Een eerste inzet of een bereidheid om enig risico te nemen, kan het vertrouwen in een netwerkpartner vergroten en hem tot de binnenring doen toetreden. De KvK in Groningen is daar een duidelijk voorbeeld van.

## VIII. Nawoord: horizontale netwerken institutionaliseren

### 8.1 Samenwerken met verschillende achtergronden

*Hoe kunnen actoren met verschillende achtergronden samenwerken in netwerken rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel?* Deze vraag werd aan het begin van dit onderzoek gesteld en kent een veelzijdig antwoord. Het komen tot een sluitend antwoord op deze vraag gaat ten eerste langs drie verschillende achtergronden, op cognitief, strategisch en institutioneel gebied, verspreid over een breed scala aan actoren. Vervolgens kunnen we een samenwerkingsverband herkennen waarin deze achtergronden blijven bestaan en in meerdere en mindere mate een rol spelen in het uiterlijk van het netwerk rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Hiertussen zit een pad dat de samenwerkende actoren afleggen, gebaad door *governance*-structuren, relatiebeheer en vertrouwen.

Om te begrijpen hoe actoren met verschillende achtergronden kunnen samenwerken op het gebied van mensenhandelbestrijding, om zodoende deze samenwerking verder uit te bouwen of te versterken, moeten we beginnen met de aard van mensenhandel als probleem. Mensenhandel is het schoolvoorbeeld van een complex probleem, waarbij een netwerkaanpak essentieel is.

- Ten eerste voert in Nederland de strafrechtelijke bestrijding van uitbuiting in de prostitutie al jaren de boventoon en deze focus vinden we nog steeds dominant terug in de netwerken rondom de bestuurlijke aanpak. Dit heeft direct effect op de dominantie van strafrechtelijke partners in het netwerk.
- Ten tweede groeit het bewustzijn van uitbuiting in de land- en tuinbouw, de bouw en de horeca. Betrokken actoren zoals de SIOD en Arbeidsinspectie, hebben moeite om dit voor het voetlicht te brengen.
- Ten derde groeit het besef dat bij het bestrijden van mensenhandel, ook het ondersteunen van de slachtoffers hoort. Dit bindt zorgpartners aan de diverse netwerken, met het gevolg dat informatiedeling een heet hangijzer wordt in de samenwerking. Politie, justitie, belastingdienst en gemeente, mogen tenslotte niet zomaar informatie delen met zorgstichtingen.

In de samenwerkingsverbanden bestaan twee visies op de reikwijdte van de samenwerking. Vanuit de eerste visie, die wordt gestuurd door wet- en regelgeving en de klassieke hiërarchische structuren in ons land, lijkt de ketenregie en haar wens om gezamenlijk tot actie te komen, soms utopisch. Vanuit de tweede visie, die wordt gestuurd door de wens om het probleem aan te pakken, is er veel mogelijk binnen de gestelde kaders, zolang de wil om de misdaad te bestrijden aanwezig is en op basis van duidelijke afspraken kan worden vormgegeven. De tweestrijd tussen deze visies staat informatiedeling, samenwerking en regelmatig overleg tussen de actoren niet in de weg. Iedere actor zegt er baat bij te hebben dat men nu beter van elkaar op de hoogte is dan voorheen. Echter, stappen tot intensivering van de samenwerking worden erdoor belemmerd. Sommigen leggen hiervoor een verantwoordelijkheid bij de overheid neer en vragen om meer speelruimte. Anderen gaan zelf op zoek naar de rekbaarheid van wet- en regelgeving. Een derde groep staat achter de huidige situatie en vindt dat samenwerking op dit niveau, niet ideaal, maar toereikend is. Vooral als men hier, in Groningen bijvoorbeeld bij de politie en de zorgpartners, baat bij heeft.

Kijkend naar de samenwerking blijkt dat de *bestuurlijke* aanpak van mensenhandel moeite heeft om zich staande te houden. Stafrecht en zorg zijn in vele gevallen belangrijker, of prominenter aanwezig, dan het bestuur. Dat is deels historisch bepaald, maar het komt ook door de terughoudende actiebereidheid van gemeenten. Andere prioriteiten bij burgers, schrikbeelden van mislukte BIBOB-zaken en onvoldoende inzicht in de materie liggen aan die terughoudendheid ten grondslag.

