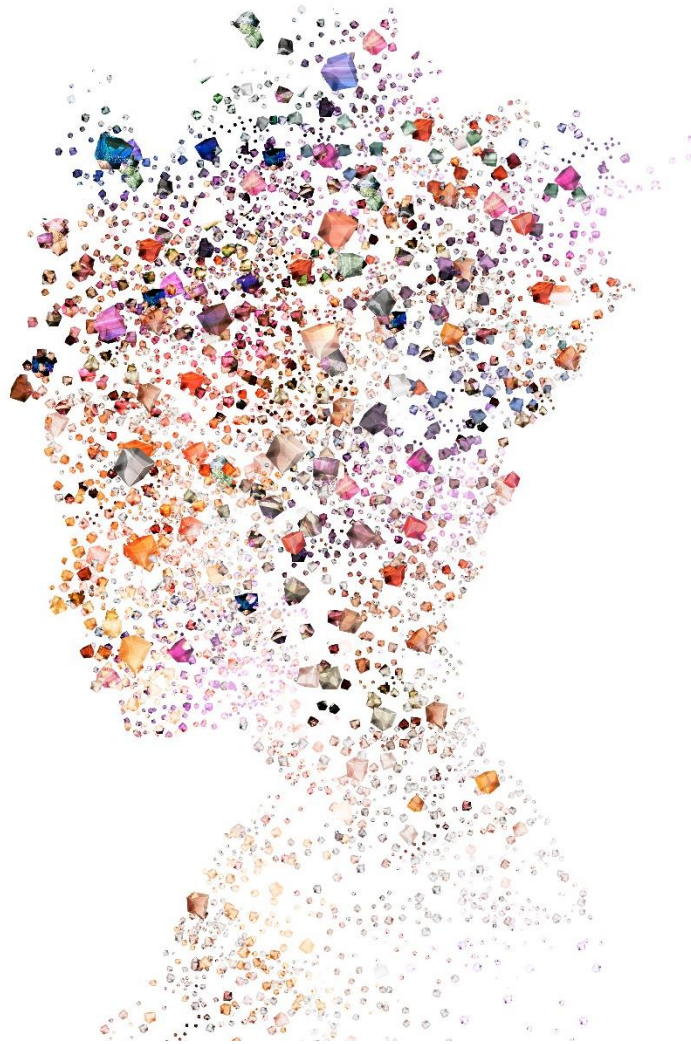


Begrensde interactie

De invloed van complexiteiten op een interactieproces tussen Nederlandse partijen betrokken bij de aanpak van de migratiestroom vanuit Panama



Masterthesis van Stephanie Marsman

Begrensde interactie

De invloed van complexiteiten op een interactieproces tussen Nederlandse partijen betrokken bij de aanpak van de migratiestroom vanuit Panama



Universiteit Utrecht

Naam: Stephanie Marsman
Student nummer: 5721709

Interne begeleider: Joram Pach
Tweede lezer: Tali Spiegel

Sociology: Contemporary Social Problems
Utrecht University
26 Juni 2017

Voorwoord

Op de voorpagina is te zien hoe kleine delen samen een mooi geheel vormen in de vorm van een vrouw. Dit staat symbool voor mijn thesis onderwerp: het is niet makkelijk om in een proces met veel betrokkenen een geheel te vormen maar door hier samen aan te werken kan een mooi geheel ontstaan.

In februari ben ik begonnen aan mijn thesis ‘Begrensde interactie’. Na vijf leerzame maanden kan ik trots zijn op het eindresultaat van mijn thesis. De thesis is geschreven ter afronding van de master ‘*Contemporary Social Problems*’ en in opdracht van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Ik vond het erg leerzaam om de opgedane theoretische kennis vanuit de master te verbinden met de praktijksituatie.

Graag wil ik mijn begeleider Joram Pach bedanken voor zijn begeleiding en bruikbare feedback. Zijn begeleiding vanuit de Universiteit Utrecht heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan een succesvolle afronding van deze scriptie. Ten tweede wil ik mijn begeleider Chris van der Wolff bedanken voor zijn begeleiding vanuit het EMM. Ook wil ik de medewerkers van de Koninklijke Marechaussee bedanken voor de toegankelijkheid en de hulp die ze mij geboden hebben. Dankzij de toegankelijkheid heb ik een kijkje kunnen nemen in de dagelijkse praktijk bij de grensbewaking op Schiphol. Tot slot wil ik graag mijn familie, vriend en vrienden bedanken voor de steun die ze mij gegeven hebben tijdens deze vijf maanden.

Ik kan zeggen dat ik trots ben op het behaalde resultaat en er naar uitkijk om na afronding van de master mijn opgedane theoretische kennis toe te passen in de praktijk.

Stephanie Marsman
Utrecht, 26 juni 2017

Samenvatting

Sinds 2012 wordt de *Immigration Liaison Officer* (ILO) Panama, geplaatst door de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), geconfronteerd met het feit dat veel vrouwen vanuit Honduras, El Salvador en Nicaragua vanaf Panama via Schiphol naar Zuid-Europa reizen. Bij deze migratiestroom zijn vermoedens van illegale migratie en mensenhandel omdat vermoedens zijn van georganiseerde misdaad en omdat 98% niet komt opdagen voor de retourvlucht. Daarnaast heeft de ILO Panama in het verleden negatieve adviezen gegeven over deze passagiers aan de KLM. De KLM heeft dit in eerste instantie opgevolgd maar kreeg naar verloop van tijd te maken met claims die uitmondde in schadevergoedingszaken. Dit is een indicatie voor een georganiseerd verband achter deze migratiestroom. De KLM heeft daarom gekozen om de negatieve adviezen van de ILO Panama niet meer op te volgen. Hierdoor worden de passagiers met een negatief advies nu pas opgevangen aan de grens door de Koninklijke Marechaussee (KMar), met als gevolg dat de migratiestroom moeilijker te stoppen is.

In dit proces zijn vier organisaties in Nederland (in)direct betrokken: de KMar, de KLM, IND en Schiphol. Deze partijen hebben allemaal een eigen rol in het aanpakken van de migratiestroom vanuit Panama. Het aanpakken van een migratievraagstuk met private en publieke partijen is complex omdat vaak verschillende percepties, belangen en regels een rol spelen. Om te kijken hoe deze complexiteiten een rol spelen in dit interactieproces wordt antwoord gegeven op de vraag hoe complexiteiten van invloed zijn op het interactieproces tussen Nederlandse organisaties betrokken bij het tegengaan van de illegale migratie en mensenhandel, dat verloopt vanuit Panama via Schiphol naar Zuid-Europa.

De *Governance Network Theory* van Klijn en Koppenjan (2016) wordt gebruikt als het theoretisch kader van dit onderzoek. Vanuit deze theorie wordt verondersteld dat de interactie vaak moeilijk verloopt. Dit, omdat actoren hun eigen percepties, strategieën en oplossingen hebben voor het probleem, wat kan leiden tot conflicten. In het interactieproces spelen drie verschillende complexiteiten een rol: inhoudelijke, strategische en institutionele complexiteit.

Met behulp van twintig interviews met een groep betrokkenen en een groep experts zijn de verwachtingen getoetst. Hieruit blijkt dat alle drie de complexiteiten van invloed zijn op het interactieproces. Wel zit een verschil in de mate van invloed van de complexiteit op het interactieproces. Strategische en institutionele complexiteit hebben de grootste invloed op het interactieproces. De invloed van inhoudelijke complexiteit is minder groot.

De belangrijkste aanbeveling van dit onderzoek is om meer capaciteit op de grensbewaking aan te stellen. Uit de resultaten blijkt dat het capaciteitstekort op de grensbewaking verschillende gevolgen heeft voor het gehele interactieproces en daarmee ook op de aanpak van de migratiestroom vanuit Panama. Meer capaciteit heeft een positieve invloed op de grenscontrole: de grenswachters zullen minder druk ervaren. Door vaste medewerkers aan te stellen op de grens gaat het kennisniveau

omhoog, wat bijdraagt aan het aantal weigeringen. Er zullen minder lange rijen ontstaan voor de balies en minder passagiers zullen hun vlucht missen. Hierdoor zullen minder complexiteiten een rol spelen wat op den duur de aanpak van de migratiestroom ten goede komt.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	6
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Doelstelling	13
1.3 Maatschappelijke relevantie	14
1.4 Wetenschappelijke relevantie	14
1.5 Leeswijzer	14
2. Beleidskader	16
2.1 Verantwoording betrokken partijen.....	16
2.1.1 Koninklijke Marechaussee (KMar)	16
2.1.2 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).....	17
2.1.3. Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM).....	17
2.1.4. Luchthaven Schiphol	18
2.1.5 Conclusie	18
2.2 Personeelsbeleid KMar.....	19
2.3 Wetgeving	19
2.3.1 VN-protocol mensenhandel en de Schengengrenscore.....	19
2.3.2 Nederlandse wetgeving	20
2.3.2.1 Wet bescherming persoonsgegevens	20
2.3.2.2 Wet politiegegevens	21
3. Theoretisch kader	22
3.1 <i>Governance network theory</i>	23
3.1.1 Inhoudelijke complexiteit.....	24
3.1.2 Strategische complexiteit.....	25
3.1.3 Institutionele complexiteit	26
3.2 Verwachtingen.....	27
4. Onderzoeksmethode	30

4.1 Type onderzoek	30
4.1.1 Topics	30
4.2 Deelnemende participanten	31
4.3 Analyse.....	32
4.4 Ethiek	33
4.4.1 Ethische criteria met betrekking tot de respondenten.....	33
4.5 Verantwoording.....	34
5. Resultaten	35
5.1 Verhoudingen tussen de partijen	35
5.2 Resultaten inhoudelijke complexiteit	38
5.2.1 Percepties.....	38
5.2.1.1 Belemmeringen	39
5.2.1.2 Kwaliteiten	40
5.2.2 De invloed van inhoudelijke complexiteit op het interactieproces.....	41
5.3 Strategische complexiteit	42
5.3.1 Belangen.....	43
5.3.2 Mate van afhankelijkheid	44
5.3.3 Middelen.....	48
5.3.4 Strategische keuzes.....	51
5.4 Institutionele complexiteit	52
5.4.1 Regels.....	53
5.4.2 Vertrouwen.....	55
5.5 Advies.....	56
6. Conclusie	59
6.1 Belangrijkste succes- en belemmerende factoren in het interactieproces.	59
6.2 De invloed van complexiteiten.....	60
6.3 Conclusie centrale onderzoeksvraag	61
7. Aanbevelingen.....	64
7.1 Beleidsaanbevelingen.....	64

7.1.1 Stel meer capaciteit beschikbaar op de grensbewaking.....	64
7.1.2 Zorg dat voor duidelijkheid over wanneer informatie wel en niet gedeeld mag worden volgens de Wet politiegegevens en de Wet bescherming persoonsgegevens.....	65
7.1.3 Onderzoek de mogelijkheden tot internationale samenwerking.....	65
7.1.4 Onderzoek de mogelijkheden voor het aanstellen van een netwerkmanager in dit fenomeen	66
7.1.5 Biedt een taalcursus Spaans aan voor de marechaussees die op de grenscontrole op Schiphol werken	66
7.2 Aanbevelingen voor de praktijk	67
7.2.1 Ga met elkaar in gesprek over het geven van een terugkoppeling	67
7.2.2 Besteed aandacht aan het opbouwen van vertrouwen tussen de KMar en Schiphol	67
8. Discussie.....	69
Afsluiting.....	70
Referenties.....	71
Bijlage 1 – Wetgeving mensenhandel en illegale migratie	76
Artikel 273f	76
Vreemdelingenwet.....	77
Bijlage 2 – Informatie over mensenhandel en illegale migratie.....	79
Bijlage 3 – Topics en topiclijst.....	81
Percepties.....	81
Strategische keuzes.....	81
Institutionele regels	81
Advies.....	82
Beleid.....	82
Topiclijst betrokken partijen	83
Topiclijst Experts	88

1. Inleiding

“Wat ik zie is dat de situatie in de Noordelijke driehoek, dan hebben we het in ieder geval over Nicaragua, Honduras maar ook El Salvador, dat daar de leefomstandigheden dusdanig zijn dat er heel veel mensen zijn die daar weg willen. We zien een enorme stroom naar de Verenigde Staten vaak van jonge kinderen zelfs. En we zien sinds enkele jaren ook een stroom van vooral jonge vrouwen naar Europa en dan vooral naar Zuid-Europa, naar Spanje, maar daar is ook een kleine verschuiving in gekomen. Ik denk dat we ongeveer 3000 mensen per jaar hebben die met vluchten van Air France en KLM naar Europa reizen, en niet terugkomen.” – ILO Panama

Bovenstaande quote geeft een indicatie van de omvang van het probleem. In Nederland zijn vier organisaties (in)direct betrokken bij het tegengaan van deze migratiestroom. Dit zijn de KLM, de Koninklijke Marechaussee, de IND en Schiphol. De drie direct betrokken actoren, KLM, Koninklijke Marechaussee en de IND, erkennen bovenstaand probleem. Schiphol is een actor die indirect betrokken is omdat zij enkel facilitator zijn van de grenscontroles. Tot een stop van deze migratiestroom is het nog niet gekomen. Dit komt mede doordat een samenwerking met publiek en privaat vrij complex is en actoren tegen belemmeringen oplopen in het interactieproces. Hoe deze complexiteiten van invloed zijn op het interactieproces en de migratiestroom vanuit Panama wordt in dit rapport duidelijk. De aanleiding van dit onderzoek is in onderstaande paragraaf beschreven.

1.1 Aanleiding

Een aantal jaar geleden is door de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) een *Immigration Liaison Officer* (ILO) geplaatst op Panama om inzicht te krijgen in wat speelt rondom Panama met betrekking tot migratie. Haar is opgevallen dat veel vrouwen vertrekken via Panama naar Europa. Hierbij zijn vermoedens van illegale migratie en mensenhandel. Mensenhandel en illegale migratie zijn twee verschillende fenomenen. Illegale migratie wordt omschreven als *‘het binnen reizen van een land zonder een geldig visum of een geldige verblijfsvergunning, of het verblijven in een land na verstrijking van de geldigheid van het visum’* (Grobbecker, 2011). Onder mensenhandel wordt verstaan *‘het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met als doel om die persoon uit te buiten. Uitbuiting is de kern van mensenhandel dit kan zowel seksuele als arbeidsuitbuiting zijn’* (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2017). Een groot verschil tussen illegale migratie en mensenhandel is dat bij mensenhandel vrijwel altijd enige vorm van dwang plaatsvindt en illegale migratie vaak op vrijwillige basis. Met dit laatste wordt bedoeld dat de migrant zelf gekozen heeft en niet gedwongen is door een ander. Situationele factoren kunnen een rol spelen zoals veiligheid waardoor de persoon op onvrijwillige basis migreert (Grobbecker, 2011). Echter, hier kan een kanttekening bij geplaatst worden: bij minderjarige slachtoffers van mensenhandel hoeft geen sprake te zijn van dwang om toch te kunnen veroordelen voor uitbuiting.

De ILO Panama wordt vanaf 2012 geconfronteerd met het feit dat vrouwen vanuit Honduras, Nicaragua en in mindere mate El Salvador via Panama naar Parijs of Amsterdam vliegen om uiteindelijk door te vliegen naar voornamelijk Spanje en in mindere mate Italië. De reden dat deze vrouwen vertrekken is te relateren aan slechte omstandigheden in het land van herkomst. Deze omstandigheid kan een vrouw doen bewegen om het land van herkomst te verlaten en opzoek te gaan naar een betere toekomst.

Bij deze vrouwen is de documentatie in orde maar betreft het vrouwen met een mager reisprofiel zoals weinig bagage en een aangepaste hoeveelheid geld (Weijs & Deelen, 2012). Het volledige reisprofiel van deze vrouwen staat in bijlage 2. Een reden waarom de documentatie vaak in orde is, is omdat inwoners van deze drie landen drie maanden in het Schengengebied mogen verblijven zonder de aanvraag van een visum. Alleen het hebben van een geldig paspoort is noodzakelijk (Weijs & Deelen, 2012). Het Schengengebied betreft 26 Europese landen waar men als inwoner van de Europese Unie vrij mag reizen. De controle van personen vindt plaats aan de buitengrenzen van het Schengengebied (Rijksoverheid, 2017).

Tot zover kan men zich afvragen of sprake is van illegale migratie aangezien de documentatie in orde is en deze vrouwen in bezit zijn van een geldig paspoort. Echter, niet-Schengen inwoners moeten voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst zoals in de Schengengrenscodes is beschreven, deze criteria is terug te vinden in paragraaf 2.3.1. Tevens blijkt dat 98% niet komt opdagen voor de retourvlucht waardoor illegale migratie en mensenhandel niet uit te sluiten zijn.

Eerder is aan de hand van een negatief advies van de ILO Panama aan de KLM en Air France, geprobeerd deze migratiestroom tegen te houden. Desondanks nam Air France deze vrouwen vrijwel altijd mee op de vlucht van Panama naar Parijs. De KLM weigerde deze vrouwen in eerste instantie maar kreeg na verloop van tijd te maken met claims die uitmondde in schadevergoedingszaken waardoor de KLM veel geld moest betalen aan de geweigerde passagiers. Om deze reden heeft de KLM het negatieve advies van de ILO Panama niet langer opgevolgd. Doordat deze negatieve adviezen niet meer opgevolgd worden is het gevolg dat de ILO Panama geen middelen meer heeft om de KLM te overtuigen deze passagiers te weigeren bij vertrek vanuit Panama. Opvallend is dat rechtszaken zijn aangespannen door deze vrouwen, hetgeen veel geld kost en bepaalde kennis vraagt waarvan vermoed wordt dat deze vrouwen dit niet hebben. Daarom is het interessant om af te vragen hoe zij deze rechtszaken kunnen betalen of dat er mogelijk enige organisatie achter deze migratie van de vrouwen zit.

Naast deze opvallende bevinding zijn in het verleden *overstayers* met Nicaraguaanse, Hondurese afkomst aangetroffen in Nederland (Weijs & Deelen, 2012). Een *overstayer* is iemand die langer dan 90 dagen in een periode van 180 dagen in het Schengenbied is verbleven (Immigratie- en Naturalisatiedienst, 2017). In bijlage 2 is meer informatie beschreven over de verwachting dat het gaat om illegale migratie en/of mensenhandel.

Uit bovenstaande situatieschets komt naar voren dat meerdere Nederlandse organisaties betrokken zijn bij de aanpak van deze migratiestroom zoals benoemd in de inleiding. Echter, het is niet duidelijk hoe deze partijen met elkaar samenwerken ter bestrijding van illegale migratie en mensenhandel. Het wordt tevens als probleem gezien dat er geen probleemeigenaar is in dit interactieproces. Dit vertraagt het proces met betrekking tot het aanpakken van deze migratiestroom. Om deze redenen is het interessant om meer kennis op te doen over het gehele proces met de betrokken partijen. Om dit te kunnen doen is het van belang om uit te zoeken hoe de weigeringsprocedure er in Nederland uitziet, aan welke regels de betrokken actoren gebonden zijn en hoe zij met elkaar samenwerken. Eveneens is het interessant om meer inzicht te krijgen in het functioneren van de actoren in het interactieproces en de invloed van complexiteiten op dit interactieproces.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om het speelveld van de Nederlandse organisaties te verkennen die betrokken zijn bij de huidige aanpak van de migratiestroom dat verloopt vanuit Panama via Schiphol naar Zuid-Europa. Dit wordt gedaan door te onderzoeken hoe de huidige vorm van het interactieproces eruitziet en wat de invloed van de complexiteiten is op het interactieproces. Tijdens het onderzoek zal gevraagd worden naar de rol van percepties, keuzes, belangen, middelen, regels en de mate van vertrouwen. Dit geeft een helder beeld van het interactieproces tussen de partijen die betrokken zijn bij de aanpak van de migratiestroom. Tevens kan gekeken worden naar de invloed van deze concepten op het interactieproces. Dit zal leiden tot het advies waarin aanbevelingen worden gegeven ten behoeve van het versterken van het interactieproces tussen de vier partijen die betrokken zijn in dit onderzoek. Het theoretisch kader dat gebruikt wordt om het interactieproces tussen partijen en de invloed van de complexiteiten inzichtelijk te maken is de *Governance Network Theory* van Klijn en Koppenjan (2012). Klijn en Koppenjan (1993) omschrijven een interactieproces als: *‘Een continue aaneenschakeling van handelingen tussen verschillende actoren, die bestuurd en gereguleerd wordt door formele en informele regels, die ontstaan rondom problemen of beslissingen waarin actoren een belang hebben’* (Klijn & Koppenjan, 1993). Uit bovenstaande volgt de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek:

Hoe zijn complexiteiten van invloed op het interactieproces tussen Nederlandse partijen betrokken bij het tegengaan van de illegale migratie en mensenhandel dat verloopt vanuit Panama via Schiphol naar Zuid-Europa?