De verschillende achtergronden van de actoren leiden in de samenwerking in eerste instantie tot reflexgedrag: actoren die al samenwerken in de bestuurlijke driehoek zoeken toenadering, actoren die al samenwerken onder het RIEC-convenant delen meer met elkaar dan zij die daar buiten vielen enzovoorts. Persoonlijke preferenties daarentegen, kunnen in sommige gevallen wel op andere manieren toenadering tot andere actoren bewerkstelligen. Een prettige samenwerking, een gevoel van morele verplichting, een zelfde kijk op de problematiek en een groeiend vertrouwen in elkaar door veelvuldig contact, kunnen de samenwerking doen afwijken van de gebaande paden. Het gezamenlijk bestrijden van mensenhandel wordt dan meer een creatieve invulling van beleid en het opzoeken van de grenzen en mogelijkheden daarbinnen en minder een strijd tegen institutionele grenzen.

Actoren met verschillende achtergronden kunnen dus wel degelijk samenwerken, maar dit leidt niet automatisch tot een ‘eerlijke’ verdeling. Momenteel laten de onderzochte netwerken niet zien dat er felle voorvechters bestaan van een groeiende invloed van bestuurlijke instanties in het netwerk. Daarnaast is ook de *advocacy coalition* voor de bestrijding van de overige uitbuiting, nog niet sterk genoeg aanwezig om tot een evenwichtige probleembestrijding te komen.

## **8.2 Beleidsmatige aanbevelingen**

Groeiend bewustzijn van de mensenhandelproblematiek, een verdere inbedding van de ketenregie en haar ketenregisseur en een groeiende vertrouwensrelatie worden vanuit de respondenten aangegeven als mogelijke positieve ontwikkelingen richting de toekomst.

Het netwerk moet als het ware ‘institutionaliseren’. Deelnemende organisaties zijn nog steeds voor hun inzet voor de bestrijding van mensenhandel afhankelijk van beleid dat op hogere niveaus wordt vastgesteld en mensenhandel niet schaart onder de kerntaken. Institutionalisering van het horizontale netwerk lijkt de enige ontwikkeling die de klassieke hiërarchische en verkokerde verhoudingen die nog steeds bestaan, tegenwicht kan bieden. De thematische basis waarop momenteel in de praktijk al beleid wordt geschreven en uitgevoerd, moet haar weerslag kunnen vinden in de wijze waarop de Nederlandse staat is georganiseerd. Hoe dit is vorm te geven vraagt om een brede publieke discussie.

Los van deze fundamentele discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland heeft het analyseren van de netwerken rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel concreet laten zien hoe nationale prioriteiten in een decentrale eenheidsstaat als Nederland een geheel eigen leven kunnen gaan leiden, waarin gehandeld wordt naar de prioriteiten van organisaties en regio’s. Dit leidt tot een werkbare focus, maar ook tot kokervisie en een onsamenvattend landelijk beleidskader. In de onderstaande aanbevelingen zal daar dieper op in worden ingegaan.

Mensenhandel is volgens respondenten een ondergraving van de integriteit van de democratische rechtstaat en een inhumane misdaad. Twee redenen waarom de gehele overheid en al haar partners zoveel mogelijk met elkaar moeten samenwerken. Dit is de intentie van de bestuurlijke aanpak, de ketenregie is hier de uitvoering van. Momenteel ziet de

ketenregie zich echter geconfronteerd met een bestuurlijke werkelijkheid die nog niet geheel is ingericht om dergelijke samenwerkingsverbanden mogelijk te maken.

Op decentraal niveau krijgen de horizontale beleidsnetwerken veel ruimte om naar eigen inzicht te bepalen:

- wat de samenstelling van het netwerk is;
- hoe het overleg plaatsvindt;
- wie de leidende actor is en
- waar de probleemfocus en het operationele zwaartepunt liggen.

Het eerder genoemde reflexgedrag richting reeds bestaande samenwerkingsrelaties, zien we ook terug in een reflex richting bestaande operationele structuren. De politie weet wat mensenhandel is en hoe mensenhandelaren denken. Bestuurders vinden mensenhandel ontoelaatbaar, maar hebben de specialistische kennis niet. Die zullen ze ook nooit krijgen, op het niveau van de misdaadbestrijder of de slachtofferhulpverlener, maar ze kunnen die expertise wel verwerven op het vlak van de bestuurlijke actie. Evenals gemeenten bekend zijn met het gedrag en de zakelijke preferenties van de plaatselijke winkeleigenaren of marktkooplui, kunnen zij ook bekend zijn met het gedrag en de zakelijke preferenties van mensenhandelaren richting de overheid. Gemeenten moeten weten wat mensenhandelaren van hen willen en het vervolgens een halt toeroepen met de beschikbare middelen. Dit kan informatie-uitwisseling met netwerkpartners zijn of een gezamenlijke operatie om bijvoorbeeld vergunningen in te trekken en een arbeidscontrole uit te voeren. Daarnaast kan de gemeente als geen ander de partij zijn die de afstemming organiseert binnen het netwerk. Dit levert voor de gemeente het voordeel op dat haar kennis van de problematiek en de mogelijkheden om haar te bestrijden, groeit. Een ketenregisseur onder gemeentelijke pet is daarom preferabel.

De samenstelling van de netwerken verspreid over Nederland verschilt zeer. Iedere regio kent andere problemen, het is daarom niet noodzakelijk dat overal dezelfde partijen aan tafel zitten. Het is wel raadzaam om organisaties met een grote informatietoever in het netwerk worden opgenomen of in ieder geval hun informatie delen. De Kamer van Koophandel en de Belastingdienst zijn daar goede voorbeelden van. Zij hoeven niet noodzakelijk deel te nemen

aan offensieve bestrijding om de bestuurlijke aanpak tot een succes te maken, maar hebben wel een kennisverzameling van onschatbare waarde.

Momenteel constateren de betrokkenen dat de bestrijding van mensenhandel doormiddel van integrale samenwerking op convenantbasis, in Nederland nog te vrijblijvend en te divers wordt aangepakt. Dit kan mogelijk gevolgen hebben voor de verplaatsing van mensenhandel naar ‘zwakke regio’s’; het waterbedeffect. Het is daarom raadzaam om de Rijksoverheid opnieuw naar de bestuurlijke aanpak van mensenhandel te laten kijken en vervolgens met een heldere beleidsvisie te komen op de ketenregie in het bijzonder. Op die manier kan er aan de roep om institutionalisering worden voldaan.

Essentiële onderdelen van deze beleidsvisie richten zich op basis van dit onderzoek logischerwijs op de volgende punten:

- het instellen van een (gemeentelijke) ketenregisseur in alle grote gemeenten en
- het herijken van de bevoegdheden om informatie te delen tussen partners uit verschillende institutionele kaders.

Het eerste punt wordt het beste beargumenteerd vanuit de Groningse situatie. Om in Groningen te komen tot een netwerk dat naast prostitutie en slachtofferhulp ook de mensenhandel in de bouw, tuinbouw en horeca als focus kan nemen is zelfregulatie van intergouvernementele relaties rondom een gedeeld vertrekpunt niet meer genoeg. De ketenregisseur moet de noodzakelijke partners bij elkaar om tafel krijgen en hij of zij is de enige die hierin de absolute prioriteit bij mensenhandelbestrijding kan leggen. Daarnaast ligt er in deze een taak bij de ketenregisseur om te voorkomen dat meer samenwerking op meer gebieden, leidt tot een overschot aan samenwerkingsverbanden op een veelvoud aan niveaus. Hiervoor zal hij of zij niet slechts moeten kijken naar de interne samenwerkingsvormen, maar ook naar het beleid dat vanuit gemeente, provincie en Rijk op de schouders van de verschillende netwerkpartners wordt gelegd. Dit onderzoek heeft laten zien hoeveel verschillende verantwoordingslijnen er lopen op het gebied van mensenhandel tussen de actoren onderling en in de interne organisatie. Dit moet gestroomlijnd blijven of worden, wil netwerkmanagement lijden tot een verbreding van de focus in de bestuurlijke aanpak van mensenhandel in Groningen.