Deze centrale onderzoeksvraag kan opgedeeld worden in een beschrijvende, een verdiepende, en een adviesvraag:

- Beschrijvende vraag: *Hoe ziet het huidige interactieproces omtrent het tegengaan van mensenhandel en illegale migratie in Nederland eruit?*
- Verdiepende vraag: *Wat is de invloed van complexiteiten op het interactieproces?*

- Adviesvraag: *Hoe kan het interactieproces geoptimaliseerd worden, gericht op het tegengaan van illegale migratie en mensenhandel?*

1.3 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het inzicht geeft in het Nederlandse speelveld binnen de illegale migratie en mensenhandel dat verloopt van Panama, via Schiphol naar Zuid-Europa. Mensenhandel is nog steeds een groot probleem in de samenleving wereldwijd. Geschat wordt dat 880.000 mensen leven in een uitbuitingssituatie (Europa Nu, 2013). Om met dit onderzoek inzicht te krijgen in de invloed van de complexiteiten op het interactieproces tussen de betrokken organisaties in Nederland wordt verondersteld dat er een effectieve aanpak in Nederland gerealiseerd kan worden. Deze aanpak kan bijdragen aan het terugdringen van de illegale migratie en mensenhandel dat verloopt vanuit Panama via Schiphol naar Zuid-Europa. Eveneens draagt dit onderzoek bij aan het onder de aandacht brengen van deze migratiestroom bij de betrokken Nederlandse organisaties en Nederlandse organisaties die zich bezighouden met mensenhandel zaken en illegale migratie. Tot op heden zijn enkele maatregelen ingezet om de migratiestroom aan te pakken. Echter, dit heeft nog niet geleid tot een stop van de migratiestroom vanuit Panama. Verwacht wordt dat naast deze maatregelen aanbevelingen gedaan kunnen worden die bijdragen aan het optimaliseren van het interactieproces tussen de betrokken actoren. De aanbevelingen zullen een positieve invloed hebben op de aanpak van de migratiestroom vanuit Panama. In dit onderzoek wordt dit gedaan doormiddel van het bieden van inzichten die kunnen helpen bij een beter management van het netwerk.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat dit onderzoek de theorie koppelt aan een praktijksituatie. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de *Governance Networks Theory* van Klijn & Koppenjan (2012). Deze theorie geeft inzicht in de complexiteit van interactieprocessen binnen *governance* netwerken die ingaan op specifieke problemen, beleid, programma's of publieke diensten (Klijn & Koppenjan, 2016). Aangezien deze theorie toegepast wordt in een praktijksituatie kan deze theorie getoetst worden en kan gekeken worden of deze theorie aangescherpt dient te worden. Eveneens kan dit onderzoek bijdragen aan een vervolgonderzoek. Omdat dit een exploratief onderzoek is en inzicht biedt in een klein deel van de gehele migratiestroom zou er een vervolgonderzoek kunnen plaatsvinden dat het internationale perspectief nader onderzoekt om op die manier een completer beeld te verschaffen van de internationale aanpak van de illegale migratie en mensenhandel dat verloopt van Panama via Schiphol (en Parijs) naar Zuid-Europa.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit 7 hoofdstukken. In het huidige hoofdstuk is de aanleiding, de doelstelling, de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie besproken. Hoofdstuk 2, het beleidskader, gaat in op de rol van de betrokken organisaties, het personeelsbeleid van de KMar en de wetgeving die een rol

speelt in het interactieproces. Hoofdstuk 3, het theoretisch kader, heeft betrekking op de theorie die is gebruikt in dit onderzoek: *The Governance Network Theory* van Klijn en Koppenjan (2012). Het beschrijft de complexiteiten die mee spelen in een netwerk waarin actoren met verschillende achtergronden betrokken zijn. De methode van dit onderzoek wordt beschreven in hoofdstuk 4. Dit hoofdstuk gaat in op de methode die gebruikt is voor de dataverzameling, de manier van analyse en het ethische aspect van onderzoek. In hoofdstuk 5 zijn vervolgens de resultaten van het onderzoek beschreven, hetgeen een overzicht biedt van de uitkomsten. Hoofdstuk 6 bevat de conclusie van het onderzoek, hierin wordt weergegeven wat de belangrijkste uitkomsten zijn van het onderzoek. Deze uitkomsten vormen een antwoord op de centrale onderzoeksvraag. In hoofdstuk 7 worden beleidsaanbevelingen en aanbevelingen voor de praktijk gegeven. Tot slot worden in hoofdstuk 8, discussie, de sterke en zwakke punten van dit onderzoek benoemd.

2. Beleidskader

In dit hoofdstuk wordt het beleidskader dat van toepassing is op het onderwerp van dit rapport nader toegelicht. De informatie die wordt verstrekt draagt bij aan het beter begrepen van de invloed van specifieke beleidsstukken op het interactieproces.

Beleid kan op veel verschillende manieren gedefinieerd worden. In dit rapport is gekozen voor de definitie omschreven door Kleijn (1968): *Beleid kan omschreven worden als 'bewust en systematisch handelen, met gebruikmaking van doelmatige middelen, met een duidelijk omljnd politiek doel voor ogen'*. Aan de definitie is af te leiden dat het een breed begrip omvat maar na uitgebreide studie wordt in dit rapport slechts het beleid beschreven dat van toepassing is op het onderzoek. Daaronder valt het beleid van organisaties en wetgeving waarmee betrokken partijen te maken hebben als het gaat om de aanpak van illegale migratie en mensenhandel. Het beleid binnen organisaties heeft voornamelijk betrekking op afspraken en kaders die gesteld zijn waarbinnen actoren moeten handelen. De organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van de migratiestroom zijn de Koninklijke Marechaussee (KMar), de IND, KLM en Schiphol. Onderstaand wordt een omschrijving gegeven van de organisaties, hetgeen een beeld geeft over de taken van de verschillende organisaties. Vervolgens wordt het personeelsbeleid van de Koninklijke Marechaussee beschreven omdat verwacht wordt dat enkel dit beleid gezien wordt als een belemmering in het interactieproces. Als laatste wordt de internationale regelgeving, de Wet politiegegevens en de Wet bescherming persoonsgegevens beschreven. Dit biedt inzicht in de wetgeving die een rol speelt in dit interactieproces.

2.1 Verantwoording betrokken partijen

2.1.1 Koninklijke Marechaussee (KMar)

De KMar is een organisatie met ongeveer 6000 werknemers die zich inzet voor de veiligheid van de Staat. De KMar heeft drie hoofdtaken: grenspolitie taak, bewaken en beveiligen en internationale en militaire politietaken. In dit onderzoek wordt dieper in gegaan op de grenspolitie en het bewaken en beveiligen, aangezien de grenspolitie en bewaken en beveiligen voor dit onderzoek het meest relevant is.

Onder de grenspolitie valt het controleren van het grensverkeer van personen en het bestrijden van criminaliteit dat zich afspeelt over de grenzen. Deze grensbewaking wordt voornamelijk ingezet op plaatsen waar dit voor de Nederlandse Staat van belang is, hier valt te denken aan de Europese buitengrens zoals op luchthavens, zeehavens en langs de kust, maar ook de binnengrenzen van het Schengengebied.

Het bewaken en beveiligen betreft de beveiliging van belangrijke objecten en personen. Dit omvat onder andere de bescherming van de burgerluchtvaart tegen terrorisme, drugs- en mensensmokkel (Koninklijke Marechaussee, 2017).

De afgelopen jaren is er meer druk komen te staan op de capaciteit van de KMar dit heeft te maken met de groei van passagiersaantallen in de luchtvaartsectoren, de uitbreiding van de luchthavens, de toegenomen migratie en de terroristische dreiging. Wat ook meespeelt is dat de overheid de uitbreiding van Schiphol ziet als een positieve economische ontwikkeling. Door deze uitbreiding komt de capaciteit onder druk te staan omdat de KMar moet zorgen dat een groter gebied bemand wordt (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016). In dit onderzoek wordt verwacht dat de toegenomen druk op de capaciteit van de KMar een belangrijke rol speelt op de strategische inzet van de KMar. Tevens wordt verwacht dat beslissingen die genomen worden vanuit het ministerie van Defensie en het ministerie van Veiligheid & Justitie invloed hebben op de inzet van de KMar.

Hieruit blijkt dat KMar niet alleen kan handelen vanuit eigen belangen en regels, maar dat belangen vanuit de overheid zoals economische belangen van grote invloed kunnen zijn op de inzet van de KMar.

2.1.2 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

De IND is onderdeel van het ministerie van Veiligheid & Justitie en voert het vreemdelingenbeleid in Nederland uit. Dit houdt in dat alle verblijfsaanvragen van mensen die in Nederland willen wonen of Nederlander willen worden, beoordeeld worden door de IND. Tevens worden naturalisatieverzoeken van mensen die al lange tijd in Nederland wonen en om die reden een Nederlands paspoort aanvragen behandeld door de IND.

Binnen het IND is een cluster genaamd *Immigration Liaison Officers* (ILO). De ILO's worden ingezet om te kunnen handelen op migratietrends. De ILO's zijn geplaatst in verschillende landen buiten de Europese Unie en hebben de taak om bij te dragen aan het voorkomen van illegale immigratie, de bestrijding van illegale immigratie en om te faciliteren bij de terugkeer van illegale immigranten. Voor dit onderzoek is het interessant om te kijken naar hoe percepties, keuzes en regels van de ILO Panama en het ILO backoffice een rol spelen in de aanpak van de migratiestroom vanuit Panama. Dit, omdat zij nauw betrokken zijn bij dit fenomeen en zoals beschreven in de aanleiding hebben te maken met verschillende partijen zoals als de KLM die met andere regels en belangen te maken heeft dan de IND/ILO. Uit de aanleiding is duidelijk geworden dat door de regelgeving de KLM en de ILO Panama beperkt worden in de mogelijkheden tot het terugdringen van de migratiestroom. Verwacht wordt dat dit van invloed zal zijn op de huidige aanpak van het fenomeen.

2.1.3. Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM)

De KLM is opgericht in 1919 voor de Nederlandse luchtvaart en voor haar toenmalige koloniën. In 2004 heeft een fusie plaatsgevonden en vanaf die tijd maakt de KLM deel uit van de Air France KLM groep. Door deze fusie heeft de KLM een leidende rol in de wereldluchtvaart. De KLM stelt dat zij de klant centraal stellen door flexibiliteit, keuzemogelijkheden en door zich te richten op het individu achter de klant (KLM, 2016).

De KLM heeft enkele maatregelen getroffen indien een klant te maken krijgt met annulering van de

vlucht, meer dan twee uur vertraging, *downgrading* of instapweigering. De klant kan afhankelijk van de situatie vragen om compensatie. Echter, hier zijn enkele voorwaarden aan verbonden. Zo moet er sprake zijn van annulering die het gevolg is van buitengewone omstandigheden die niet voorkomen hadden kunnen worden. Echter, dit geldt niet wanneer sprake is van politieke instabiliteit, veiligheidsrisico's, meteorologische omstandigheden, onvoorziene tekortkomingen in de vluchtveiligheid, stakingen en beslissingen van de luchtverkeersleiding (KLM, 2012).

Zoals in de aanleiding beschreven hebben vrouwen claims ingediend bij KLM omdat hen een plaats aan boord is geweigerd (Weijs & Deelen, 2012). Dit houdt in dat zij een verzoek hebben ingediend tot terugbetaling van het ticket (KLM, 2012). De KLM is door het eisen van claims beperkt in de mogelijkheid tot instapweigering van deze vrouwen. Voor dit onderzoek is het interessant om te onderzoeken welke mogelijkheden KLM nog wel tot haar beschikking heeft om een bijdrage te leveren aan het tegengaan van de migratiestroom vanuit Panama. Om inzicht te krijgen hierin wordt gekeken naar de regels waar de KLM mee te maken heeft en de belangen die invloed zijn op de aanpak van KLM.

2.1.4. Luchthaven Schiphol

Luchthaven Schiphol is een belangrijk onderdeel van Schiphol Group. Jaarlijks reizen miljoenen reizigers van en naar Schiphol (Schiphol Group, 2017). Schiphol is ook de luchthaven waar vrouwen vanuit Panama naar toe vliegen om vervolgens door te vliegen naar hun eindbestemming. Omdat deze vrouwen via Schiphol vliegen is het interessant om te kijken hoe de indirecte rol van Schiphol eruitziet in de aanpak van dit fenomeen. Om dit te onderzoeken wordt gekeken naar de belangen die spelen bij Schiphol en hoe deze belangen van invloed zijn op de aanpak van het fenomeen.

2.1.5 Conclusie

Hierboven zijn de organisaties beschreven die (in)direct betrokken zijn bij de aanpak van de illegale migratie dat verloopt vanuit Panama via Schiphol naar Zuid-Europa. Deze organisaties staan in verbinding met elkaar waardoor het handelen van een organisatie van invloed kan zijn op de mogelijkheden van andere organisaties.

Dit laat zien dat de organisaties een complex netwerk vormen. Iedere organisatie heeft een rol in het tegengaan van illegale migratie, maar dit sluit niet altijd aan bij de belangen en regels van andere organisaties. In dit onderzoek wordt verwacht dat iedere organisatie vanuit eigen percepties handelt, hetgeen invloed heeft op het werkproces van andere organisaties. Omdat binnen dit netwerk verwacht wordt dat er sprake is van een zekere wederkerige afhankelijkheid is het interessant om te onderzoeken hoe percepties, keuzes en regels van invloed zijn op de wederkerig afhankelijke aanpak van deze organisaties.

2.2 Personeelsbeleid KMar

Binnen de KMar is het personeelsbeleid zo dat alle militairen minimaal twee en maximaal drie tot vijf jaar één en dezelfde functie mogen uitoefenen. Daarna moet de militair een andere functie bekleden. Het instellen van een minimaal aantal jaar is gedaan omdat de militair ervaring op moet bouwen. Hetgeen bijdraagt aan het goed kunnen uitvoeren van de functie (Ministerie van Defensie, 2007). De reden waarom een maximaal aantal jaar is vastgesteld is in dit onderzoek niet duidelijk geworden. In dit onderzoek is het van belang om te onderzoeken of dit beleid van invloed is op de grenscontroles en op het vertrouwen tussen de KMar en andere betrokken partijen. Verondersteld kan worden dat dit beleid een negatieve invloed heeft op het vertrouwen tussen hen en betrokken partijen aangezien vertrouwen tussen actoren opgebouwd moet worden, hetgeen tijd kost.

2.3 Wetgeving

Binnen de Verenigde Naties en het Schengengebied, waaronder Nederland ook valt, zijn verscheidene acties ondernomen ter bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. In deze paragraaf is informatie beschreven over een VN-protocol ter bestrijding van mensenhandel, de Schengencode en de Nederlandse wetgeving over politiegegevens en persoonsgegevens.

2.3.1 VN-protocol mensenhandel en de Schengengrenscore

Binnen de Verenigde Naties en binnen het Schengengebied zijn verschillende afspraken gemaakt rondom de aanpak van mensenhandel. Protocollen zijn opgesteld waaraan ieder land, aangesloten bij de Verenigde Naties, zich moet houden. In dit onderzoek wordt één protocol nader toegeleid. Dit betreft het Palermo Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel. Daarnaast heeft het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschap een Schengengrenscore opgesteld betreft het passeren van grenzen door personen. De Schengengrenscore wordt ook in deze paragraaf toegelicht.

Het Palermo Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, is een protocol samengesteld ter realisatie van een internationale aanpak, met inbegrip van de landen van herkomst, doorvoer en bestemming. Het Protocol is opgesteld omdat tot het jaar 2000 geen universeel instrument bestond dat alle aspecten van mensenhandel aanpakt. Drie belangrijke doelen zijn opgesteld:

- Het bestrijden en voorkomen van mensenhandel waarvan vrouwen en kinderen in het bijzonder;
- Bescherming van slachtoffers mensenhandel;
- Bijstand van slachtoffers van handel en eerbiediging van hun mensenrechten
- Bevordering van de samenwerking tussen de Staten.

Dit Protocol is een aanvulling op het Verdrag van de Verenigde Naties (VN) tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Overheid, 2005).

De Schengengrenscodex is opgenomen in artikel 251 van het Verdrag Advies van het Europees Parlement van 23 juni 2005 en het besluit van de Raad van de Europese Unie van 21 februari 2006 (Europese Unie, 2006). In de Schengengrenscodex is een wetgeving omschreven betreffende een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen. Dit is gedaan door het uitwerken van regels over controles van personen die Europese buitengrenzen passeren en over de tijdelijke herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen. De Schengengrenscodex is voor iedereen van toepassing die de buitengrenzen van het Schengengebied passeert. In de Schengengrenscodex staat beschreven dat burgers van de Europese Unie aan een minimale grenscontrole worden onderworpen en burgers van niet-EU-landen aan grondige controles worden onderworpen. Zo moeten burgers van een niet-EU-land voor een verblijf van hooguit 90 dagen in een periode van 180 dagen in het bezit zijn van een geldig reisdocument en een visum indien dit is vereist. De burger moet het doel van het verblijf kunnen uitleggen en moet beschikken over voldoende middelen van bestaan. Ook moet de burger niet als een dreiging worden gezien voor de openbare orde, de veiligheid, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen van EU-landen. Wanneer niet aan deze voorwaarden voldaan wordt, mag de toegang geweigerd worden. Echter, dit moet wel goed onderbouwd worden, waarin duidelijke redenen gegeven worden voor de weigering (EU Legislation, 2017).

2.3.2 Nederlandse wetgeving

In Nederland is mensenhandel verboden door de wet en niet iedereen mag zomaar Nederland inreizen of wel doorreizen binnen Schengen. Dit staat beschreven in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht en artikel 3 van de Vreemdelingenwet. Een toelichting van deze wetgeving staat beschreven in bijlage 1. Daarnaast geldt er in Nederland een Wet bescherming persoonsgegevens en een Wet politiegegevens. Hieronder wordt een korte beschrijving gegeven van de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet politiegegevens.

2.3.2.1 Wet bescherming persoonsgegevens

De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is een Nederlandse uitwerking van de Europese richtlijn bescherming persoonsgegevens. In de Wbp zijn een aantal belangrijke bepalingen opgenomen over het rechtmatig omgaan met persoonsgegevens. De belangrijkste bepalingen worden hieronder benoemd:

- Persoonsgegevens mogen alleen in overeenstemming met de wet en op een nette en zorgvuldige manier verwerkt worden.
- Degene van wie persoonsgegevens worden verwerkt, moet tenminste op de hoogte zijn van de identiteit van de organisatie of de persoon die deze persoonsgegevens verwerkt en van het doel van de gegevensverwerking.

- Persoonsgegevens mogen alleen voor bepaalde, vooraf uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en vervolgens alleen verder worden verwerkt voor doeleinden die daarmee verenigbaar zijn.
- De gegevensverwerking moeten op een passende manier worden beveiligd. Voor bijzondere gegevens, zoals over ras, gezondheid en geloofsovertuiging, gelden extra strenge regels (Autoriteit persoonsgegevens, 2017).

Verwacht wordt dat de Wbp een rol speelt in de informatie deling tussen de betrokken partijen omdat deze wetgeving kaders geeft wanneer informatie wel en niet gedeeld mag worden. Dit stelt tevens de verwachting dat dit een belemmering op kan leveren in het delen van informatie met elkaar.

2.3.2.2 Wet politiegegevens

De Wet politiegegevens (Wpg) is een wet om de verwerking van politiegegevens door de politie, bijzondere opsporingsdiensten, de KMar en de rijksrecherche te regelen. Het uitgangspunt van de Wpg is dat politiegegevens alleen worden verwerkt wanneer dit noodzakelijk is voor de bij de Wpg geformuleerde doeleinden. De verstrekking van politiegegevens door degene die verantwoordelijk is voor de informatie kan alleen plaatsvinden wanneer dit in het belang is van de politietoek. Het doel van de verstrekking moet overeenkomen met:

- Het voorkomen en opsporen van strafbare feiten;
- Het verlenen van hulp aan hen die dit nodig hebben;
- Het handhaven van de openbare orde;
- Het uitoefenen van toezicht op het naleven van de regelgeving (Openbaar Ministerie, 2013).