Vooral het laatste aanbevelingspunt, dat eerder in deze paragraaf al werd aangestipt, gaat verder dan de discussie rondom mensenhandel alleen. Het herijken van de bevoegdheden tot informatiedeling is een proces dat onlosmakelijk verbonden is met de opkomst van horizontale beleidsnetwerken in Nederland en zodoende van toepassing op een veelvoud aan maatschappelijke problemen die doormiddel van beleidsnetwerken worden aangepakt: jeugdzorg, gezondheidszorg en integratieproblematiek bijvoorbeeld. Omdat er tegenwoordig veel van dit soort constructies gebruik wordt gemaakt, maar de institutionele structuur van Nederland ondertussen al 150 jaar op dezelfde principes van een decentrale eenheidsstaat is gestoeld, is een brede discussie hierover in het publieke domein en de politiek van groot belang om horizontale samenwerking de ruimte te geven die zij nodig heeft.

### **8.3 Vervolgonderzoek**

Dit onderzoek heeft zich beperkt tot de samenwerkingsanalyse van twee regionale netwerken. Hoewel dit concrete aanbevelingen oplevert voor de bestrijding van mensenhandel volgens de bestuurlijke aanpak en middels de ketenregie, laat het genoeg mogelijkheden open voor nader onderzoek.

Allereerst is de logische vervolgstap een effectiviteitsonderzoek. Regionale partners werken bij oplevering van dit onderzoek ongeveer twee jaar samen op het gebied van mensenhandelbestrijding. Dat betekent dat de samenwerking, zoals deze is omschreven in dit onderzoek, geleid kan (of zelfs moet) hebben tot het hinderen van mensenhandel op alle aspecten van het barrièremodel: identiteit en entree, huisvesting, arbeid en financiële stromen. De vraag is nu: is dit ook daadwerkelijk gebeurd en zijn de uitvoerders tevreden met de bestuurlijke aanpak? Op het moment dat er op bestuurlijk niveau wordt samengewerkt, zoals in dit onderzoek werd beschreven, zien we dan dat de mensenhandel een aantoonbare slag wordt toegebracht? Het voorgestelde onderzoek vindt idealiter over enkele jaren plaats, wanneer de ketenregie en de bestuurlijke aanpak langer gemeengoed geworden zijn.

Ten tweede heeft dit onderzoek zich gericht op twee regionale netwerken. Mensenhandel is echter een probleem met een internationale reikwijdte. Het bestuderen van een regionaal netwerk en de onderlinge relaties daarbinnen heeft geen ruimte geboden voor het onderzoeken van deze internationale component en daarom ligt het voor de hand om hier in een vervolgonderzoek naar te kijken. Hoe wordt mensenhandel in andere Europese landen op decentraal niveau bestreden, hoe zorgen landen er onderling voor dat hier afstemming in

ontstaat? Mogelijk ook meer beleidsmatig: moet mensenhandel wel in de handen van gemeenten of provincies worden neergelegd of zijn er elders ook landelijke of internationale samenwerkingsverbanden die op bestuurlijke wijze mensenhandel onmogelijk proberen te maken?