In dit onderzoek is de KMar een organisatie die zich moet houden aan de Wpg. De andere partijen zijn geen opsporingsdiensten en mogen dus ook geen politiegegevens inzien. Hieruit kan worden verondersteld dat deze wet van invloed zal zijn op het interactieproces tussen de KMar en de andere betrokken partijen.

Regels kunnen binnen het interactieproces zorgen voor een bepaalde houvast met betrekking tot de vragen die actoren hebben. Echter, regels kunnen ook zorgen voor onduidelijkheid en tegenstrijdigheid in een samenwerking. Voor dit onderzoek is het interessant om te onderzoeken hoe beleidsregels van invloed zijn op het interactieproces. In dit onderzoek wordt daarom gekeken naar de rol van beleidsregels in het interactieproces.

3. Theoretisch kader

Om de praktijksituatie te begrijpen is een theoretisch kader van belang. Het theoretische kader biedt onderliggende mechanismen die verklaren waarom het aanpakken van dit sociale probleem complex is. Daarnaast biedt het inzicht in de complexiteit van een netwerk dat bestaat uit verschillende lagen van de overheid en tussen de grenzen van publieke, sociale en private domeinen. In onderstaande tekst wordt eerst een beschrijving gegeven van de theorie die vervolgens verbonden wordt met de praktijksituatie.

Voor dit onderzoek is gekozen voor de *Governance Network Theory* van Klijn en Koppenjan (2004). Deze theorie omschrijft dat de overheid, bedrijven en de samenleving steeds meer te maken krijgen met complexe sociale problemen (Klijn & Koppenjan, 2016). Dit kan verklaard worden doordat de rol van de overheden is veranderd. Tegenwoordig zijn overheden steeds meer afhankelijk van andere publieke organisaties en van private organisaties waardoor de complexiteit toeneemt ten aanzien van het bereiken van doelen. De complexe sociale vraagstukken gaan vaak gepaard met tegenstrijdige waarden. Het aanpakken van deze vraagstukken vraagt om veelzijdige overheden die in toenemende mate een horizontale benadering toepassen (Sørensen, 2002). Door deze verandering is het belangrijk dat niet alleen de overheid beslissingen maakt over een beleid maar dat andere publieke en private organisaties betrokken worden bij deze beslissingen. Dit zorgt voor een samenleving die moeilijker te besturen is omdat er niet meer één set van waarden meespeelt in het beoordelen van beleidsvoorstellen en uitkomsten maar meerdere (Klijn & Koppenjan, 2016).

Deze theorie is voor dit onderzoek goed toepasbaar omdat binnen dit onderzoek wordt uitgegaan dat de publieke en private organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van de illegale migratie en mensenhandel vanuit Panama alle verschillende belangen, percepties, waarden en regels hebben. Deze kunnen botsen met elkaar wat een optimale aanpak in de weg staat. Door het toepassen van deze theorie kan beter inzichtelijk worden gemaakt waar knelpunten zitten als het gaat om het bereiken van een optimale aanpak tegen de illegale migratie en mensenhandel. Daarnaast is deze theorie beter toepasbaar omdat met gebruik van deze theorie het totale beeld van netwerken beter geschetst kan worden dan literatuur enkel gericht op specifieke facetten van netwerken. In andere literatuur, dadelijk nader omschreven, wordt vaak een deel van het totale beeld geschetst. Men richt zich binnen deze literatuur op, of onderzoek naar beleidsnetwerken of, onderzoek naar inter-organisatorische dienstverlening en uitvoering van het beleid of, onderzoek naar het beheren van netwerken. Binnen onderzoek naar beleidsnetwerken ligt de focus vooral op het besluitmakingsproces en de effecten hiervan (Elder & Cobb, 1971). Binnen onderzoek naar inter-organisatorische dienstverlening en uitvoering van beleid ligt de focus op de coördinatie het beleid en de effectiviteit van het beleid en de dienstverlening (Agranoff, 2007). In onderzoek naar het beheren van netwerken ligt de focus voornamelijk op het oplossen van problemen, horizontale relaties tussen managers en de connectie tussen netwerken (Peters, 1998).

Binnen de *Governance Network Theory* worden al deze aspecten meegenomen waardoor een algeheel beeld geschetst kan worden (Klijn & Koppenjan, 2012). Omdat binnen het interactieproces sprake is van al deze aspecten, is deze brede blik goed toepasbaar voor dit onderzoek. Tevens is deze theorie geschikt voor dit onderzoek omdat het uitgaat van het multi-actor perspectief. Het multi-actor perspectief ziet netwerken als wederzijds afhankelijkheid en als een sociaal systeem met eigen interactiepatronen. Het rationele keuzeperspectief daarentegen heeft als uitgangspunt dat doelen bereikt kunnen worden door het verzamelen van kennis en informatie (Bekkers, 2012). Echter, migratievraagstukken zijn niet nieuw in onze samenleving al jaren lang wordt geprobeerd om migratiestromen te stoppen (de Roos & Hulshof, 2015). Dit maakt dat dit vraagstuk niet enkel op te lossen is met het vergaren van kennis en informatie maar specifiek gekeken moet worden naar de betrokken organisaties in migratievraagstukken. Een specifieke blik naar percepties die spelen, keuzes die gemaakt worden, de mate van afhankelijkheid van elkaar en de regels die een rol spelen in een interactieproces is dus nodig. Dit maakt de *Governance Network Theory* beter passend bij dit onderzoek dan en theorie die uitgaat van het rationele keuze perspectief.

3.1 *Governance network theory*

In de samenleving heeft iedereen te maken met complexe sociale problemen (Rotmans, 2005). Om met deze problemen om te gaan komen organisaties terecht in een proces van beleidsvorming, beleidsimplementatie en publiek dienstverlening die moeilijk is om te sturen. Deze processen van beleidsvorming kunnen moeizaam verlopen. Een voorbeeld van een proces is het bestrijden van criminaliteit. In het proces van het bestrijden van criminaliteit zijn veel verschillende actoren betrokken. Hierbij kan men denken aan overheidsorganisaties zoals politie en justitie, maar ook de private sector en burgers. Criminaliteit heeft ook een internationaal aspect waardoor tevens samenwerking nodig is tussen verschillende landen. Omdat meerdere actoren betrokken zijn, kan het aanpakken van de criminaliteit resulteren in een chaotisch proces met onverwachtse uitkomsten en conflicten tussen betrokken partijen die lastig zijn op te lossen. Klijn & Koppenjan (2016) noemen dit ook wel problemen die gekenmerkt zijn met een hoog level van ‘*wickedness*’. De ‘*wickedness*’ van deze problemen ontstaat voornamelijk doordat veel verschillende actoren betrokken zijn en omdat het zich afspeelt op meerdere lagen van de overheid, zowel lokaal, regionaal, nationaal en internationaal en tussen de grenzen van publieke, sociale en private domeinen (Klijn & Koppenjan, 2016).

Om de theorie goed toe te kunnen passen is het van belang te begrijpen wat onder *governance* netwerken wordt verstaan. Klijn en Koppenjan (2016) hebben *governance* netwerken gedefinieerd als ‘*een patroon van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich clusteren rondom een beleidsprobleem, een beleidsprogramma en/of een aantal middelen, en als netwerken die ontstaan, in stand gehouden worden en veranderen door meerdere interacties*’ (Klijn & Koppenjan, 2016).

Belangrijke kenmerken van *governance* netwerken zijn dat binnen een dergelijk netwerk vaak een wederkerige afhankelijkheid is en dat de interactie vaak moeilijk verloopt (Sørensen & Torfing, 2007;

Klijn & Koppenjan, 2016). Dit is omdat actoren hun eigen percepties, strategieën en oplossingen hebben over het probleem, hetgeen kan leiden tot conflicten of onenigheid. Complexiteit is daarnaast ook een belangrijk kenmerk van *governance* netwerken die te maken hebben met sociale problemen en proberen om voor dit probleem beleid en diensten te ontwikkelen. Complexiteit is een begrip dat verwijst naar de dynamiek, onzekerheid en tegenstrijdige meningen binnen het systeem. Hiermee wordt bedoeld dat de interactie binnen het systeem onvoorspelbaar is en regelmatig veranderd. Zodoende zijn situaties die kampen met een hoge complexiteit moeilijk te voorspellen en op te lossen met informatieverzameling en berekeningen. Complexiteit is een ander begrip dan gecompliceerdheid. Gecompliceerdheid wordt eerder gezien als een technisch of sociaal fenomeen waarbij verschillende delen van een netwerk met elkaar interacteren op een gecompliceerde manier. Deze gecompliceerdheid kan helder in kaart gebracht worden wanneer men zich richt op één deel van dit netwerk en op informatieverzameling over dit deel. Door de informatieverzameling en de focus op één klein gedeelte van het netwerk kan de gecompliceerdheid opgelost worden waardoor het netwerk weer kan functioneren naar behoren (Klijn & Koppenjan, 2016).

De *Governance Network Theory* beschrijft drie verschillende vormen van complexiteit namelijk inhoudelijke complexiteit, strategische complexiteit en institutionele complexiteit (Klijn & Koppenjan, 2016). Aan de hand van inhoudelijke, strategische en institutionele complexiteit wordt in onderstaande paragrafen het fenomeen dat in de aanleiding beschreven is nader theoretisch onderbouwd.

3.1.1 Inhoudelijke complexiteit

Inhoudelijke complexiteit binnen *governance* netwerken ontstaat meestal niet door de gecompliceerdheid van het probleem ofwel een te kort aan informatie en kennis over het probleem, maar wordt meestal veroorzaakt door de onzekerheid en een te kort in de overeenstemming over de inhoud van het probleem, de oorzaken van het probleem en de oplossingen voor het probleem. Vaak zijn meerdere actoren betrokken bij het oplossen van het probleem, dit kan zorgen voor verschillende percepties over de situatie en het anders interpreteren van informatie over het probleem (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997).

Inhoudelijke complexiteit over het probleem ontstaat wanneer actoren die betrokken zijn bij het maken van beleid, beleidsimplementatie of publieke dienstverlening moeilijkheden ondervinden in het begrijpen van de inhoud van het probleem. Binnen *governance* netwerken hebben de betrokken actoren dikwijls verschillende percepties en zijn ze het niet altijd eens over meerdere aspecten binnen de interactie. Onder het begrip percepties vallen de meningen, beelden en overtuigingen die actoren hebben over hun omgeving, het probleem en de mogelijkheden die ze hebben, de andere actoren die betrokken zijn en de mate van afhankelijkheid tussen hen en de andere actoren (Klijn & Koppenjan, 2016). Door de percepties die actoren hebben met betrekking tot het probleem komt een bepaalde *framing* van het probleem naar voren. Dit is de manier waarop actoren selecteren, organiseren, interpreteren en de complexe realiteit proberen te begrijpen om op deze manier richting te geven aan

de kennis, het analyseren, het overtuigen en het handelen van de actoren.

De verschillende percepties die in de loop der tijd zijn ontstaan zijn moeilijk te veranderen. Dit komt doordat deze percepties omgeven zijn door grotere percepties, ideeën, situaties, overtuigingen en normen en waarden die vorm hebben gekregen door eerdere ervaringen, ontwikkelingen en socialisatie. Doordat deze percepties moeilijk te veranderen zijn komen actoren binnen een netwerk vaak in aanraking met inhoudelijke complexiteit met betrekking tot het probleem (Klijn & Koppenjan, 2016).

3.1.2 Strategische complexiteit

Waar bij inhoudelijke complexiteit de nadruk ligt op percepties en overtuigingen is bij strategische complexiteit de rol van keuzes, belangen, afhankelijkheden en middelen van belang. Hoe deze aspecten een rol hebben in de strategische complexiteit wordt in deze paragraaf beschreven.

Binnen *governance* netwerken verwijst strategische complexiteit naar de strategische keuzes die actoren maken met betrekking tot het probleem, het beleid en de diensten. De strategie van een actor wordt bepaald vanuit eigen percepties over het probleem. Andere betrokken actoren erkennen deze percepties vaak niet en zijn zich vaak niet bewust van de grote verscheidenheid aan strategieën die kunnen ontstaan. Bovendien reageren en anticiperen actoren op de strategische stappen van elkaar. Vanuit dit mechanisme is het moeilijk te voorspellen welke strategie een actor zal kiezen en hoe de interactie van de verschillende strategieën het interactieproces zal beïnvloeden (Klijn & Koppenjan, 2016).

Strategische complexiteit ontstaat door de aanwezigheid van wederkerige afhankelijkheid tussen actoren die elk hun eigen perceptie, strategie en doelen hebben. Actoren maken vaak beslissingen in afwezigheid van de andere actoren. Deze beslissingen kunnen echter wel gevolgen hebben voor de andere actoren en voor de voortgang van het interactieproces in zijn geheel (Klijn & Koppenjan, 2016). Zo kunnen individuen, werkzaam binnen een organisatie een beslissing nemen die gevolgen kan hebben voor de diensten van de organisatie en eveneens binnen het systeem waarbinnen zij interacteren, aangezien de verschillende actoren vaak afhankelijk van elkaar zijn (Ford, 2002). Binnen het systeem zit verschil in de mate van afhankelijkheid, actor A kan meer afhankelijk zijn van actor B, dan van actor C, dit beïnvloedt eveneens het proces.

Percepties spelen tevens een belangrijke rol bij de strategische complexiteit binnen interacties. Dit, omdat actoren vaak de strategieën baseren op hun percepties. Percepties zorgen voor een zekere mate van stabiliteit omdat ze over het algemeen gevormd zijn door ervaringen die actoren hebben opgedaan in de loop der jaren. Dit helpt hen vaak bij het begrijpen van de huidige situatie, de verwachte situatie en geeft een zekere richting aan met betrekking tot de gewenste situatie en de acties die daarvoor moeten worden ondernomen. Dit wil niet zeggen dat de acties die ondernomen worden ook daadwerkelijk het gewenste effect hebben (Klijn & Koppenjan, 2016; Klijn, Teisman, Geert, 2002). In het interactieproces zijn verschillende risico's om een gemeenschappelijke actie te bereiken, dit is

het zogenoemde opportunistische gedrag dat inhoud dat actoren niet meer investeren in oplossingen, maar het vinden van oplossingen over laten aan anderen. Dit doet men door of samen te werken totdat ze hun eigen doel hebben bereikt of hun eigen investering in een oplossing uitstellen totdat ze er zeker van zijn dat de oplossing ook daadwerkelijk uitgevoerd kan worden (Klijn & Koppenjan, 2016).

Openheid naar elkaar is een belangrijke voorwaarde om met elkaars belangen te komen tot een gezamenlijk doel (Bremekamp, Kaats, Opeij, & Vermeulen, 2010).

Wanneer actoren te maken hebben met strategische complexiteit wordt verwacht dat de middelen die een actor tot zijn beschikking heeft van invloed is op de mate van afhankelijkheid. Actoren zullen waarschijnlijk een hoge mate van afhankelijkheid hebben op een actor die veel middelen tot zijn beschikking heeft en zo zal een actor die veel middelen tot zijn beschikking heeft minder afhankelijk zijn van een actor die weinig middelen tot zijn beschikking heeft. Daarnaast wordt verwacht dat actoren strategieën kiezen vanuit eigen percepties. Deze strategieën kunnen gevolgen hebben voor de andere actoren en voor de voortgang van het interactieproces in zijn geheel. Dit hangt eveneens samen met de wederkerige afhankelijkheid.

3.1.3 Institutionele complexiteit

Waar in de vorige twee paragrafen de nadruk ligt op complexiteiten in het interactieproces gaat deze paragraaf in op de institutionele context van het interactieproces. De vraag die binnen institutionele complexiteit centraal staat heeft betrekking op hoe regels en vertrouwen een rol spelen in een interactieproces.

Bij institutionele complexiteit binnen *governance* netwerken ligt de focus voornamelijk op de verschillende institutionele achtergronden van de betrokken actoren. Veel interactie vindt plaats binnen de netwerken, hierdoor creëren actoren netwerkstructuren zoals regels. Deze regels kunnen zowel formeel als informeel van aard zijn en kunnen een zekere stabiliteit bieden voor actoren op vragen zoals wie in het netwerk behoren, de positie van bepaalde actoren en de identiteit van actoren. Wel kunnen deze regels weer veranderen of aangescherpt worden gedurende het interactieproces (Klijn & Koppenjan, 2016). Omdat regels kunnen veranderen kunnen regels ook zorgen voor enige onduidelijkheid onder de actoren (Wageningen UR, 2005).

De institutionele achtergrond is een belangrijk onderdeel dat bijdraagt aan het begrijpen van het proces binnen het netwerk en de stappen die actoren begaan in het netwerk. Institutionele complexiteit kan een rol spelen binnen *governance* netwerken wanneer regels onduidelijk zijn of wanneer binnen het netwerk te veel regels zijn die tegenstrijdig en wanneer weinig vertrouwen heerst tussen de actoren. Netwerken zijn drukke institutionele ruimtes omdat veel verschillende regels toepasbaar zijn op het netwerk, veel onzekerheid heerst over welke regels gevolgd moeten worden en omdat tegenstrijdige regels van toepassing kunnen zijn. Tevens kan onduidelijkheid heersen over hoe de regels van toepassing zijn op de besluitvorming binnen netwerken.

Interactiepatronen binnen het gehele netwerk kunnen verschillen in intensiteit dit hangt af van de mate

van contact met elkaar. Het kijken naar verschillen in de mate van contact zal beter inzicht geven in hoe actoren met elkaar interacteren. Het geeft informatie over welke actoren centraal staan in het netwerk en welke actoren een minder centrale rol innemen binnen het netwerk (Klijn & Koppenjan, 2016).

Netwerken worden tevens gekenmerkt door verschillende perceptiepatronen. Deze perceptiepatronen ontstaan door de ervaringen en de interacties van actoren met elkaar. Afhankelijk van deze ervaringen en de manier van interacteren hebben actoren óf dezelfde percepties óf verschillende percepties. Het hebben van dezelfde percepties kan zowel voordelig als nadelig zijn voor het oplossen van het complexe probleem. Wanneer actoren dezelfde percepties hebben kan dit goed werken omdat het makkelijk is om met elkaar snel tot een goede oplossing te komen voor het complexe probleem. Echter, dit kan ook nadelig zijn wanneer een nieuwe actor met een andere mening betrokken wil worden binnen het netwerk. Daarnaast kan ‘groepsdenken’ een gevolg zijn wanneer actoren dezelfde percepties hebben hierdoor wordt vaak een beperkt aantal oplossingen voor het probleem aangedragen (Klijn & Koppenjan, 2012). Binnen de perceptiepatronen is vertrouwen tussen de actoren erg belangrijk. Wanneer de betrokken partijen meer over elkaar leren zijn zij beter in staat om zich met de behoeftes, voorkeuren en prioriteiten van de andere partijen te identificeren. Als deze identificatie intensiveert heeft dit een positief effect op de doelen die gerealiseerd moeten worden, hetgeen logischerwijs ten goede komt aan de samenwerking (Perrone, Zaheer, & McEvily, 2003). In dit onderzoek wordt vertrouwen beschouwd als een stabiele perceptie over de bedoelingen van andere actoren. Onder het vertrouwen van een actor wordt verstaan: de verwachting dat andere actoren zich niet opportunistisch zullen gedragen zelfs niet als er aanleiding is voor dergelijk gedrag. Wanneer dit vertrouwen wederzijds is kunnen netwerken ontstaan met ofwel een sterke ofwel een zwakke vertrouwensrelatie (Klijn & Koppenjan, 2016).

Nu de inhoudelijke, strategische en institutionele complexiteit nader is toegelicht kan geconcludeerd worden dat *governance* netwerken gezien kunnen worden als complexe interactieprocessen van actoren en als institutionele structuren waarin deze complexe processen plaatsvinden.

3.2 Verwachtingen

Binnen dit onderzoek is het essentieel om meer inzicht te verkrijgen in de rol van de verschillende actoren binnen het interactieproces. Om hier meer inzicht te krijgen is het van belang om de positie van elke partij binnen het interactieproces te kennen, de percepties van de actoren binnen het interactieproces te kennen, de mate van afhankelijkheid binnen het interactiepatroon te kennen en de rol van regels in het interactieproces te kennen (Klijn & Koppenjan, 2016). Het theoretisch kader en de beleidscontext vormen de basis voor de verwachtingen in dit onderzoek. In de verwachtingen komen zowel inhoudelijke, strategische en institutionele complexiteit terug.