## Literatuur- en bronnenlijst

- NRC.nl (2010) Arrestatie aspergeteler in Someren, geraadpleegd via:  
[http://vorige.nrc.nl/binnenland/article2462749.ece/Aspergeteler\\_opgepakt\\_wegens\\_mensenhandel](http://vorige.nrc.nl/binnenland/article2462749.ece/Aspergeteler_opgepakt_wegens_mensenhandel) (02-03-2011)
- Agranoff, R. & McGuire, M. (1999). Managing in Network Settings, in: *Review of Policy Research*, Vol. 16, Nr. 1, pp. 18 – 41
- Bressers, H. & Kuks, S. (2000) *Governancepatronen als verbreding van het beleidsbegrip*, Enschede: Universiteit van Twente
- Castells, M. (2003) *De Melkweg van het internet*, Amsterdam: Uitgeverij Van Genneep
- CCV (2010) *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit*, Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
- Daugbjerg, C. & Marsh D. (1998) Explaining policy outcomes: integrating the policy network approach with macro-level and micro-level analysis, in: *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press
- Edelenbos, J. & Klijn, E. H. (2007) Trust in Complex Decision-making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration, *Administration and Society*, 39: 25-50
- Enserink, B., Hermans, L., Kwakkel, J., Thissen, W., Koppenjan, J. en Bots, P. (2010) *Policy Analysis of Multi-Actor Systems*, Den Haag: Lemma
- Flight, S., Bogaerts, S., Korf, D.J., Siegel, D. (2010) *Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen, Eerste bevindingen*, Den Haag: Ministerie van Justitie
- Granovetter, M.S. (1973) The strength of weak ties, in: *American Journal of Sociology*, nr. 78, pp. 1360-1380
- Hendriks J. & Corsèl, M. (2009) *Handreiking Ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector*, Task Force Mensenhandel
- Huisman, W. (2005) *Het Van Traa-project: evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers
- Holvast, N.L. & Meij, P.P.J. (2011) De problematiek van sfeervervaging bij de bestuur-strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de legale prostitutiesector, in: *Tijdschrift voor veiligheid*, Leiden: Universiteit Leiden
- Hoppe, R., Van de Graaf, H., Van Dijk, A. (1987) Implementation research and policy design: problem tractability, policy theory, and feasibility testing, in:

*International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, pp. 581 - 604

- Jung, T. (2010) Policy networks: theory and practice, in: *The New Public Governance?*, London/New York: Routledge
- Kickert, W.J.M. & Koppenjan, J.F.M. (1997) Public management and network management: an overview, in: *Managing networks: strategies for the public sector*, London: Sage
- Klijn, E.H. (2010) Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes, in: *The New Public Governance?*, London/New York: Routledge
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2010) *Managing uncertainties in networks*, London/New York: Routledge
- Löffler, E. (2010) *Public governance in a network society*, London/New York: Routledge
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2008) *Bestuurlijke aanpak, Georganiseerde misdaad*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ministerie van Justitie (2007) Veiligheid begint bij voorkomen, *brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, Den Haag: Directoraat-generaal rechtspleging en rechtshandhaving
- Noordegraaf, M. (2008). *Management in het publieke domein*. Issues, instituties en instrumenten, Bussum: Coutinho
- Oerlemans, L.A.G. & Kenis, P.N. (2007). Netwerken en innovatieve prestaties. in: *M&O, Tijdschrift voor Management en Organisatie*, nr. 61(3/4), pp. 36-54
- Pressman J.L. & Wildavsky, A. (1973) *Implementation*, Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press
- RIEC Rotterdam-Rijnmond (2010) *Uitvoeringsmap bestuurlijk aanpak mensenhandel Rotterdam-Rijnmond*
- Rijksoverheid.nl (2011) Waarom wet BIBOB, geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bibob/waarom-wet-bibob> (02-11-2011)
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H.C. (1993) *Policy Change And Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder/Colorado: Westview Press
- Smit, M. (2001) Mensenhandel – een moderne vorm van slavernij, *Tijdschrift voor criminologie*, 43: 45-53

- Van der Meij, P.P.J. & Van der Leun, J.P. (2010) *Beleid, barrières en begrenzingen. Een domeinoverschrijdende aanpak van het fenomeen mensenhandel*, Leiden: Instituut voor Strafrecht en Criminologie
- Van Dijk, F.H. & Ungureanu, R.N. (2010) *Labour exploitation in Europe*, Den Haag: SIOD
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2008) Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad, *brief aan de Leden t.a.v. het college*

**Convenanten:**

- Regionaal Convenant, *Geïntegreerde Decentrale Aanpak Georganiseerde Misdaad regio Zuid-Holland-Zuid* (2010)
- Convenant, *Ketensamenwerking aanpak mensenhandel*, Provincie Groningen (2010)

## Bijlage 1: Niveaus en actoren in Groningen in relatie tot de aanpak mensenhandel

Niveau / Actor (Groningen)	Gemeente	RUIT	Ketenregisseur	Belastingdienst	Arbeidsinspectie	SIOD	KvK	OM
Nationaal / Rijksoverheid								
Provinciaal			Casusoverleg					
Veiligheidsregio / RIEC		Casus/Zorgoverleg						
Belastingregio				Casusoverleg				
Regionale Kamers van Koophandel							Casus/Zorgoverleg	
Parket (OM)								Casusoverleg
Gemeente								
Uitvoeringsniveau / afdelingen / teams	Casus/Zorgoverleg			Zorgoverleg	Casusoverleg	Casusoverleg		