Inhoudelijke complexiteit wordt meestal veroorzaakt door de onzekerheid en een tekort in de overeenstemming over de inhoud van het probleem, de oorzaken van het probleem en de oplossingen

voor het probleem. Dit komt mede doordat veel actoren betrokken zijn bij het probleem (Klijn & Koppenjan, 2016). De actoren die een rol hebben in dit interactiepatroon staan beschreven in paragraaf 2.1. Dit zijn zowel private als publieke organisaties waarbij de ene actor de veiligheid in Nederland wil waarborgen en de andere actor wil zorgen dat mensen zo comfortabel mogelijk vervoerd kunnen worden per vliegtuig. Naar aanleiding van de informatie over de migratiestroom die beschreven is in paragraaf 1.1 en het theoretisch kader wordt verondersteld dat tussen de publieke partijen en de private partijen verschillende percepties zijn over de probleemdefinitie, de oorzaak en de oplossing van het probleem waardoor percepties uiteen zullen lopen. Dit is te relateren aan de achtergrond van de actoren. Actoren van de KLM en Schiphol zijn werkzaam bij een commercieel bedrijf en zullen daarom met een commerciële blik kijken naar het probleem. Daarentegen kijken de KMar en de IND met een maatschappelijke blik naar het probleem. De uiteenlopende percepties hebben een negatieve invloed op het aanpakken van de migratiestroom omdat het komen tot een gezamenlijk doel meer tijd in beslag zal nemen.

Strategische complexiteit komt naar voren als gekeken wordt naar de keuzes van actoren, de beschikbare middelen en de wederkerige afhankelijkheid tussen actoren (Klijn & Koppenjan, 2016). In dit onderzoek wordt verwacht dat de KMar een belangrijke rol inneemt in het interactieproces aangezien zij de beslissing nemen of een passagier het Schengengebied in mag reizen. Deze belangrijke rol maakt dat de andere partijen een grotere mate van afhankelijkheid hebben tot de KMar. Wanneer de betrokken actoren dezelfde percepties hebben over het probleem zal deze afhankelijkheid positieve gevolgen kunnen hebben omdat zij de beschikbare middelen in zullen zetten voor hetzelfde doel. Dit zal het tegengaan van de mensenhandel en illegale migratie via Schiphol ten goede komen. Wanneer dit niet het geval is kan aangenomen worden dat een actor nadelige gevolgen ondervindt aan deze afhankelijkheid. Tevens wordt verwacht dat de KMar meer middelen tot zijn beschikking heeft mede door de autoriteit die zij hebben op de grenscontrole. Als een actor meer middelen tot zijn beschikking heeft en hier andere keuzes in maakt dan wenselijk voor de ander partij zal deze wederkerige afhankelijkheid het interactieproces negatief beïnvloeden. Verwacht wordt dat Schiphol een afhankelijkheid heeft van de KMar en dat dit een negatieve invloed heeft op het interactieproces. Zoals eerder naar voren is gekomen heeft de KMar een capaciteitstekort waardoor er lange rijen ontstaan voor de grenscontroles. Dit is negatief voor Schiphol omdat zij geen autoriteit hebben om beslissingen te maken over de grenscontrole met als gevolg een instandhouding van lange rijen voor de grenscontroles.

Eveneens is het voor dit onderzoek van belang om de institutionele context beter te begrijpen. Om dit beter te begrijpen zullen de regels en de rol van regels binnen het interactieproces in kaart gebracht moeten worden. Wanneer veel regels van kracht zijn kan dit zowel een positief als een negatief effect hebben op het interactieproces. Enerzijds zullen regels een kader vormen waarbinnen actoren kunnen handelen. Deze kaders bieden duidelijkheid en een handvat voor de actor die moet acteren binnen dit

kader. Anderzijds kan dit een negatief effect hebben wanneer regels onduidelijk blijken te zijn. Verondersteld wordt dat regels in dit interactieproces zorgen voor duidelijkheid. Een voorbeeld is de Schengengrenscodes, deze code geeft duidelijk weer waaraan een passagier moet voldoen om het Schengengebied in te reizen. Verwacht wordt dat dit de KMar houvast biedt tijdens de grenscontroles. Ook vertrouwen zal een belangrijke rol spelen in het interactieproces. Het vertrouwen tussen de IND en de KMar zal naar verwachting groter zijn dan tussen de IND of de KMar en een private organisatie zoals de KLM of Schiphol. Dit, omdat de IND en de KMar beiden als taak hebben illegale migratie te stoppen. Door het uitvoeren van een soortgelijke taak is er sprake van een langdurige werkrelatie dit komt het vertrouwen in elkaar ten goede. Daarentegen hebben de private partijen andere taken dan de publieke partijen. Hierdoor is er geen structurele samenwerking aan hetzelfde probleem. Door de afwezigheid van een structurele samenwerking hebben de partijen minder de mogelijkheid tot het opbouwen van een sterke werkrelatie, hetgeen naar verwachting een negatieve invloed zal hebben op het vertrouwen.

Verondersteld wordt dat het beleid dat van toepassing is op het interactieproces voornamelijk de wetgeving is waarmee actoren van doen hebben. De wetgeving met betrekking tot het delen van informatie zal naar verwachting gezien worden als een belemmering omdat dit de actoren beperkt in het delen van informatie met elkaar.

De verwachtingen van het onderzoek zijn getoetst tijdens de semigestructureerde interviews en vormen ook een deel van de conclusie.

4. Onderzoeksmethode

In dit onderzoek wordt onderzoek gedaan naar het interactieproces tussen de KLM, de IND, KMar en Schiphol. Dit hoofdstuk beschrijft op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd. In paragraaf 4.1 wordt het type onderzoek onderbouwd, in paragraaf 4.2 worden de deelnemende partijen toegelicht, in paragraaf 4.3 wordt uitgelegd op welke wijze de verkregen onderzoeksgegevens geanalyseerd zijn, paragraaf 4.4 beschrijft het ethische aspect van dit onderzoek. Tot slot is na het afnemen van de interviews paragraaf 4.5 toegevoegd waarin de verantwoording van de gemaakte keuzes tijdens het afnemen van de interviews is beschreven.

4.1 Type onderzoek

Dit onderzoek is een wetenschappelijk onderzoek gericht op de praktijk. Met dit onderzoek wordt inzicht verschaft in de invloed van complexiteiten op de huidige aanpak van de betrokken organisaties in Nederland die (in)direct betrokken zijn bij de aanpak van migratiestroom vanuit Panama. Het doel is om met dit inzicht de aanpak te kunnen optimaliseren door het aandragen van een advies gericht op het verbeteren van het interactieproces. Voor dit onderzoek is gekozen voor een exploratief kwalitatief onderzoek ofwel een *casestudy*. Deze keuze is gemaakt omdat aan de hand van een *casestudy* meer diepte verkregen wordt dan bij bijvoorbeeld een *survey* dat vaak gelinkt is aan kwantitatief onderzoek. Deze diepgang wordt verkregen door een arbeidsintensieve vorm van dataverzameling (Verschuren & Doorewaard, 2016). In dit onderzoek is deze dataverzameling gedaan door *face-to-face* interviews die semigestructureerd zijn. Een voordeel van semigestructureerd interviews is dat het flexibel is. Aan de hand van een topiclijst worden de onderwerpen aangehaald die de onderzoeker wil bespreken en wanneer tijdens het gesprek nieuwe relevante onderwerpen naar voren komen kan hier op doorgevraagd worden (Bryman, 2015). Binnen dit onderzoek is het aantal onderzoekseenheden niet veel waardoor een kwalitatief onderzoek beter passend is dan een kwantitatief onderzoek. Daarnaast is de beperkte diepgang van de kennis die verkregen wordt een nadeel van kwantitatief onderzoek. Dit komt omdat veel informatie verkregen wordt in een korte tijd waardoor meestal niet alle aspecten bestudeerd kunnen worden (Verschuren & Doorewaard, 2016). Voor dit onderzoek is diepgang wel wenselijk aangezien sprake is van een complex interactieproces waarbij gekeken moet worden naar de invloed van de verschillende complexiteiten op het interactieproces. Om hierachter te komen is het van belang om dieper op de *topics* in te gaan en door te vragen wanneer nodig.

4.1.1 Topics

Naar aanleiding van het beleidskader en het theoretische kader dienen de topics voor de betrokken organisaties zich aan. De topics hebben betrekking op het in kaart brengen van de mate van betrokkenheid, de inhoud van het probleem, de strategische keuzes, de mate van afhankelijkheid, de percepties, de middelen, de regels binnen het interactieproces, succes- en belemmerende factoren en tot slot advies. Door het bevragen van deze topics komt naar voren in welke mate de complexiteiten

een rol spelen binnen het interactieproces en hoe deze complexiteiten het van invloed zijn op het interactieproces. Tevens geven de topics een duidelijk beeld van de rol van het beleid binnen dit interactieproces en geven zij een beeld van de wenselijke situatie aangezien gevraagd wordt naar succes- en belemmerende factoren en advies. In bijlage 3 worden de topics en de relevantie van de topics besproken, ook de topiclijsten staan weergegeven in bijlage 3.


4.2 Deelnemende participanten

In dit onderzoek is gekozen voor twee verschillende groepen respondenten. Eén groep is de (in)direct betrokken actoren werkzaam bij de organisaties en de andere groep omvat een aantal experts op het gebied van mensenhandel en illegale migratie. De keuze voor het interviewen van actoren van de betrokken organisaties is gemaakt omdat op deze manier een duidelijk inzicht wordt verkregen in de huidige praktijksituatie. Het inzicht dat verkregen wordt komt voort uit het feit dat zij hun ‘verhaal’ kunnen doen over het interactieproces. De organisatie waar de meeste interviews mee gedaan zijn is de KMar. Deze keuze is gemaakt omdat de KMar een grote organisatie is waardoor zowel binnen de organisatie als tussen de organisaties meerdere complexiteiten kunnen spelen. Tevens wordt verondersteld dat zij een belangrijke rol innemen in het interactieproces.

Het interviewen van experts is belangrijk voor dit onderzoek omdat expert een dermate grote vakinhoudelijke expertise en kennis hebben van de wetgeving, beleid en samenwerking als het gaat om mensenhandel en illegale migratie. Deze kennis draagt bij aan een breder perspectief van de huidige aanpak van illegale migratie en mensenhandel. Tevens kan deze kennis bruikbaar zijn ter verbetering van de aanpak van de illegale migratie en mensenhandel vanuit Panama.

De betrokken organisaties in Nederland binnen de aanpak van de illegale migratie en de mensenhandel zijn de KMar, KLM, IND en Schiphol. De groep experts zijn degene die veel kennis en expertise hebben op het gebied van mensenhandel, illegale migratie en de samenwerking met betrekking tot het onderwerp mensenhandel en illegale migratie. Dit zorgt voor een breed inzicht omtrent het interactieproces en de migratiestroom dat verloopt vanuit Panama. In tabel 1 is een overzicht weergegeven van de geïnterviewde respondenten.

Tabel 1. *Overzicht respondenten*

Frequentie participanten	N	Totaal
IND		2
ILO Panama	1	
ILO backoffice	1	
KMar		8
Grensbewaking KMar	8	
KLM		2
Medewerkers werkzaam op Schiphol	2	
Schiphol		2
Managers	2	
Experts		6
Nationaal Rapporteur mensenhandel	1	
OM	1	
EVIM	1	
EMM	1	
ISWZ	1	
Comensha	1	
		Totaal: 20 

4.3 Analyse

Voor de analyse van de interviews is gebruik gemaakt van de ontwikkelde aanpak van Creswell (2012) om kwalitatieve data analyseren. Creswell (2012) heeft zes stappen ontwikkeld die gebruikt worden om kwalitatieve data te analyseren. De eerste stap is het ordenen van de verkregen data. Voor het onderzoek is gekozen om alle interviews op te nemen met een spraakrecorder. De opnames zijn na afloop getranscribeerd. Dit houdt in dat de interviews met goedkeuring worden opgenomen en vervolgens woord voor woord uitgetypt worden. De transcripten zorgen voor gedetailleerde data en de gedetailleerde data vergoot de kwaliteit van de gegevens (Boeije, 2012). De tweede stap is het reflecteren op de inhoud van de interviews. Dit is gedaan door het reflecteren op eigen handelen middels het lezen van de transcripten. Tevens zijn de topiclijsten aangepast om zodoende de

dataverzameling te verbeteren. De derde en vierde stap hebben betrekking op het coderen en selecteren van de data. In dit onderzoek is de data gecodeerd en geselecteerd door gebruik te maken van het analyseprogramma NVivo 11. Om de data te coderen is gebruikt gemaakt van drie typen codering: open codering, axiale codering en selectieve codering (Boeije, 2016). Bij open codering worden alle gegevens die tot dan toe zijn verzameld opgedeeld in de vooraf opgestelde categorieën vanuit de literatuur. Axiale codering wordt gedaan wanneer alle gegevens zijn onderverdeeld in de vooraf opgestelde categorieën en er nieuwe en subcategorieën worden toegevoegd. Bij selectieve codering worden de gemaakte categorieën samengevoegd, hierbij staan relaties tussen categorieën centraal. De vijfde stap van Creswell is een overzicht van de resultaten in een codeboom dit is gedaan door het bij elkaar zetten van alle data dat onder een bepaalde code hoorde. De zesde stap is het beschrijven van de resultaten dat is gedaan in hoofdstuk 5 (Creswell, 2012).

4.4 Ethiek

Voor elk onderzoek is het van belang dat het onderzoek ethisch verantwoord wordt uitgevoerd. Om dit te bewerkstelligen zal de methode moeten voldoen aan een aantal criteria. Baarda (2013) beschrijft vier criteria waar het onderzoek aan moet voldoen met betrekking op de respondenten: vrijwillige medewerking, juiste voorlichting, anonimiteit en afwezigheid van nadelige effecten.

4.4.1 Ethische criteria met betrekking tot de respondenten

Om te beginnen is het van belang dat de respondenten vrijwillig meewerken aan het onderzoek en toestemming geven om de informatie die zij verstekken te verwerken in het onderzoek. De respondenten binnen dit onderzoek zijn nadrukkelijk gevraagd of de informatie die zij verstrekken opgenomen mag worden, ter ondersteuning van het verwerken van de gegeven informatie. Daarnaast is het van belang dat de respondenten juist geïnformeerd worden over het doel en de werkwijze van het onderzoek en de interviews. Dit is gedaan door de respondenten vooraf te informeren over het doel van het onderzoek en een uitleg te geven over de werkwijze van het interview. Eveneens is het van belang dat de gegevens van de respondenten anoniem verwerkt worden. Dit houdt in dat de informatie weergegeven in het onderzoek niet te herleiden is naar de persoon. Dit is echter niet altijd mogelijk. Binnen dit onderzoek zijn de gegevens niet direct te herleiden naar de naam van de respondenten maar wel naar de functie of organisatie van de respondent. Hier is uitdrukkelijk toestemming voor gevraagd. De respondenten zijn vooraf ingelicht over hoe de gegevens verwerkt worden. Als laatst mogen de uitkomsten van het onderzoek geen nadelige effecten hebben voor de respondenten. Om dit te realiseren wordt binnen dit onderzoek zorgvuldig omgegaan met de verzamelde gegevens (vgl. Baarda et al., 2013). In dit onderzoek is dit gedaan door de gegevens van de respondent anoniem te houden door in het rapport geen naam te noemen van de respondent maar hooguit de functie van de respondent. Daarnaast is vertrouwelijk omgegaan met de gegevens, zo zijn de interviews alleen opgenomen wanneer hier toestemming voor is gegeven door de respondent. Deze opnames zijn enkel

gebruikt voor het transcriberen van de interviews en worden na afronding van het onderzoek vernietigd.

4.5 Verantwoording

Tijdens het afnemen van de interviews is gebruik gemaakt van de topiclijsten die uitgewerkt zijn in bijlage 3. In deze topiclijsten was vanuit de theorie van Klijn en Koppenjan (2016) een onderverdeling gemaakt van de drie complexiteiten en de concepten die daaronder vallen. De topiclijsten zijn na enkele interviews aangepast. In de lijst voor de betrokken partijen is de factor belangen toegevoegd aangezien dit in elk interview terugkwam en daarom de keuze is gemaakt dat dit een interessante toevoeging is voor het onderzoek. Onder de institutionele complexiteit is een aanpassing gedaan in beide topiclijsten. Tijdens het afnemen van de interviews bleek het lastig te zijn om een antwoord te krijgen of sprake is van tegenstrijdige regels in het interactieproces. Dit kan mede te maken hebben met het feit dat respondenten niet lang de tijd hebben om hier goed over na te denken. Om die reden is deze vraag eruit gehaald en zijn er twee vragen toegevoegd over de mogelijkheden en de beperkingen van regels en wetgeving. Door deze aanpassing is tijdens het afnemen van de interviews een helder beeld geschetst van mogelijkheden en beperkingen van regels en wetgeving.

Deze aanpassingen hebben mede bijgedragen en het verkrijgen van complete resultaten beschreven in het onderstaand hoofdstuk.

5. Resultaten

In de resultaten van dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de beschrijvende en de verdiepende vraag. De *Governance Network Theory* van Klijn en Koppenjan (2016) omschreven in hoofdstuk 3, is gebruikt als raamwerk voor het beschrijven van de resultaten. Tijdens het empirisch onderzoek is de focus gelegd op het inzichtelijk maken van het interactieproces en de invloed van complexiteiten op dit interactieproces. Verondersteld wordt dat deze complexiteiten van invloed zijn op het interactieproces tussen de partijen die betrokken zijn bij de illegale migratie en mensenhandel dat verloopt van Panama via Schiphol naar Zuid-Europa. De concepten die worden uitgewerkt in dit hoofdstuk zullen allen onder één van de complexiteiten vallen, zo ook beschreven in hoofdstuk 3 en zullen daarom goed aansluiten bij de *Governance Network Theory* van Klijn en Koppenjan (2016).

In paragraaf 5.1 wordt eerst een beeld geschetst van de verhouding tussen de partijen. Dit is een eerste aanzet op het antwoord van de beschrijvende vraag en geeft inzicht in de rol die elke partij inneemt in het interactieproces. In paragraaf 5.2 tot en met paragraaf 5.4 worden de resultaten beschreven die samen met paragraaf 5.1 een antwoord geven op de beschrijvende vraag. Tevens wordt in deze paragrafen een antwoord gegeven op de verdiepende vraag van dit onderzoek. Eerst wordt beschreven hoe het interactieproces tussen. Hierin zullen de complexiteiten als raamwerk dienen en zullen de concepten die onder deze complexiteiten vallen nader worden toegelicht. Daarnaast wordt er een beeld geschetst hoe de complexiteiten van invloed zijn op het interactieproces tussen de vier betrokken partijen. Dit wordt onder elk concept beschreven nadat een beeld gevormd is over hoe het huidige interactieproces eruitziet. Dit leidt tot een antwoord op de verdiepende vraag. In paragraaf 5.5 wordt een omschrijving gegeven van de adviezen die gegeven zijn door de respondenten dit biedt ondersteuning voor het beantwoorden van de adviesvraag die in hoofdstuk 7 beantwoord wordt. Het beschrijven van de resultaten is gedaan aan de hand van de data die is verzameld middels de twintig interviews.

5.1 Verhoudingen tussen de partijen

In deze paragraaf wordt een eerste aanzet gegeven tot het antwoord van de beschrijvende vraag. De verhoudingen tussen de partijen geven mede vorm aan het huidige interactieproces. De beschrijvende vraag van dit onderzoek is:

Beschrijvende vraag: Hoe ziet het huidige interactieproces omtrent mensenhandel en illegale migratie in NL eruit?

Binnen het interactieproces heeft de meerderheid van de partijen veel contact met elkaar en enkelen hebben geen contact. De frequentie van het contact tussen de partijen geeft mede vorm aan het interactieproces omdat dit een rol speelt in de mate van afhankelijkheid. Opgemerkt kan worden dat de KMar een centrale rol heeft in dit interactieproces omdat zij contact hebben met de andere drie

partijen. In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de mate van contact tussen de vier betrokken partijen.