= De organisatie of coördinatie van de actor bevindt zich op dit niveau



= Een vertegenwoordiger van dit niveau zit in het casusoverleg



= Een vertegenwoordiger van dit niveau zit in het zorgoverleg



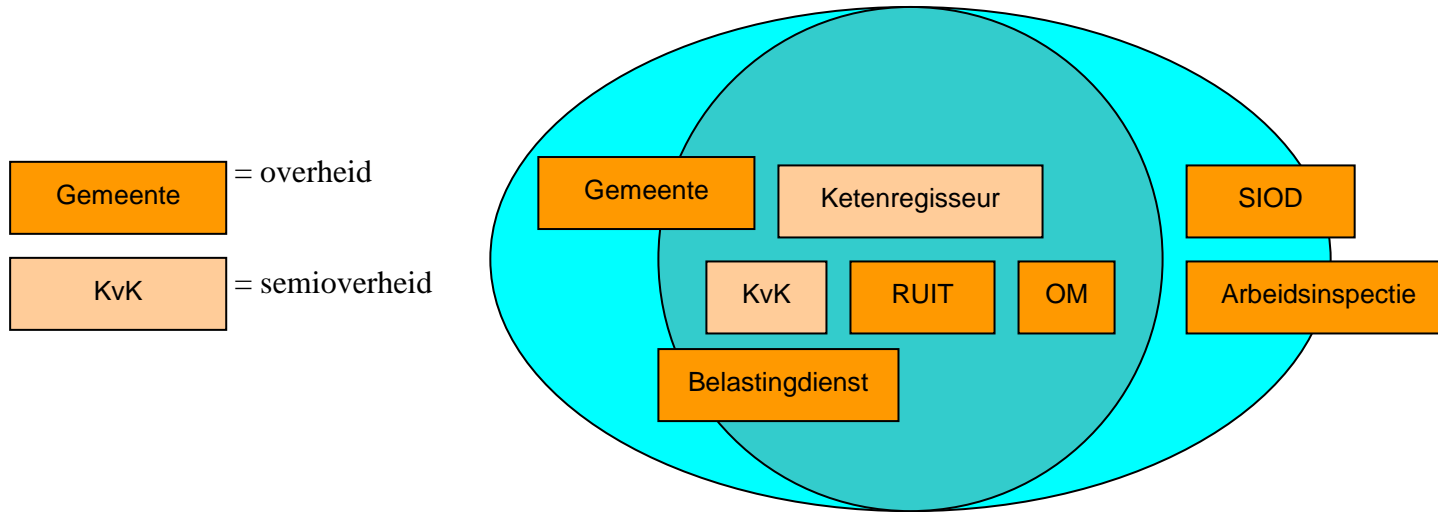
= Verbinding zorgpartners



= Verbinding casuspartners

Deze bijlage laat zien dat het leggen van verbindingen, tussen de actoren rondom de aanpak van mensenhandel, zich op een veelvoud aan niveaus begeeft. Tegelijkertijd houdt de afstemming niet op bij het betreffende niveau, maar moet ook in de interne organisatie vaak gezocht worden naar tijd, capaciteit en uren.

## Bijlage 2: Binnen- en buitenring in Groningen



Deze bijlage laat zien dat de actoren uit de eerste bijlage zich naast op verschillende niveaus ook op een verschillende relationele afstand tot elkaar bevinden. Namelijk in de binnen- en buitenring van het netwerk rondom de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Deze figuurlijke duiding is tot stand gekomen naar aanleiding van de interviews en kijkt onder andere naar de intensiteit van het contact, de gedeelde percepties en strategie en de mate van afstemming. Daarnaast vergemakkelijkt een van oudsher gedeeld institutioneel kader natuurlijk de insluiting in de binnenring, al is dat zeker geen garantie. Opvallend is bijvoorbeeld dat niet alle traditionele overheidsorganisaties zich in de binnenring bevinden, maar dat semioverheidsinstanties zoals de ketenregisseur en de KvK zich dicht bij het centrum bevinden. Daarnaast neemt de strafrechtelijke partner; het RUIT, nog steeds een belangrijke spilfunctie in.

## Bijlage 3: Respondenten

Groningen	Drechtsteden	Informatief
Teamleider RUIT	Hoofd Vreemdelingenpolitie Dordrecht	Marike Deventer (CCV)
Ketenregisseur Groningen	Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid Dordrecht	OOV Ambtenaar Nijmegen
Zorgcoördinator Groningen	Teamleider Arbeidsinspectie	Floris van Dijk (SIOD)
Regiocoördinator prostitutie Belastingdienst	Functionaris externe handhavings- en samenwerkingsregie Belastingdienst	Vertegenwoordiger Vereniging Nederlandse Gemeenten
Intern adviseur Kamer van Koophandel		Karel Schuurman (Ministerie van Binnenlandse Zaken)
Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid Groningen		Jack Verbruggen (Ministerie van V&J)
Slachtofferadvocaat		Jan Hendriks (Task Force Mensenhandel)
Accountmanager Mensenhandel SIOD		
Regio-officier van Justitie Groningen		



## Bijlage 4: Topiclijst

### Introductie:

- Voorstelronde
- Context onderzoek
- Opname/anonimiteit
- Terugkoppeling
- Verdere vragen voorafgaand aan interview

### Achtergrond:

- Kennis van en expertise m.b.t.:
  - Veiligheid begint bij Voorkomen
  - Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad
  - Programma Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdad
  - Mensenhandel (prostitutie/arbeidsuitbuiting/bedelarij etc.)
- Mensenhandel in de betreffende gemeente
- Wijze waarop Bestuurlijke aanpak in gemeente is vormgegeven
- Achtergrond eigen organisatie/functie

### Deel 1: Achtergronden

- Cognitieve achtergronden
  - Bekendheid met verschijningsvormen mensenhandel eigen organisatie en andere organisaties
  - Bekendheid met nationale beleidsagenda eigen organisatie en andere organisaties
  - Bekendheid met expertise en kennis van partners
- Strategische achtergronden
  - Organisatiestrategie
  - Visie op aanpak mensenhandel
  - Hoe gaat u te werk?
  - Bekendheid met werkwijze en visie van partners

- Aanpassing visie en werkwijze op partners?
- Institutionele achtergronden
  - Staatsrechtelijke positie
  - Bestuursrechtelijke positie
  - Botsingen met bestuurs-/strafrechtelijke partners
  - Samenwerking horizontaal of hiërarchisch?
  - Wet- en regelgeving rondom actor

## Deel 2: Individuele en gemeenschappelijke probleemperceptie

- Eigen probleemperceptie
- Gemeenschappelijke probleemperceptie van mensenhandel en de juiste aanpak in het beleid
- Omschrijving gemeenschappelijke probleemperceptie door actor
- Verschillen in perceptie onderling
- Gestelde doelen
- Gewenste situatie
- Huidige situatie en oorzaken daarvan

## Deel 3: Managen van de samenwerking

- Welke partners staan dichtbij elkaar
  - Informatie-uitwisseling
  - Uitwisseling van hulpbronnen en diensten
  - Historische verwantschap
  - Sociale verwantschap
- Welke partners staan verder van elkaar af
- Welke actoren hebben een leidende rol of gunstige informatiepositie?
- *Worden enkele partners soms van informatie onthouden?*
- Worden bestuur en politiek veelvuldig aangesproken?
- Reden tot beïnvloeden institutionele omstandigheden
- Afstemming tussen actoren (overleg, procedure, proces)

#### Deel 4: Prioritering en instrumenten

- Prioriteiten in betreffende gemeente
- Proces vaststelling en vastlegging prioriteiten
- Inzet bestuurlijke instrumenten (BIBOB, APV, onteigening etc.)
- Motieven voor prioriteiten en instrumenten

#### Deel 5: Afronding en vrije ronde

- Vragen en opmerkingen
- Eigen mening
- Verder verloop onderzoek/contact