De KMar heeft op operationeel niveau bijna dagelijks contact met de ILO Panama en het ILO-backoffice dit gebeurt op basis van e-mail en telefonisch contact. Daarnaast is er eens per maand een overleg met de IND en de grensbewaking. Tussen de grensbewaking van de KMar, de KLM, Schiphol en andere partijen is dagelijks contact in de vorm van een operationeel afstemmingsoverleg dat plaatsvindt voorafgaand aan de diensten van de KMar. Tevens is er één keer in de drie maand met dezelfde partijen een strategisch overleg waarbij vooral naar de lange termijn wordt gekeken. Op tactisch niveau is er één keer in de maand een filteroverleg met KMar, de KLM en het SOAK, wat een vereniging is van meerdere luchtvaartmaatschappij die zich via SOAK laten vertegenwoordigen in een overleg. Bovendien is er op tactisch niveau eens in de twee maand een overleg met de KMar, Schiphol, de KLM en andere partijen die betrokken zijn bij processen op de luchthaven. Het contact tussen KLM en Schiphol is naast het operationeel afstemmingsoverleg en het overleg op tactisch niveau ad hoc. In bepaalde situaties kan het voorkomen dat de KLM contact op neemt met de security van Schiphol over bepaalde zaken. Het contact tussen de KLM en het ILO-backoffice is meestal wekelijks en gaat tussen een specifieke afdeling van de KLM en het ILO-backoffice. Daarnaast heeft de ILO Panama dagelijks contact met KLM dit heeft betrekking op de negatieve adviezen die de ILO Panama geeft aan de KLM. Het ILO-backoffice en de ILO Panama hebben geen contact met Schiphol. Uit bovenstaande situatieschets wordt duidelijk dat de meeste actoren veel contact met elkaar hebben. In tabel 2 is een overzicht weergegeven van de frequentie van contact op operationeel niveau.

<i>Organisaties</i>	<i>KMar</i>	<i>KLM</i>	<i>IND</i>
<i>KMar</i>	X		
<i>KLM</i>	Dagelijks	X	
<i>IND</i>	Dagelijks	Dagelijks en wekelijks	X
<i>Schiphol</i>	Dagelijks	Dagelijks	Geen

Tabel 2. Overzicht frequentie van contact op operationeel niveau

Bovenstaande beschrijving geeft slechts de frequentie van contact met elkaar weer. In onderstaande alinea wordt een omschrijving gegeven van de rol die elke partij inneemt. Samen zorgt dit voor een complete beschrijving van de verhoudingen in het interactieproces.

Binnen dit interactieproces is de KLM de partij die op dit moment haar werk niet goed kan doen. Als de KLM niet te maken had gehad met schadevergoedingszaken en deze passagiers nog wel had geweigerd had de KLM een verschil kunnen maken in deze migratiestroom omdat de passagiers dan niet in Nederland aankomen. Echter, op dit moment volgt de KLM de negatieve adviezen van de ILO

Panama niet op. Doordat zij deze passagiers niet meer weigeren krijgen de grenswachters van de KMar een grotere verantwoordelijkheid omdat deze passagiers nu pas opgevangen worden op de Schengen aankomstpost. Op Schiphol zijn de grenswachters van de KMar verantwoordelijk voor de controle van deze passagiers *[Originele tekst verwijderd i.v.m. geheimhoudingsplicht]* Op dit moment

Hoofddoorlaatpost KMar: *“Ik zie mezelf ook weleens als brandweerman, wij blussen overal brandjes.”*

ziet de hoofddoorlaatpost zichzelf als iemand die brandjes blust: als er iets aan de hand is gaan ze er heen en lossen ze het op maar de volgende dag komt dezelfde vlucht weer en begint het van voor af aan.

In dit proces wordt het uitwisselen van informatie tussen de KLM, IND en KMar gezien als een belangrijke factor in de samenwerking. Echter, de Wet politiegegevens en de Wet bescherming persoonsgegevens zorgen ervoor dat niet alle informatie met elkaar gedeeld mag worden of dat dit soms moet gaan middels een vordering. Onderstaand een situatieschets over welke informatie gedeeld wordt met betrekking tot deze migratiestroom.

Aan het begin van het proces staat de ILO Panama. Zij verstrekt informatie aan de KLM en de KMar

KMar 1: *“En op dat moment komt die informatie van die ILO bij ons op de grens terecht zodat wij weten ‘hé daar moeten we aandacht aan geven’, en dat volgens we eigenlijk ook altijd standaard op.”*

over welke passagiers zij een negatief advies geeft. Dit helpt de KMar op dit moment in het proces omdat zij nu op voorhand informatie krijgen over de passagiers waardoor zij gericht kunnen controleren op de grens. Een respondent van de KMar zegt hier het volgende over:

Het ILO Backoffice verstrekt ook informatie aan de KMar voor zover dit kan binnen de kaders van de wetgeving. De ILO Panama kan enkel negatieve adviezen geven aan de luchtvaartmaatschappijen, maar de luchtvaartmaatschappijen hoeven dit advies niet op te volgen. Aangezien de KLM op dit moment deze passagiers wel meeneemt is de rol kleiner in het voorkomen van de illegale migratie vanaf Panama. De KLM heeft daarentegen wel een functie in het delen van vluchtgegevens.

[Originele tekst verwijderd i.v.m. geheimhoudingsplicht] Naast deze drie partijen is Schiphol in dit onderzoek betrokken om inzicht te krijgen in de rol van Schiphol op het grensproces. Schiphol geeft aan dat zij weinig te zeggen hebben over de grensprocessen maar dat zij hier wel behoefte aan hebben. Zij zijn op dit moment enkel facilitator in het grensproces en worden alleen betrokken bij het dagelijks overleg over gebeurtenissen die plaatsvinden op de luchthaven Schiphol.

Bovenstaande informatie laat zien dat de ILO Panama aan het begin staat van het proces en dat de informatie die zij geeft belangrijk is voor de KMar. De KMar heeft een belangrijke rol in dit proces

Schiphol 2: *“De luchthaven is facilitator en heeft verder geen rol in de grensbewaking.”*

omdat zij de autoriteit hebben om deze passagiers te weigeren. De rol van de KLM en Schiphol is in dit proces kleiner omdat de KLM de negatieve adviezen niet meer opvolgt en Schiphol enkel facilitator is.

In paragraaf 5.2 tot en met paragraaf 5.5 worden de resultaten verder uitgewerkt. Eerst worden de resultaten beschreven rondom inhoudelijke complexiteit, vervolgens omtrent strategische complexiteit en als laatst rondom institutionele complexiteit. Deze volgorde is hetzelfde als de volgorde in hoofdstuk 3. Dit, omdat inhoudelijke complexiteit kan voorkomen binnen strategische complexiteit waardoor de inhoudelijke complexiteit binnen dit interactieproces eerst nader toegelicht moet worden. Onder elke complexiteit vallen enkele concepten, zoals percepties, belangen, middelen, strategische keuzes en regels. De resultaten worden beschreven per concept, waarbij eerst de informatie aan bod komt die een antwoord vormt op de beschrijvende vraag en vervolgens een beschrijving van de informatie die meer verdieping geeft waardoor er een antwoord gevormd wordt op de verdiepende vraag:

Verdiepende vraag: Hoe zijn complexiteiten van invloed op het interactieproces?

Tijdens het onderzoek is gebleken dat strategische en institutionele complexiteiten een primaire rol spelen in het interactieproces tussen de partijen. De concepten die onder deze complexiteiten vallen hebben een grotere invloed op het interactieproces dan de concepten die onder inhoudelijke complexiteit vallen. Hoe dit zich uit in het interactieproces wordt in onderstaande paragrafen duidelijk.

5.2 Resultaten inhoudelijke complexiteit

Vanuit het theoretisch kader wordt verondersteld dat binnen een interactieproces verschillende percepties zijn over het oplossen van het probleem. Deze uiteenlopende percepties kunnen leiden tot knelpunten in het interactieproces tussen de betrokken actoren (Klijn & Koppenjan, 2012). Hieronder wordt beschreven hoe percepties een rol spelen in het interactieproces tussen de KLM, de IND, KMar en Schiphol en wat de invloed van deze percepties zijn op het interactieproces.

5.2.1 Percepties

Binnen inhoudelijke complexiteit spelen de percepties van de respondenten een centrale rol, in een interactieproces ontstaan veelal verschillen over de inhoud van het probleem, de oorzaak van het probleem en de oplossing van het probleem. De percepties van de respondenten komen voort uit eigen meningen en overtuigingen over het interactieproces (Klijn & Koppenjan, 2016). Uit de analyse is naar voren gekomen dat een aantal belemmeringen voortkomen uit een verschil in percepties en daarom vallen onder inhoudelijke complexiteit. Deze belemmeringen en de invloed daarvan op het interactieproces worden in onderstaande paragraaf beschreven.

5.2.1.1 Belemmeringen

De grootste belemmering die respondenten zien in dit interactieproces is het gebrek aan capaciteit op

EVIM: *“Alleen het probleem is natuurlijk altijd, capaciteit en prioriteit. En daar lopen we elke dag tegenaan in Nederland. Zeker bij de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel.”*

IND 1: *“gebrek aan capaciteit, bij verschillende actoren in het proces denk ik, waardoor je niet altijd de tijd hebt om ergens op in te kunnen springen, want je moet keuzes maken.”*

KMar 5: *“Die capaciteit is wel een belemmering omdat je gewoon niet altijd de mensen en de middelen hebt om die controle te doen.”*

de grenscontrole:

Door dit capaciteitstekort staan op Schiphol lange rijen voor de grenscontrole, met als gevolg dat mensen die transigerend zijn, wat betekent dat ze op Schiphol een tussenstop maken en vervolgens weer doorvliegen, hun vlucht missen. Daarnaast worden marechaussees die elders werkzaam zijn door het gebrek aan capaciteit op Schiphol te werk gesteld. Deze mensen zijn in het bezit van een basisopleiding van de KMar maar missen de werkervaring op de grens. Dit gebrek aan ervaring heeft gevolgen voor het grensproces: zo kan op een dag waarbij veel ervaren personeel op de grens staat 15 vrouwen aan boord van de Panamavlucht geweigerd worden en kan het zijn, wanneer onervaren personeel aan het werk is dat er geen vrouwen geweigerd worden. De hoofddoorlaatpost van de KMar zegt hier het volgende over:

Het tekort aan capaciteit heeft ook invloed op de opsporingsmogelijkheden die er zijn. Om een groter onderzoek op te starten naar deze migratiestroom, op bijvoorbeeld internationaalniveau, is capaciteit nodig. Op dit moment is deze capaciteit niet aanwezig waardoor geen groter onderzoek gedaan wordt, terwijl een groter onderzoek een belangrijke bijdrage kan zijn in het tegengaan van de migratiestroom vanuit Panama. Uit de interviews is duidelijk geworden dat de respondenten allen van mening zijn dat

Hoofddoorlaatpost KMar: *“De ene groep die draagt mij vijftien weigeringen aan en de andere groep zie dus niet of er wordt niet gebeld. En dan bel ik weleens naar boven van hé is er niks? Nee die vlucht is er al doorheen. Dan denk ik ja, dat kan niet.”*

het capaciteitstekort van de KMar de grootste belemmering is in het interactieproces.

Naast het capaciteitstekort wordt door een aantal respondenten ook een belemmering gezien betreft het feit dat veel grenswachters geen Spaans spreken. Het komt soms voor dat er een grensbewaker aanwezig is die wel Spaans spreekt, maar dit is niet structureel. De meerderheid van de vrouwen aan boord van de Panamavlucht spreken Spaans en geen Engels of Nederlands. Door deze taalbarrière

KMar 1: *“Daarbij komt ook een stukje taalbarrière, we zijn allemaal niet zo goed in Spaans en Portugees, om die doelgroep goed te controleren.”*

duurt een controle langer. Vier respondenten geven aan dat op de grenscontrole niet veel marechassees de Spaanse taal beheersen:

Door het capaciteitstekort en de taalbarrière ontstaat wrijving tussen Schiphol en de KMar. Deze wrijving uit zich voornamelijk in de oplossing van een probleem. Schiphol ziet de lange rijen voor de grenscontrole als een probleem want zij hebben belang bij een vlotte doorstroom van passagiers. Schiphol zou dit probleem op willen lossen door de grensbewaking anders vorm te geven, bijvoorbeeld door een automatische grenspassage. De KMar denkt hier echter niet hetzelfde over en vindt het belangrijk dat de grensbewaking ook bemand is om zo de veiligheid op de grens, in Nederland en in het Schengengebied, te waarborgen. Over de oplossingen van dit probleem bestaan uiteenlopende percepties tussen Schiphol en de KMar. Een respondent van Schiphol zegt hier het

Schiphol 1: *“Ze werken te kort, ze werken te traag en ze zijn te veel afwezig en maar een jaar of drie zijn ze hier. Dus ja daar kunnen wij nooit tevreden mee zijn maar we moeten er wel mee leven.”*

volgende over:

Deze quote laat zien hoe een respondent van Schiphol denkt over de manier waarop de KMar de grenscontrole uitvoert. Deze spanning is een vorm van inhoudelijke complexiteit omdat tussen Schiphol en de KMar verschillende percepties bestaan over het oplossen van de lange rijen voor de grenscontroles.

De situaties hierboven beschreven zijn de belemmeringen die spelen in dit interactieproces. Deze belemmeringen zorgen mede voor de huidige vorm van het interactieproces. Naast belemmeringen spelen ook kwaliteiten van partijen een rol die vormgeven aan het huidige interactieproces.

5.2.1.2 Kwaliteiten

Op dit moment is een grote kwaliteit in dit interactieproces dat er de bereidheid is om met elkaar samen te werken. Ondanks dat de KLM andere belangen heeft dan de KMar en de IND wordt de samenwerking opgezocht ten behoeve van het tegengaan van de migratiestroom vanaf Panama. Regelmatig wordt er contact met elkaar gezocht in de vorm van een overleg om een afstemming te

KMar 1: *“In het kader van het tegengaan van de mensensmokkel, is het belangrijk dat iedereen goed de informatie deelt met elkaar.”*

zoeken in de samenwerking. Wat hierin naar voren komt is de wil om informatie met elkaar te delen. Deze kwaliteiten geven mede vorm aan het interactieproces tussen de partijen en draagt bij aan het realiseren van een aanpak tegen de migratiestroom vanuit Panama. De inhoudelijke complexiteit, draagt daarentegen niet bij aan de aanpak van de migratiestroom. Hoe deze complexiteit van invloed is op het interactieproces wordt in paragraaf 5.2.3 duidelijk.

5.2.2 De invloed van inhoudelijke complexiteit op het interactieproces

Bovenstaande paragraaf geeft een beeld over hoe percepties een rol spelen in het interactieproces. Wat naar voren komt is dat inhoudelijke complexiteit wel degelijk een rol speelt in het interactieproces, maar dit zich voornamelijk afspeelt tussen de KMar en Schiphol. Tevens is er tussen de KLM en de KMar ook sprake van inhoudelijke complexiteit. Dit wordt in deze paragraaf duidelijk. Omdat inhoudelijke complexiteit zich enkel op bepaalde aspecten van het interactieproces afspeelt is de invloed van inhoudelijke complexiteit op het interactieproces minder groot dan de invloed van strategische of institutionele complexiteit.

Allereerst wil Schiphol graag dat de grenscontrole zoveel mogelijk geautomatiseerd wordt omdat zij

Schiphol 1: “Ik denk dat de subjectiviteit van het grenscontrole proces, het wel of niet hebben van een kater, het wel of niet hebben van een opleiding, het wel of niet uitgeslapen zijn van een grenswachter. Dat dat vervangen moet worden door de objectiviteit. En de objectiviteit die bijvoorbeeld in een software van een grenscontrole apparaat wel kunt inbouwen, dat neemt niet weg dat je de guts feeling die elke grenswachter heeft niet kunt vervangen op dit moment door een apparaat. Die combinatie die moet beter worden gelegd.”

van mening is dat de controle op die manier objectiever en dus effectiever uitgevoerd kan worden:

De KMar daarentegen vindt het juist belangrijk dat de grensbewaking bemand is omdat een systeem niet door kan vragen wanneer een vermoeden is dat iets niet klopt.

Daarnaast zien de meeste respondenten van de KMar geen rol voor Schiphol in dit interactieproces. Echter, Schiphol geeft aan graag een rol te willen spelen in dit proces. Deze onenigheid tussen Schiphol en de KMar kan te relateren zijn aan het feit dat percepties omgeven zijn door grotere percepties, ideeën, situaties, overtuigingen en normen en waarden die vorm hebben gekregen door eerdere ervaringen, ontwikkelingen en socialisatie. Dit maakt het lastig om huidige percepties te veranderen (Klijn & Koppenjan, 2016). Het verschil in percepties tussen de KMar en Schiphol zorgt voor spanningen in de relatie tussen de KMar en Schiphol. Deze spanningen hebben ook effect op het vertrouwen in elkaar, wat nadelig is voor het interactieproces. Wanneer er geen sprake van vertrouwen is, is het lastig om goed met elkaar te kunnen samenwerken (Perrone, Zaheer, & McEvily, 2003). Hieruit blijkt dat het verschil in percepties invloed heeft op het vertrouwen en de samenwerking. In deze situatie kan gesproken worden van complexe problemen. Zoals in hoofdstuk 3 van dit rapport al besproken is zit er een verschil in gecompliceerde problemen en complexe problemen.

Gecompliceerde problemen zijn te relateren aan een tekort aan informatie en kennis over het probleem. Dit is op te lossen door het verzamelen van informatie en onderzoek. Complexe problemen ontstaan wanneer sprake is uiteenlopende percepties over de oorzaak van het probleem en de oplossing van het probleem. In de hierboven beschreven situatie is sprake van een complex probleem omdat de KMar op een andere manier invulling geeft aan het grensproces dan Schiphol wenst (vgl. Klijn &

Koppenjan, 2016).

KMar 3: *“Dat is denk ik heel simpel, die denken alleen maar commercieel.”*

KLM 2: *“Nou als je het over het proces hebt waar wij het over hebben, dan staan die commerciële belangen echt op een tweede plek.”*

Eveneens is er een spanning tussen de perceptie die KLM over zichzelf heeft en de perceptie die een aantal respondenten van de KMar over de KLM hebben. Enkele respondenten van de KMar geven aan dat de KLM zeer commercieel denkt en het commerciële belang altijd vooropstelt. Daarentegen geeft de KLM aan dat zij wanneer het om fenomenen als deze gaan het commerciële belang altijd op een tweede plek zetten en bereid zijn om mee te werken aan het stoppen van de migratiestroom. In de quotes hieronder is te lezen hoe een respondent van de KMar en van de KLM hierover denkt:

Dit verschil in mening over de werkwijze van KLM leidt tot spanning tussen de KLM en de KMar. De subjectieve blik van een aantal respondenten van de KMar heeft een negatieve invloed op de samenwerking met elkaar omdat door hen niet meer objectief gekeken kan worden naar de rol die de KLM in wil nemen als het gaat om het aanpakken van een migratiestroom.

Uit bovenstaande beschrijving wordt duidelijk dat inhoudelijke complexiteit op bepaalde aspecten van het interactieproces van invloed is. In de volgende paragraaf komt de rol en de invloed van strategische complexiteit naar voren. Strategische complexiteit speelt een zeer belangrijke rol in dit interactieproces.

5.3 Strategische complexiteit

Binnen *governance* netwerken verwijst strategische complexiteit naar de strategische keuzes die actoren maken met betrekking tot het probleem, het beleid en de diensten. De strategie van een actor wordt bepaald vanuit eigen percepties over het probleem (Klijn & Koppenjan, 2016). De strategische complexiteit ontstaat door de aanwezigheid van wederkerige afhankelijkheid tussen actoren die elk hun eigen perceptie, strategie en doelen hebben (Klijn & Koppenjan, 2016). De concepten die zijn meegenomen in dit onderzoek zijn belangen, de mate van afhankelijkheid, middelen en strategische keuzes. Dit draagt bij aan het inzichtelijk de rol van strategische complexiteit in het interactieproces. Hetgeen mede vormgeeft aan het huidige interactieproces. Vervolgens wordt de invloed van deze complexiteit op het interactieproces beschreven.

Strategische complexiteit heeft in dit interactieproces een zeer belangrijke rol aangezien de concepten die onder strategische complexiteit vallen allen van invloed zijn op de huidige vorm van het interactieproces.

5.3.1 Belangen

KMar 3: *“We hebben gewoon hele verschillende belangen. Zij zijn natuurlijk echt commercieel denkend, de concurrentie is huge, binnen vliegmaatschappijen dus dat is hun drijfveer. Maar nogmaals wij denken niet commercieel wij denken gewoon in het belang van de b.v. Nederland, b.v. Schengen zelfs en daar voeren wij onze taakstelling in uit.”*

De belangen van elke partij spelen een zeer belangrijke rol in de keuzes die gemaakt worden in het interactieproces. In dit interactieproces hebben de partijen allen andere belangen. De KMar heeft als belang de veiligheid van Nederland, van Schengen maar ook de veiligheid op Schiphol. Schiphol streeft naar een vlotte doorstroom van passagiers in het interactieproces. Bij KLM staat de klant centraal en moet deze een zo prettig mogelijke reis ervaren. De IND is de organisatie voor de

KMar 1: *“Dat overleg dat we hebben op strategisch, tactisch en operationeel niveau, zitten we elke keer met elkaar om tafel van wat zijn de problemen, wat zijn de knelpunten, wat zijn de ervaring, wat is het strategisch belang, wat is het economisch belang, waar lopen we tegen aan hoe gaan we daartegenaan lopen. We gaan elke keer goed met elkaar in overleg.”*

vreemdelingenketen en draagt zorg voor het vreemdelingenbeleid en de ILO draagt zorg voor het tegengaan van illegale migratie.

Tijdens de overleggen met elkaar ziet men het als groot belang dat met elkaar wordt gepraat over deze belangen. Eveneens moet gekeken worden hoe er een balans gevonden kan worden in de samenwerking zodat eigen belangen niet geheel aan de kant worden geschoven. Het is dus van belang dat er begrip is voor elkaar belangen tijdens de verschillende overleggen. Wanneer een respondent van de KMar gevraagd wordt hoe belangen een rol spelen in een overleg wordt hier het volgende op gezegd:

Tevens wordt door enkele respondenten van de KMar en Schiphol aangegeven dat zij het belangrijk vinden dat het eigen belang gehoord wordt omdat zij vanuit de organisatie dit belang vertegenwoordigen. Een voorbeeld hiervan is een uitspraak van een respondent werkzaam bij Schiphol:

Bij de KLM en Schiphol spelen commerciële belangen mee. De IND en de KMar hebben geen commerciële belangen. Ondanks dat dit verschil botst zijn de KLM en Schiphol wel bereid om keuzes te maken die bijdragen aan het gezamenlijke belang namelijk het tegenhouden van de illegale migratie.

Schiphol 1: *“Bij iedere discussie die er is en ook nu bij jou, benader ik gewoon de mobiliteitsbelangen. Bij iedere discussie met de overheid wordt dat ook op deze manier benaderd en dan wil ik best uitgaan van het begrip voor de belangen van de overheid en de belangen van de reiziger en de belangen van de veiligheid en de belangen van het voorkomen van criminaliteit ook op het gebied van mensenhandel/mensensmokkel. Maar het belang dat ik naar voren moet brengen moet wel gehoord worden.”*

Dit blijkt uit het feit dat de KLM het commerciële belang op een tweede plek zet en bereid is om in de meeste gevallen mee te werken en de passagiers met een negatief advies, aan boord te weigeren. Schiphol heeft in dit proces niet veel mogelijkheden maar als het gaat om mensenhandel of mensensmokkel worden door hen keuzes gemaakt die bijdragen aan het gezamenlijke belang. Omdat respondenten eigen belangen vertegenwoordigen hebben deze belangen invloed op de beslissingen en de voortgang in de interactie (Klijn & Koppenjan, 2016). In een overleg wordt het hierdoor lastiger om tot een gezamenlijke uitkomst te komen omdat de actoren rekening moeten houden met de belangen die meespelen. Dit is echter niet het enige dat het interactieproces beïnvloedt. Zoals in paragraaf 5.2.3 is beschreven bestaan tussen de KMar en Schiphol verschillende percepties, welke tot spanningen leiden. Schiphol vindt in dit interactieproces geen aansluiting bij de KMar over het probleem van lange wachtrijen voor de grenscontroles. Hierin spelen ook belangen een rol aangezien Schiphol een mobiliteitsbelang heeft en de KMar een veiligheidsbelang. Vanuit het belang van Schiphol is het begrijpelijk dat zij de lange rijen voor de grenscontroles als nadelig ervaren en hier iets aan willen doen. Echter, de KMar deelt dit belang niet en wil de controles goed uitvoeren omdat anders de veiligheid in het geding kan komen. Deze verschillende belangen leiden tot spanningen tussen beide partijen en beïnvloeden de relatie tussen de KMar en Schiphol. Daarnaast komt in paragraaf 5.2.3 naar voren dat enkele respondenten van de KMar de nadruk leggen op het commerciële belang van de KLM, hierdoor wordt KLM benaderd als een partij die voornamelijk commercieel gedreven is. KLM geeft aan dat zij een commercieel belang hebben maar dat dit op de tweede plaats staat wanneer het gaat om een fenomeen als deze. In deze situatie ontstaat een verschil in hoe de KLM met haar belangen omgaat en hoe een aantal respondenten tegen dit belang aankijken. Dit verschil heeft invloed op de benaderingswijze richting KLM en op de relatie tussen de KMar en de KLM omdat objectief denken vanuit de KMar jegens de KLM door deze situatie niet meer mogelijk is.

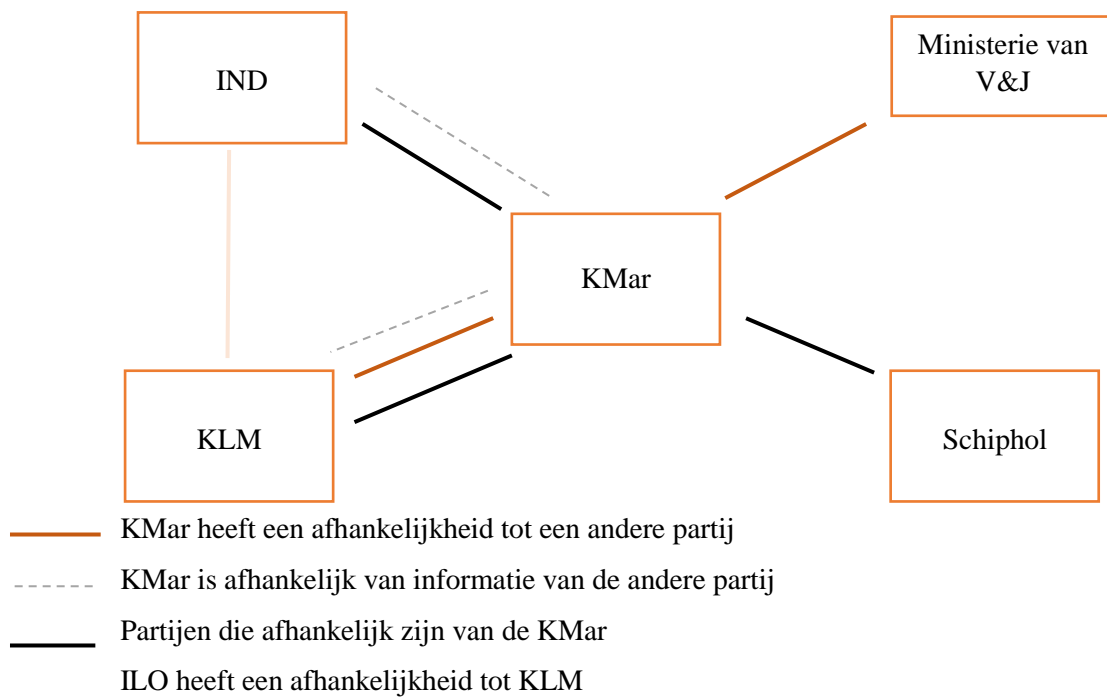
Uit bovenstaande beschrijving zijn enkele situaties zichtbaar geworden waaruit blijkt dat strategische complexiteit, gericht op belangen, van invloed is op het proces. Binnen dit interactieproces zijn private en publieke partijen betrokken. Zij hebben allen andere belangen die meewegen in meerdere overleggen. De diverse belangen nemen beïnvloeden het besluitmakingsproces aangezien dit meer tijd gaat kosten. Tevens beïnvloedt de diversiteit aan belangen de uitkomst van het overleg (Klijn & Koppenjan, 2016). Uiteindelijk zijn de belangen die meespelen van invloed op de huidige aanpak gericht op het tegengaan van de migratiestroom vanuit Panama. Dit uit zich in de werkwijze op de grenscontrole en de bereidheid van KLM om te acteren binnen de mogelijkheden die zij hebben.

5.3.2 Mate van afhankelijkheid

De mate van afhankelijkheid speelt in dit interactieproces een belangrijke rol. Dit, omdat strategische complexiteit ontstaat door de aanwezigheid van wederkerige afhankelijkheid tussen actoren die elk hun eigen perceptie, strategie en doelen hebben (Klijn & Koppenjan, 2016). In dit interactieproces bestaat een grote afhankelijkheidsrelatie tot de KMar. Dit heeft mede te maken met de middelen die zij

tot hun beschikking hebben en de positie die zij innemen in het interactieproces.

In figuur 1 wordt een schematisch overzicht gegeven van de afhankelijkheidsrelaties tussen de partijen. Vervolgens wordt beschreven hoe de mate van afhankelijkheid vormgeeft aan het interactieproces.



Figuur 1. Overzicht van de afhankelijkheidsrelaties

De ILO Panama is voornamelijk afhankelijk van de beslissingen die de KMar neemt op de grens. Zij geeft alleen het advies en is afhankelijk van het besluit van de KMar of de passagier ook daadwerkelijk geweigerd wordt of niet. Ook is zij in haar werk deels afhankelijk van de KLM. De KLM kan zelf de keuze maken om de passagiers met een negatief advies wel of niet mee te nemen en zijn niet verplicht om het advies van de ILO Panama op te volgen. In de huidige situatie geeft de ILO Panama nog steeds negatieve adviezen welke op dit moment gezien het verleden niet worden opgevolgd door de KLM. De ILO Panama zegt hier het volgende over:

ILO Panama: *“Ik ben afhankelijk van hun besluit, en dat geldt soms ook van de luchtvaartmaatschappij. Ondanks dat ik een advies geef, het is maar een advies, het is voor mij geen besluit, maar er zit wel een bepaalde afhankelijkheidsrelatie in.”*

De KLM heeft ook een afhankelijkheid van de KMar. Wanneer op de grenscontrole een passagier in de tweedelijnscontrole zit en de vlucht gaat missen neemt de KMar contact op met de KLM om ervoor te zorgen dat de bagage van de passagier op tijd van de vlucht kan worden gehaald. Het komt enkele keren voor dat de KMar te laat of niet communiceert dit veroorzaakt vertraging bij de KLM. Daarnaast zijn zij afhankelijk van de keuze die de KMar maakt of een passagier van de KLM de toegang wordt geweigerd of niet. Wanneer de KMar een passagier van de KLM de toegang weigert, is de KLM verplicht om de passagier terug te vervoeren naar de airport waar de passagier vandaan gevlogen is.

Hoofdoorlaatpost: *“Het liefst wil ik wel een beslissing nemen en alle feiten en omstandigheden die in het voordeel van de passagier spreken, wil ik ook laten meewegen. En soms heb ik dan informatie nodig van anderen.”*

De KMar is voornamelijk afhankelijk van de informatie die ze kunnen krijgen van de andere partijen.

De KMar heeft de autoriteit om een beslissing te nemen over de passagier met betrekking tot het weigeren van de toegang of niet waardoor een afhankelijkheid bestaat tot andere partijen. Naast dat de KMar afhankelijk is van informatie van de andere partijen, is de KMar ook afhankelijk van de KLM omdat zij de geweigerde passagiers weer mee terug moet nemen.

Omdat het ministerie van Veiligheid & Justitie veel beslissingen neemt over de inzet, de beschikbare budgetten en prioriteiten heeft de KMar een grote afhankelijkheid van ministerie van Veiligheid & Justitie. Op dit moment wordt de prioriteit minder gelegd bij de grenscontroles en meer bij terrorismebestrijding. Door deze keuze is er op dit moment een capaciteitstekort op de grensbewaking. Deze afhankelijkheid tot het ministerie is om die reden groot.

Schiphol geeft aan afhankelijk te zijn van de partners waar zij mee samenwerken. Op dit moment hebben zij weinig inbreng over de invulling van de grensbewaking. Daarin zijn zij op dit moment afhankelijk van de KMar omdat zij degene zijn die aangesteld zijn door de overheid om de

Schiphol 1: *“Wij faciliteren alleen in middelen en de procesruimte in de infrastructuur en het creëren van infrastructuur op zichzelf.”*

grenscontroles te doen voor Nederland en het Schengengebied.

Bovenstaande beschrijving geeft weer hoe de mate van afhankelijkheid een rol speelt en wat de invloed daarvan is op het interactieproces. Hieruit komt naar voren dat enkele partijen een wederkerige afhankelijkheid tot elkaar hebben. In deze wederkerige afhankelijkheid bepaalt het belang en de mate van vervangbaarheid van het middel, datgene wat de actor inzet in de afhankelijkheidsrelatie, zoals het beschikken over informatie. Als het belang van het middel groot is en de vervangbaarheid van het middel klein, kan gezegd worden dat de mate van afhankelijkheid tot deze actor groot is (Klijn & Koppenjan, 2016). In dit interactieproces is het de KMar waarvan de partijen een grote afhankelijkheid hebben: het doen van de grenscontrole is een belangrijk middel in dit proces en is niet zomaar te vervangen. Naast de rol van de KMar is er een wederkerige afhankelijkheid zichtbaar in het delen van informatie met elkaar. *[Originele tekst verwijderd i.v.m. geheimhoudingsplicht]*

Ook in de informatiedeling met elkaar is sprake van strategische complexiteit omdat bepaalde

KMar 5: *[Originele tekst verwijderd i.v.m. geheimhoudingsplicht]*

processen langer kunnen duren of niet uitgevoerd kunnen worden door de afhankelijkheidsrelatie. Een concreet voorbeeld is de afhankelijkheid van de ILO Panama tot de KLM. Zij is afhankelijk van de KLM of zij haar adviezen opvolgen. Zij geeft deze adviezen vanuit haar belang: het stoppen van de migratiestroom. Op dit moment volgt de KLM deze adviezen niet op en wordt de migratiestroom niet

in Panama tegen gehouden. Dit is een duidelijk voorbeeld over hoe een afhankelijkheid het proces beïnvloedt.

In de afhankelijkheidsrelaties tussen de partijen spelen ook beschikbare middelen een belangrijke rol. Enkele actoren hebben een hoge mate van afhankelijkheid van een actor omdat hij bepaalde middelen tot zijn beschikking heeft (Klijn & Koppenjan, 2012; Ford, 2002). In dit interactieproces speelt voornamelijk de beschikbaarheid tot informatie een centrale rol. In onderstaande paragraaf wordt beschreven hoe middelen een rol spelen in het interactieproces.

5.3.3 Middelen

In dit interactieproces speelt de beschikbaarheid tot middelen mee. Eén van die middelen is kennis: kennis van de wetgeving, kennis van de doelgroep, kennis van de andere partijen en kennis van de

ILO Backoffice: “Wanneer je niet weet wat er speelt of wat voor probleem er is dan weet je niks, dus wat dat betreft is kennis wel essentieel.”

KMar 8: “Middelen om zeg maar bepaalde fenomenen te onderscheppen dan zit je met de ervaring die je hebt opgebouwd, kennis die je hebt opgebouwd, maar ook systemen die we kunnen raadplegen, informatie die we krijgen van andere partijen zoals van een IND of van luchtvaartmaatschappijen, dus heel veel informatie dat is een middel.”

eigen werkzaamheden. Dit blijkt uit de antwoorden die enkele respondenten hebben gegeven: Binnen elke partij is de kennis aanwezig om te kunnen functioneren in dit proces. Zo is bij de KLM de kennis van de regels en procedures aanwezig waardoor zij hier goed op kunnen acteren. Bij de ILO Panama en het ILO-backoffice is veel kennis aanwezig over migratiestromen. Tevens is dit het geval bij de KMar. Echter, dit is minder aanwezig bij diegene die sinds korte tijd op de grenscontrole werken. Ervaring is in dit proces ook belangrijk omdat dit bijdraagt aan de effectiviteit van het proces. Ervaring op de grenscontrole draagt bijvoorbeeld bij aan de profilering van de passagiers die mogelijk voor andere doeleinden Schengen inreizen dan wat ze in eerste instantie aangeven. Ervaring is een vorm van kennis die lastig is over te dragen en daarom is het van belang de desbetreffende actor, met veel kennis, te activeren om zo gebruik te maken van zijn ervaring (Greveling, 2002). Tegenwoordig hebben de actoren steeds meer toegang tot systemen die behulpzaam zijn in het proces. In deze systemen is veel informatie beschikbaar, wat van belang kan zijn voor de partijen. Ook de KLM heeft veel aan de systemen die zijn tot hun beschikking hebben:

KLM 1: *“Het is een kwestie van ervaring en systemen die wij hebben dat je dingen kan nazoeken, tenzij iemand allemaal losse tickets heeft en dan nog kan je het weleens doen.”*

Naast de informatie die beschikbaar is in de systemen is de wil om informatie uit te wisselen met

KMar 1: *“Wat we wel zien is door het schuiven met de capaciteit van de ene naar de andere afdeling dat je soms in moet boeten op de kwaliteit. Want iemand die dagelijks werkt in de politiedienst, zoals controles in het verkeer of wat dan ook. Op het moment dat je die in het grensproces gaat inzetten, ja iedereen is basis opgeleid, maar echt de finesse en het vingerspitsen gevoel is dan net iets minder.”*

elkaar aanwezig. De informatie die met elkaar wordt uitgewisseld wordt als belangrijke factor gezien omdat dit het functioneren in een samenwerkingsverband ten goede komt. Het uitwisselen van informatie uit zich veelal tussen de KMar, IND en KLM. Zij zijn direct betrokken bij dit fenomeen en

KLM 1: *“Schiphol groeit alleen maar omdat wij groeien en dat redder ze niet meer aan de grens. Waardoor het hier heel druk is wat niet echt heel erg aanbevelingswaardig is met de dreigingen die er zijn. Bij de security duurt het langer, bij de immigratie duurt het langer met andere woorden de passagier is korter aan air side ofwel haalt zijn vlucht gewoon niet.”*

hebben veel aan elkaars informatie. Zo is de KMar soms afhankelijk van de informatie die de KLM heeft over de vluchtgegevens. Indien nodig kunnen zij deze informatie opvragen middels een vordering. Dit is ten behoeve van het onderzoek dat loopt naar de betreffende passagier.

Naast deze beschikbare middelen zijn er ook een aantal middelen die beperkt zijn. Bij de KMar is dit de capaciteit en ervaring. Dit heeft meerdere gevolgen voor het hele proces. Voor de KMar geldt dat de kwaliteit op de grensbewaking achteruit gaat, omdat collega's te werk gesteld worden op de grenscontrole die normaal gesproken ergens anders werkzaam zijn of net van de opleiding af komen. Zij hebben minder ervaring op de grens, wat nadelig kan zijn voor het uitvoeren van de grenscontroles.

Het tekort aan capaciteit beïnvloedt meerdere factoren tijdens de grenscontrole: controles duren langer waardoor lange rijen ontstaan, hetgeen tot gevolg kan hebben dat passagiers hun vlucht missen. Zoals een respondent van de KLM ook zegt:

In dit voorbeeld wordt duidelijk dat er voor Schiphol en de KLM ook nadelige gevolgen aan zitten. Bovenstaande situaties geven een indruk over hoe middelen een rol spelen in het interactieproces en wat de invloed van de het wel of niet beschikken over middelen tot gevolg kan hebben. Enerzijds draagt de beschikbaarheid tot middelen bij aan het interactieproces en anderzijds zorgen de middelen voor een afhankelijkheidsrelatie en wordt het interactieproces negatief beïnvloed. Strategische complexiteit speelt dus binnen het concept middelen een rol. Dit hangt sterk samen met de afhankelijkheid die ontstaat wanneer actoren bepaalde middelen wel of niet tot zijn beschikking heeft. Vanuit de beschikbare middelen, belangen en de mate van afhankelijkheid worden vaak keuzes gemaakt die van invloed zijn op het interactieproces. In paragraaf 5.3.4 wordt beschreven hoe strategische keuzes een plek innemen in het interactieproces.

5.3.4 Strategische keuzes

Keuzes spelen een belangrijke rol in dit interactieproces. De keuzes die worden gemaakt hangen vaak samen met de belangen die spelen bij de partijen, de prioriteiten die partijen stellen en de middelen die beschikbaar zijn.

In dit interactieproces speelt de keuze die gemaakt is door de KMar en het ministerie van Veiligheid & Justitie een zeer belangrijke rol aangezien dit het gehele interactieproces beïnvloedt. Deze keuzes worden vaak gemaakt onder beperkte rationaliteit: het motief voor de strategische keuze komt voort uit eigen doelstellingen en deze doelstellingen worden gevormd door percepties en regels (Klijn & Koppenjan, 2016). Omdat door het ministerie van Veiligheid & Justitie en de KMar de keuze is gemaakt om meer prioriteit te leggen bij terrorismebestrijding dan bij de grenscontrole heeft dit gevolgen voor de inzet van de KMar op de grensbewaking. Een respondent verwoordt hoe het

KMar 7: *“En dat heeft onder ander te maken met het terrorisme vraagstuk en alle anderen lijden daar wel onder nu. Want we hebben 6700 man formeel we hebben 10% onderbezetting en dat is nog los van het feit dat je nu dus extra maatregelen moet nemen en een 100% bevoegdheid moet hebben in bepaalde taken. Dus los van de onderbezetting heb je ook nog een soort toename van de druk op bepaalde taken zoals de grensbewaking.”*

terrorisme vraagstuk de capaciteit op de grensbewaking beïnvloedt:

Door deze keuze mist naast capaciteit op de grens zelf ook opsporingscapaciteit. Op dit moment is er geen tijd om nader onderzoek te doen naar bijvoorbeeld dit fenomeen in verband met het capaciteitstekort. *[Originele tekst verwijderd i.v.m. geheimhoudingsplicht]* Door een capaciteitstekort op de grens wordt van hen verwacht dat zij meedraaien op de grenscontrole. Een respondent van de KMar geeft zijn mening hierover:

Deze keuze beïnvloedt naast de KMar ook de andere partijen. Dit komt naar voren wanneer weinig balies open zijn op de grenscontrole waardoor lange rijen ontstaan. Deze strategische keuze valt onder de *go-alone* strategie: het ministerie van Veiligheid & Justitie en de KMar hebben een oplossing voor een probleem namelijk terrorisme en proberen dit te realiseren ondanks de strategisch afhankelijke

KMar 4: *“Er wordt bij ons lachend van bovenaf gezegd: ‘morgen vijf man de balie in.’ [Originele tekst verwijderd i.v.m. geheimhoudingsplicht]*

positie waarin zij verkeren. Dit type strategie resulteert in de keuze van de huidige oplossing met alle

nadelige gevolgen (Klijn & Koppenjan, 2016). Deze vorm van strategische keuze zorgt dikwijls voor weerstand bij andere partijen in dit geval eigen personeel, Schiphol en de KLM.

Tevens speelt een andere keuze mee waaruit zichtbaar wordt dat keuzes wel degelijk het interactieproces beïnvloeden. Door de KLM is de keuze gemaakt om de negatieve adviezen van de ILO Panama niet meer op te volgen. Deze keuze is gemaakt omdat door de geweigerde passagiers vanuit Honduras claims zijn ingediend welke resulteerden in schadevergoedingszaken tegen de KLM. Door deze keuze kan de migratiestroom in stand gehouden worden waardoor de passagiers pas door de KMar opgevangen worden aan de grens. Zij zijn nu degene die een eerste selectie maken van de passagiers die wel of niet toegelaten worden tot het Schengengebied. Op het moment dat de KLM het risico had genomen om de passagiers vanuit El Salvador en Nicaragua wel mee te nemen en alleen de passagiers vanuit Honduras niet zou het interactieproces een andere vorm aannemen. Deze keuze is een keuze die tot gevolg heeft dat de passagiers die onder het profiel vallen van mogelijk slachtoffer mensenhandel of als iemand die illegaal migreert nu een grotere kans lopen om wel toegelaten te worden wanneer zij voldoen aan de voorwaarden van binnenkomst zoals beschreven in de Schengengrenscore.

Bovenstaand is beschreven hoe strategische complexiteit naar voren komt. In de theorie wordt beschreven dat actoren vaak beslissingen maken in afwezigheid van de andere actoren, deze beslissingen hebben vaak wel gevolgen voor de andere actoren en voor de voortgang van het interactieproces in zijn geheel (Klijn & Koppenjan, 2016). Ook spelen bij strategische complexiteit percepties een belangrijke rol. Zo worden keuzes vaak gemaakt vanuit percepties, ideeën en overtuigingen. Zeer waarschijnlijk is de prioriteitsstelling van de KMar en het ministerie van Veiligheid & Justitie te relateren is aan deze percepties (Klijn & Koppenjan, 2016).

In de theorie worden drie complexiteiten beschreven. Inhoudelijke complexiteit en strategische complexiteit is hierboven al behandeld en is voor zo ver een beeld geschetst van het huidige interactieproces. Maar naast deze complexiteiten speelt institutionele complexiteit ook een belangrijke rol in dit interactieproces. In paragraaf 5.4 wordt weergegeven hoe de concepten die onder institutionele complexiteit vallen een rol spelen in het interactieproces.

5.4 Institutionele complexiteit

Institutionele complexiteit heeft betrekking op de verschillende regels, afspraken en procedures die er zijn tussen de betrokken organisaties (Klijn & Koppenjan, 2016). Deze institutionele achtergrond is een belangrijk onderdeel dat bijdraagt aan het begrijpen van het proces binnen het netwerk en de stappen die actoren begaan in het netwerk. De concepten die onder deze complexiteit vallen zijn regels en vertrouwen. In onderstaande paragraaf wordt beschreven hoe regels en vertrouwen van invloed zijn op het interactieproces en hoe dit vormgeeft aan het proces.

5.4.1 Regels

Binnen dit interactieproces spelen meerdere type regels een rol zoals autoriteitsregels en *pay-off* regels (Klijn & Koppenjan, 2016). Aan de hand van de beschrijving zullen deze type regels toegelicht worden.

In dit interactieproces spelen regels voornamelijk een rol in de wetgeving waarmee de partijen te maken hebben. Alle partijen hebben te maken met de wetgeving die er is zoals de Schengengrenscodes, de Wet politiegegevens en de Wet bescherming persoonsgegevens. Tussen de KLM en de KMar is anders dan wetgeving sprake van een overeenkomst tussen beide partijen over wanneer de KLM boetes moet betalen. De rol en de invloed van regels wordt in deze paragraaf duidelijk. Enerzijds zijn regels behulpzaam in het proces en anderzijds kunnen regels het proces ook bemoeilijken. Onder regels kunnen ook informele regels, ook wel de onderlinge afspraken met elkaar, vallen. Deze kunnen een bijdrage leveren aan het interactieproces.

De wetgeving biedt aan de ene kant kaders voor de partijen en geven duidelijk aan waarbinnen zij kunnen en mogen acteren. Een voorbeeld is de Schengenregelgeving die duidelijkheid geeft op welke gronden iemand geweigerd mag worden. Deze regelgeving geeft de grenswachters en de hoofddoorlaatpost duidelijkheid over wanneer zij iemand de toegang mogen weigeren. Aan de andere kant bemoeilijkt de wetgeving ook het proces. Dit is voornamelijk te zien in de mogelijkheden die er zijn als het gaat om informatie-uitwisseling. Door de Wet politiegegevens en de Wet bescherming persoonsgegevens mag niet alle informatie met elkaar gedeeld worden of moet dit gaan middels een vordering. Deze wetgeving vertraagt niet alleen het proces maar bemoeilijkt de wetgeving het tegengaan van deze migratiestroom. Deze regels vallen onder autoriteitsregels omdat de wetgeving beschrijft wanneer actoren wel toegang hebben tot bepaalde informatie en wanneer niet (Klijn & Koppenjan, 2016).

Daarnaast heerst bij enkele respondenten enige onduidelijkheid over de wetgeving. Dit heeft met name betrekking op het feit wat wel en wat niet gedeeld mag worden met de partijen. Dit leidt tot twijfel over het mogen delen van informatie zoals te zien is in volgende quote van iemand werkzaam bij de

KMar 2: *“Ik weet niet hoe het exact zit wat we wel en niet met elkaar mogen delen. Maar je mag niet alles delen.”*

KMar:

Deze onduidelijkheid over de wetgeving beïnvloedt de effectieve samenwerking. Actoren willen graag handelen binnen de kaders van de wetgeving. Mede daarom wordt waarschijnlijk minder informatie gedeeld dan dat daadwerkelijk met elkaar gedeeld mag worden. De wetgeving geeft aan dat persoonsgegevens beschermt moeten worden. Daarom is het lastig om privacygevoelige informatie met elkaar te delen. De onduidelijkheid over deze wetgeving is een goed voorbeeld van institutionele

complexiteit (Klijn & Koppenjan, 2016). De resultaten laten zien dat het een grote invloed heeft op de informatie-uitwisseling in dit interactieproces.

Zoals beschreven is er naast de wetgeving ook een overeenkomst tussen de KLM en de KMar. Deze overeenkomst heet *Memorandum of Understanding* (MoU). Een overeenkomst die tot stand is gekomen ten behoeve van een samenwerking tussen de KLM en de overheid. Hierin staat beschreven dat de KLM er alles aan doet om zo weinig mogelijk passagiers mee te nemen die niet naar Nederland/Schengen mogen reizen. Deze afspraak is onderdeel van *pay-off* regels aangezien deze afspraak voor de KLM voordelen oplevert (Klijn & Koppenjan, 2016). Een respondent zegt hier het

KLM 2: “En je spreekt af van nou we hebben een marche waarin we risico kunnen lopen of waarin we een foutje kunnen maken. Dat zijn wel belangrijke zaken om goed af te stemmen anders is het bijna niet goed workable en dan wordt je echt twee verschillende partijen. Dus je wil echt die samenwerking opzoeken.”

volgende over:

Normaal gesproken moet een luchtvaartmaatschappij een boete betalen wanneer zij een passagier hebben ingevlogen die niet mee genomen had mogen worden omdat deze passagier niet aan de voorwaarden van binnenkomst voldoet. De KLM, de KMar en enkele andere partijen hebben een quotum afgesproken. Wanneer de KLM hieronder blijft hoeven zij geen boete te betalen, deze overeenkomst komt de samenwerking ten goede.

Bovendien zijn informele regels van toepassing in dit interactieproces. Wanneer tussen de partijen onderlinge afspraken worden gemaakt heeft dit een positieve invloed op het interactieproces. Wanneer een respondent van de KMar gevraagd wordt hoe hij tegen onderlinge afspraken aankijkt zegt hij hier

KMar 3: “Ik zie alleen maar voordelen ervan.”

het volgende op:

Gebleken is dat in het interactieproces afspraken met elkaar zijn gemaakt die betrekking hebben op het bevorderen van de samenwerking. Het maken van deze onderlinge afspraken wordt door de meeste respondenten gezien als een belangrijk item voor de samenwerking. De algemene afspraak die is gemaakt met elkaar, in uitzondering van Schiphol, is dat informatie met elkaar gedeeld wordt voor zo ver dit mogelijk is. Schiphol wordt niet betrokken in het grensproces en krijgt tot nu toe weinig informatie.

Eveneens zijn er binnen de KMar afspraken gemaakt over het grensproces. Deze afspraken gaan over het feit wie de beslissing neemt om iemand wel of niet te weigeren. [*Originele tekst verwijderd i.v.m. geheimhoudingsplicht*]

Hieruit valt af te leiden dat onderlinge afspraken een positieve invloed hebben op het interactieproces.

Afspraken worden voornamelijk gemaakt over informatie-uitwisseling, hetgeen de samenwerking ten goede komt. Een respondent van Schiphol ziet het maken van afspraken en het stellen van regels als iets dat gedaan wordt omdat er geen vertrouwen is. De mate van vertrouwen en de invloed van vertrouwen wordt in de volgende paragraaf beschreven. Dit concept heeft naast regels tevens een belangrijke invloed op het interactieproces omdat vertrouwen als basis wordt gezien van een goede samenwerking (Perrone, Zaheer, & McEvily, 2003).

5.4.2 Vertrouwen

Vertrouwen is zeer belangrijk in een samenwerkingsrelatie. Wanneer het vertrouwen tussen de partijen wederzijds is kunnen er netwerken ontstaan met een sterke vertrouwensrelatie. Is dit niet het geval zullen er netwerken ontstaan met een zwakke vertrouwensrelatie (Bremekamp et al., 2010).

Wanneer in dit rapport gesproken wordt over vertrouwen zit er verschil in persoonsgebonden vertrouwen, partijgebonden vertrouwen en helemaal geen vertrouwen. Met persoonsgebonden vertrouwen wordt bedoeld dat vertrouwen vooral gebonden is aan personen en niet aan de organisatie. Met partijgebonden vertrouwen is vertrouwen voornamelijk gebonden aan de partij en speelt persoonsgebonden vertrouwen een kleinere rol. Enkele respondenten geven aan dat vertrouwen voornamelijk persoonsgebonden is en enkelen geven aan dat vertrouwen partijgebonden is. Over het algemeen is er sprake van vertrouwen tussen de partijen maar wanneer iemand anders op een bepaalde functie komt moet dit vertrouwen weer opgebouwd worden. Echter, wel is sprake van een basis

KMar 1: “Een organisatie wordt nooit helemaal gemaakt door één persoon. Aan de andere kant is het ook wel zo dat een organisatie bestaat uit mensen, dus beide is waar.”

vertrouwen. Een respondent van de KMar heeft dit als volgt verwoord:

De korte lijntjes die aanwezig zijn tussen de actoren worden gezien als een versterkende factor in het vertrouwen. Slechts één respondent van Schiphol geeft aan dat er geen vertrouwen is omdat alle regels en afspraken die zijn gemaakt gebaseerd zijn op wantrouwen. Door dit wantrouwen ontstaan

Schiphol 1: “Vertrouwen? Nee. De basis van alle wetgeving die er is alle regelgeving die er is alle werkzaamheden die er zijn die worden gedaan op basis van wantrouwen. De overheid vertrouwd ons voor geen meter dus wij krijgen geen enkele informatie over wat er met een bepaalde individu of airliner aan de hand is, dat horen wij gewoon niet.”

spanningen tussen Schiphol en de KMar. Deze spanningen beïnvloeden het interactieproces negatief.

Dit wantrouwen heeft een invloed op het interactieproces omdat de KMar op dit moment geen rol voor Schiphol ziet in de grenscontrole en de respondent van Schiphol vindt dat de KMar te traag is en te vaak wisselt van functie. Het regelmatig wisselen van functie is onderdeel van het personeelsbeleid. Marechaussee's mogen maximaal drie tot vijf jaar op één en dezelfde functie zitten en moeten daarna een andere functie uitoefenen. Dit beleid zal gemaakt zijn met een bepaald doel. Echter, uit de dataverzameling is het doel van dit beleid niet duidelijk geworden. Toch blijken andere effecten vast zitten aan het beleid waardoor het vertrouwen in de KMar af kan nemen.

KMar 5: "Maar die wisseling zitten veel meer aan onze kant omdat wij om de drie jaar van functie wisselen en wat je toch wel ziet is dat bij een luchtvaartmaatschappij of een IND of de luchthaven zelf dat mensen veel langer op hun plek blijven."

Dit laat een spanning zien in het nastreven van de verschillende doelen van de KMar. Omdat aan de ene kant het beleid is opgesteld met een bepaald doel en aan de andere kant is vertrouwen van belang voor een goede samenwerking. Ondanks dat tussen de meeste partijen sprake is van vertrouwen kan het voor de partijen als belemmering worden gezien dat bij de KMar regelmatig gewisseld wordt.

In paragraaf 5.1 tot en met 5.4 is beschreven hoe het huidige interactieproces eruitziet en hoe complexiteiten hier van invloed op zijn. Uit deze resultaten is gebleken dat alle complexiteiten een rol spelen in het interactieproces en deze ook het interactieproces beïnvloeden. In dit interactieproces is naar voren gekomen dat strategische en institutionele complexiteit de grootste invloed hebben op het interactieproces. Dit komt doordat de concepten die daar onder vallen zoals strategische keuzes en regels een grotere invloed hebben op het interactieproces dan het concept percepties die onder inhoudelijke complexiteit valt. Dit is terug te lezen in paragraaf 5.3.4 waar duidelijk wordt dat de strategische keuze van de KMar en het ministerie van Veiligheid & Justitie van grote invloed is op het hele proces, hetgeen heeft geleid tot een capaciteitstekort op de grensbewaking met alle gevolgen die daar aan vast zitten.

In paragraaf 5.5 worden de resultaten beschreven van de belangrijkste adviezen die gegeven zijn door de respondenten. Deze adviezen dragen bij aan het formuleren van de aanbevelingen in dit onderzoek.

5.5 Advies

In deze paragraaf worden de resultaten beschreven waar respondenten reflecteren op hoe het interactieproces geoptimaliseerd kan worden. Dit heeft betrekking op hoe de respondenten het huidige

interactieproces zouden willen verbeteren. Deze informatie wordt uiteindelijk meegewogen in antwoord op de adviesvraag.

Tijdens dit onderzoek zijn zes experts op het gebied van illegale migratie, mensensmokkel en mensenhandel geïnterviewd mede om adviezen te verkrijgen over het fenomeen waar dit onderzoek zich op richt. Ook de respondenten, werkzaam bij een van de betrokken partijen is gevraagd naar advies. Onderstaand wordt beschreven wat het belangrijkste adviezen zijn, gegeven door de respondenten.

Het stellen van een gezamenlijk doel, bewustheid creëren bij partijen en ontmoeting tussen de partijen wordt als belangrijk gezien door meerdere experts als het gaat om het tegengaan van de illegale migratie. Binnen het interactieproces heeft iedere partij haar eigen verantwoordelijkheid. Het wordt als belangrijk gezien dat iedere partij deze verantwoordelijkheid neemt. Wanneer dit niet gebeurt maakt de partij het voor de andere partij lastiger om haar werk goed te doen.

EMM: Ik zie een interactieproces altijd een beetje als een keten. En een keten werkt pas op het moment dat iedereen zijn taak en zijn rol en zijn verantwoordelijkheid pakt. Op het moment dat één schakel er tussenuit valt wordt het voor die ander lastiger om laat maar zeggen bij te blijven.”

In dit fenomeen wordt door meerdere respondenten benadrukt dat een aanpak aan de voorkant of wel aan de achterkant van het proces gerealiseerd moet worden. Dit wil zeggen: of vanuit het land van herkomst of een aanpak in het bestemmingsland. Hiervoor kan een internationale samenwerking wenselijk zijn. Wanneer in dit fenomeen aan de voorkant ingezet wordt op preventie kan dit ertoe leiden dan er een afname of een stop is van vrouwen uit Honduras, El Salvador en Nicaragua die migreren naar voornamelijk Spanje. Wanneer er een onderzoek gestart wordt in Spanje naar dit fenomeen geeft dit inzicht in de plaatsen waar deze vrouwen terecht komen. Wanneer deze informatie aanwezig is kan vanuit daar gekeken worden wat een volgende stap is die gezet kan worden in het proces.

Medewerker Comensha: “Misschien zou het goed zijn om de vrouwen foldertjes mee te geven van de rechten die ze hebben in Europa. Ze zijn natuurlijk daar hele andere rechten gewent en een politie die misschien corrupt is in het land van herkomst. Een telefoonnummer meegeven op een foldertje zou ook goed zijn zodat ze in ieder geval weten met welke instantie ze contact op kunnen nemen als het mis gaat.”

Zowel respondenten van de betrokken partijen als van de expert groep geven aan dat een goede communicatie tussen de partijen en een nog betere informatie-uitwisseling bijdraagt aan een

Hoofddoorlaatpost KMar: “En zeker omdat die groep zo groot is en eigenlijk de hoofdmoot vormt van alle wegeringen, al jaren. Zou je er eens wat meer op moeten gaan investeren. Daar zou je eigenlijk een rechercheur op moeten zetten en dan een jaar lang of een paar maanden moeten volgen van hé die is geweigerd, die landen, met die creditcard betaald, met dat bureau geboekt. Op die manier analyseren en kijken of daar overeenkomsten in zijn en of daar een patroon in zit. Alleen dat wordt op dit moment niet gedaan. Ik denk wel als je dat goed zou doen dan zou het denk ik wel makkelijker zijn om iemand die dan vervolgens aan dat profiel voldoet om die dan te gaan weigeren.”

verbeterde aanpak van het interactieproces. Daarin is de informatie uit het buitenland zoals Spanje belangrijk, maar ook de beschikbare informatie waar op dit moment niet altijd wat mee gedaan wordt. Een aantal respondenten dragen aan dat een regisseur in dit proces zal bijdragen aan het aanpakken van het fenomeen. Dit draagt bij aan een intensievere samenwerking met de betrokken actoren:

Dit zijn de adviezen die door de meeste respondenten benadrukt worden en volgens hen een bijdrage leveren aan het verbeteren van het interactieproces en uiteindelijk het voorkomen van deze migratiestroom.

In het volgende hoofdstuk wordt de conclusie van dit rapport beschreven. De resultaten die hierboven zijn beschreven zullen een belangrijke bijdrage leveren aan de conclusie.

6. Conclusie

In dit onderzoek was het doel om inzichtelijk te maken wat de invloed van complexiteiten is op het interactieproces tussen vier partijen die betrokken zijn bij de aanpak van de illegale migratie en mensenhandel dat verloopt vanuit Panama via Schiphol naar Zuid-Europa. Dit onderzoek richtte zich specifiek op het interactieproces tussen de Koninklijke marechaussee, de KLM, de IND en Schiphol. De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal stond is: *Hoe zijn complexiteiten van invloed op het interactieproces tussen Nederlandse partijen betrokken bij het tegengaan van de illegale migratie en mensenhandel dat verloopt vanuit Panama via Schiphol naar Zuid-Europa?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is literatuuronderzoek en empirisch onderzoek gedaan. Het empirische onderzoek bestond uit twintig kwalitatieve interviews met betrokken partijen en met experts op het gebied van illegale migratie en mensenhandel en de samenwerking tussen private en publieke partijen.

De *Governance Network Theory* van Klijn en Koppenjan (2012) is als theoretisch raamwerk gebruikt voor de dataverzameling en het uitwerken van de resultaten. De drie complexiteiten die vanuit deze theorie centraal stonden waren: inhoudelijke complexiteit, strategische complexiteit en institutionele complexiteit. Onder deze complexiteiten vallen verschillende concepten die invloed hebben op het interactieproces. Binnen inhoudelijke complexiteit staat voornamelijk het verschil in percepties over het probleem centraal. Strategische complexiteit bouwt hierop voort waarbij de focus ligt op de afhankelijkheid tussen de actoren, de strategische keuzes, de belangen die een rol spelen en de middelen die een actor tot zijn beschikking heeft. Bij institutionele complexiteit staat de institutionele context centraal waarbij voornamelijk gekeken wordt naar de regels in het interactieproces en het vertrouwen tussen de actoren.

In paragraaf 6.1 worden de belangrijkste succes- en belemmerende factoren in het interactieproces beschreven. In paragraaf 6.2 wordt een beschrijving gegeven van hoe deze complexiteiten het interactieproces beïnvloeden. In paragraaf 6.3 wordt een overkoepelende conclusie gegeven van paragraaf 6.1 en 6.2. Hetgeen een antwoord vormt op de centrale vraag van dit onderzoek.

6.1 Belangrijkste succes- en belemmerende factoren in het interactieproces.

In deze paragraaf wordt beschreven hoe factoren in het interactieproces tussen de KLM, de IND, KMar en Schiphol het succes van het interactieproces beïnvloeden. Onder succesfactoren wordt de factoren verstaan die beslissend zijn voor het al dan niet behalen van het vooraf gestelde doel (ManagementSite, 2017). Daarnaast wordt een beschrijving gegeven over hoe factoren belemmerend kunnen werken in het interactieproces.

Uit de interviews die zijn afgenomen onder de betrokkenen kan geconcludeerd worden dat een belangrijke succesfactor in dit interactieproces de bereidheid om samen te werken is. Dit uit zich onder andere door het maken van onderlinge afspraken, het uitwisselen van informatie en het werken aan een

gezamenlijk doel. Een conclusie die hieruit volgt is dat het maken van onderlinge afspraken in dit interactieproces al veel gedaan wordt. Veel betrokkenen ervaren het maken van afspraken met elkaar als positief, dit bevordert onder andere de samenwerking met elkaar. Tevens kan uit de analyse opgemaakt worden dat tussen de betrokken partijen korte lijntjes liggen in het contact. Als laatst is gebleken dat de Schengengrenscodes duidelijkheid biedt voor de KMar op de grensbewaking. Deze code helpt hen bij het beoordelen of een passagier wel of niet toegelaten wordt tot het Schengen gebied.

Aansluitend op de succesfactoren zijn tijdens de dataverzameling ook enkele belemmerende factoren in het interactieproces naar voren gekomen waar verschillende conclusies uit getrokken kunnen worden. Geconcludeerd kan worden dat de grootste belemmering in dit interactieproces de capaciteit van de KMar is. Deze capaciteitsproblemen hebben gevolgen voor het verloop van het proces zoals lange rijen. Zo ook voor het tegengaan van de illegale migratie omdat kennis en ervaring essentieel is op de grensbewaking maar op dit moment minder aanwezig zijn. Eveneens kan uit de analyse opgemaakt worden dat een tekort aan capaciteit naast de grenscontrole ook invloed heeft op de opsporingsmogelijkheden die er zijn. Door dit tekort wordt het tegengaan van deze migratiestroom belemmerd omdat op dit moment geen uitgebreid inzicht wordt verkregen in de migratiestroom. Zoals uit de theorie verwacht werd, wordt de informatie-uitwisseling door de Wpg en de Wbp belemmerd. In deze wetgeving is vastgelegd dat politiegegevens niet gedeeld mogen worden met derden en dat persoonsgegevens ook niet zomaar gedeeld mogen worden. Omdat dit niet zomaar kan vertraagt dit het proces van informatie-uitwisseling. Als laatst kan geconcludeerd worden dat de voorwaarden van informatie-uitwisseling niet genoeg duidelijkheid bieden. Bij de meeste respondenten heerst onduidelijkheid over wanneer iets wel en wanneer iets niet gedeeld mag worden. Respondenten willen binnen deze wetgeving acteren en kiezen daarom om in sommige gevallen informatie niet te delen.

6.2 De invloed van complexiteiten

Uit de data kan geconcludeerd worden dat de drie complexiteiten, beschreven in de theorie van Klijn en Koppenjan (2012) een invloed hebben op het interactieproces dat plaatsvindt tussen de KMar, KLM, de IND en Schiphol. De conclusie die getrokken kan worden is dat voornamelijk strategische complexiteit en institutionele complexiteit een grote invloed hebben op het interactieproces. Zoals verwacht is er in het interactieproces een grote afhankelijkheid van de KMar mede door de middelen die zij wel en niet tot hun beschikking hebben. De KMar is op haar plaats weer afhankelijk van het ministerie van Veiligheid & Justitie. Geconcludeerd kan worden dat strategische complexiteit een grote invloed heeft op het interactieproces. Dit komt mede door het besluit van het ministerie van Veiligheid & Justitie en de KMar om de prioriteit voornamelijk te leggen bij terrorismebestrijding. Deze keuze heeft een grote invloed op de capaciteit van de grensbewaking en dus op het aanpakken van mensensmokkel, mensenhandel en illegale migratie. Deze keuze zou ook een gevolg kunnen zijn

van de institutionele kaders waarbinnen actoren moeten handelen. Omdat deze keuze is gemaakt vanuit al dan niet institutionele kaders ligt er veel druk op de capaciteit bij de grensbewaking.

Institutionele complexiteit heeft naast strategische complexiteit een grote invloed op het interactieproces. In de verwachtingen is beschreven dat onduidelijkheid over regels negatieve gevolgen heeft voor het interactieproces en dat vertrouwen een belangrijke basis vormt voor een samenwerking. In dit interactieproces kan geconcludeerd worden dat onduidelijkheid heerst over wanneer informatie, conform de wetgeving, gedeeld mag worden. Uit de analyse blijkt dat informatie-uitwisseling in dit interactieproces wordt gezien als zeer belangrijk, maar door deze onduidelijkheid kan hier niet optimaal gebruik van gemaakt worden. Tevens blijkt er geen sprake van vertrouwen te zijn tussen Schiphol en de KMar. Dit gebrek aan vertrouwen heeft invloed op het interactieproces. Om succesvol met elkaar samen te werken is vertrouwen essentieel, vertrouwen zorgt voor een werkomgeving waarin beide partijen hun belangen kunnen nastreven en kunnen werken aan een gezamenlijk belang, zonder de aanwezigheid van opportunistisch gedrag (Bremekamp, et al., 2010).

Uit de data kan opgemaakt worden dat de invloed van inhoudelijke complexiteit in dit interactieproces kleiner is. Dit komt doordat de concepten die vallen onder strategische complexiteit en institutionele complexiteit een grotere invloed hebben op het gehele interactieproces dan het concept percepties dat onder inhoudelijke complexiteit valt. Zoals verwacht heeft het verschil in percepties wel invloed op dit interactieproces. Een verschil in percepties komt voor tussen de KMar en de KLM en de KMar en Schiphol. Deze conclusie kan getrokken worden omdat bij een aantal respondenten van de KMar een beeld bestaat dat de KLM zeer commercieel gedreven is en dit altijd voorop staat. Respondenten van KLM geven aan dat dit niet het geval is en dat zij wanneer het om een fenomeen gaat als deze het commerciële belang op de tweede plek staat en bereid zijn om mee te werken aan een aanpak voor dit fenomeen. Dit verschil in percepties heeft invloed op hoe er tegen de KLM wordt aangekeken.

Wanneer respondenten van de KMar deze perceptie minder sterk zou hebben heeft dit naar verwachting een positieve invloed op de samenwerking en de relatie tussen beide (Limburg, 2017).

Het verschil in percepties tussen de KMar en Schiphol heeft betrekking op de invulling van de grensbewaking. De partijen hebben beide andere percepties over het oplossen van de lange rijen voor de grensbewaking. Deze verschillende percepties hebben een negatieve invloed op relatie tussen Schiphol en de KMar (Limburg, 2017).

Uit bovenstaande situatieschets kan geconcludeerd worden dat drie complexiteiten wel degelijk van invloed zijn op het interactieproces van de vier partijen die (in)direct betrokken zijn bij de illegale migratie dat verloopt van Panama, via Schiphol naar Zuid-Europa.

6.3 Conclusie centrale onderzoeksvraag

Dit onderzoek is gedaan om antwoord te geven op de vraag hoe complexiteiten van invloed zijn op het interactieproces tussen de vier betrokken partijen bij de aanpak van de illegale migratie en

mensenhandel dat verloopt vanaf Panama via Schiphol naar Zuid-Europa. Om hier antwoord op te geven is een beschrijvende en een verdiepende vraag opgesteld.

De beschrijvende vraag is gesteld om een antwoord te vormen op de vraag hoe het huidige interactieproces eruitziet. Geconcludeerd kan worden dat in het interactieproces de KMar een belangrijke rol in neemt. Dit komt mede door de middelen die zij tot hun beschikking hebben. Daarnaast hebben de KLM, de IND en Schiphol een afhankelijkheidspositie van de KMar. Dit komt naar voren in de beslissingen die de KMar neemt op de grens bijvoorbeeld het weigeren van passagiers. De ILO Panama geeft enkel negatieve adviezen door aan de KMar maar de KMar is de actor die een beslissing maakt over het wel of niet weigeren van de passagier.

Het belangrijkste middel dat de actoren tot hun beschikking hebben is informatie. Gebleken is dat informatie cruciaal is voor de aanpak van deze migratiestroom. Zo kan de KMar vluchtgegevens van de KLM vorderen om een onderzoek te starten naar een passagier aan boord van KLM. Bovendien is het delen van informatie belangrijk voor het optimaal functioneren in het proces. De ILO Panama wenst een terugkoppeling over de informatie die zij heeft verstrekt aan de KMar. Wanneer zij tien negatieve adviezen heeft doorgegeven aan de KMar en slechts vier van deze passagiers worden geweigerd, is het bruikbaar om een terugkoppeling te krijgen over waarom vier passagiers wel geweigerd zijn en zes niet. Dit helpt haar om haar werkzaamheden in de toekomst te verbeteren. Echter, in het delen van informatie zit een belemmering. De Wet politiegegevens en de Wet bescherming persoonsgegevens laten het niet toe dat alle informatie gedeeld mag worden tussen de actoren. Dit wordt gezien als nadeel voor een optimale aanpak van de migratiestroom vanuit Panama. Als laatst kan geconcludeerd worden dat de actoren elkaar goed weten te vinden. Dagelijks en/of wekelijks zijn er contact momenten, hetgeen een positieve invloed heeft op het interactieproces omdat dit de samenwerkingsrelatie versterkt.

Het doel van de verdiepende vraag was een antwoord geven op de invloed van complexiteiten in dit interactieproces. Geconcludeerd kan worden dat zowel inhoudelijke, strategische als institutionele complexiteit een invloed hebben op het interactieproces. Echter, in de mate van invloed per complexiteit zit verschil. Gebleken is dat strategische en institutionele complexiteit de grootste invloed hebben op het interactieproces. Zoals in paragraaf 6.2 is beschreven heeft de strategische keuze van de KMar en het ministerie van Veiligheid & Justitie grote gevolgen voor het functioneren van het interactieproces. De invloed van institutionele complexiteit uit zich voornamelijk in onduidelijkheid over wanneer informatie gedeeld mag worden volgens de Wet politiegegevens en de Wet bescherming persoonsgegevens. Inhoudelijke complexiteit heeft een kleinere invloed op het interactieproces. Inhoudelijke complexiteit heeft enkel betrekking om de invulling van de grensbewaking en de subjectiviteit waarmee enkele respondenten van de KMar naar de KLM kijken.

Kortom blijkt uit de beschrijvende en verdiepende vraag van dit onderzoek dat de complexiteiten overwegend een negatieve invloed hebben op een optimale aanpak van de migratiestroom vanuit Panama. De complexiteiten zorgen voor bepaalde belemmeringen in het interactieproces waardoor de actoren niet optimaal kunnen functioneren. Om te bereiken dat deze complexiteiten een minder grote invloed gaan spelen in dit interactieproces zijn enkele aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen dragen bij aan het optimaliseren van het interactieproces tussen de KLM, de IND, KMar en Schiphol en zijn in hoofdstuk 7 beschreven.

7. Aanbevelingen

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Door het gebruik van deze methode is het mogelijk geweest om het interactieproces en de complexiteiten die daarop van invloed zijn goed in kaart te brengen. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de adviesvraag van het onderzoek:

Hoe kan het interactieproces geoptimaliseerd worden, gericht op het tegengaan van illegale migratie en mensenhandel?

Geconcludeerd kan worden dat alle drie de complexiteiten van invloed zijn op het interactieproces, waardoor meerdere respondenten tegen obstakels oplopen. In het interactieproces is ruimte voor verbetering, wat kan resulteren in minder belemmeringen in dit interactieproces. In dit hoofdstuk worden in paragraaf 7.1 concrete aanbevelingen gedaan voor beleid. In paragraaf 7.2 worden concrete aanbevelingen gegeven gericht op de praktijk. De aanbevelingen die gegeven worden zijn gericht op verbeterfactoren in het interactieproces die op een positieve manier van invloed zijn op de aanpak van de migratiestroom vanuit Panama.

7.1 Beleidsaanbevelingen

In deze paragraaf staan de beleidsaanbevelingen centraal. De beleidsaanbevelingen zijn gericht aan de vier betrokken partijen in het interactieproces en de partijen die daar invloed op uitoefenen zoals het ministerie van Veiligheid & Justitie. De aanbevelingen gegeven in deze paragraaf dragen bij aan het verbeteren van het interactieproces en uiteindelijk een verbeterde aanpak van de migratiestroom vanuit Panama.

7.1.1 Stel meer capaciteit beschikbaar op de grensbewaking

Uit de resultaten is naar voren gekomen dat de capaciteit op de grensbewaking een groot probleem is. Een oorzaak van het capaciteitsprobleem is de prioriteitsstelling van de KMar en het ministerie van Veiligheid & Justitie. Het capaciteitstekort op de grensbewaking zorgt voor meerdere problemen waaraan veel actoren een belemmering ondervinden.

Meer capaciteit zal de strategische en inhoudelijke complexiteit doen afnemen. Minder strategische complexiteit omdat op den duur meer kennis en ervaring aanwezig zal zijn op de grenscontroles. Het kennisniveau gaat omhoog omdat vaste medewerkers de grensbewakingstaak uitvoeren en niet medewerkers vanuit andere delen van het land die tijdelijk op de grensbewaking moeten werken. Tevens minder inhoudelijke complexiteit omdat door het inzetten van meer capaciteit de lange rijen voor de grenscontroles zullen afnemen. Het verschil in percepties tussen Schiphol en de KMar over het oplossen van de lange rijen zal op den duur afnemen wanneer zichtbaar wordt dat de rijen voor de grenscontroles minder lang zijn. Ook zal door het beschikbaar stellen van meer capaciteit een mogelijkheid ontstaan om een onderzoek te starten naar dit fenomeen al dan niet in samenwerking met

Spanje. Door een onderzoek in te stellen kan er specifiek gekeken worden naar de doelgroep vanuit Panama, om vast te stellen waar het nu werkelijk omgaat: illegale migratie en/of mensenhandel.

7.1.2 Zorg dat voor duidelijkheid over wanneer informatie wel en niet gedeeld mag worden volgens de Wet politiegegevens en de Wet bescherming persoonsgegevens

Het bijbrengen van kennis onder actoren over wanneer informatie volgens de Wpg en de Wbp wel of niet gedeeld mag worden is een belangrijk aspect in dit interactieproces. Het bijbrengen van de kennis onder de actoren zou gedaan kunnen worden door iemand werkzaam bij het OM die veel kennis heeft van de wet- en regelgeving.

Het delen van informatie is essentieel in deze ketenaanpak (Alkemade, 2016). Het delen van informatie draagt bij aan een effectieve aanpak van de migratiestroom vanuit Panama. Op dit moment is het voor de actoren onduidelijk wanneer informatie wel en niet gedeeld mag worden. Dit kan als gevolg hebben dat belangrijke informatie die gedeeld mag worden toch niet gedeeld wordt wanneer vermoed wordt dat dit, volgens de Wpg of Wbp, niet mag. Het bijbrengen van kennis onder de medewerkers van de KMar, de KLM en de IND over wanneer informatie gedeeld mag worden zal een positieve invloed hebben op de ketenaanpak. Ook zal dit voor een deel de institutionele complexiteit verkleinen in het interactieproces omdat de onduidelijkheid over de regels bij de actoren wordt weggenomen.

7.1.3 Onderzoek de mogelijkheden tot internationale samenwerking

Tijdens dit onderzoek is alleen gekeken naar de situatie in Nederland. Echter, tijdens de interviews kwam het onderwerp internationale samenwerking bij enkele respondenten ter sprake. Omdat tijdens dit onderzoek niet gefocust is op de internationale samenwerking kan er niet uitgebreid worden ingegaan op dit aspect maar is wel naar voren gekomen dat hier winst op te behalen valt.

Internationale samenwerking met het land van herkomst van de vrouwen en het bestemmingsland heeft een positieve invloed op het inzichtelijk maken van de migratiestroom. Een internationale samenwerking tussen de KMar en opsporingsambtenaren uit het land van herkomst en het bestemmingsland kan inzichtelijk maken of er sprake is van een georganiseerd verband. Door bijvoorbeeld te monitoren door welke reisbureaus de tickets geboekt worden kan er nader onderzoek gestart worden naar de reisbureaus. Wanneer in het bestemmingsland gemonitord wordt door wie de passagiers worden opgehaald kan vastgesteld worden of dit door dezelfde personen gedaan wordt, waardoor het vermoeden kan ontstaan dat het om een georganiseerd verband gaat. Dit zijn slechts twee voorbeelden waaruit blijkt dat een internationale samenwerking kan leiden tot een succesvollere aanpak van de migratiestroom vanuit Panama. Door de internationale samenwerking wordt het huidige interactieproces vergroot, hetgeen bijdraagt aan het inzichtelijk maken van de migratiestroom.

7.1.4 Onderzoek de mogelijkheden voor het aanstellen van een netwerkmanager in dit fenomeen

Op dit moment is er geen organisatie die de regie in dit fenomeen oppakt. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor een effectief interactieproces aangezien organisaties vanuit hun eigen kaders blijven handelen. Daarom is het van belang om in dit interactieproces een netwerkmanager aan te stellen. Een netwerkmanager betekent één iemand, of één organisatie die aangesteld wordt om in dit fenomeen de regie te voeren. De netwerkmanager is verantwoordelijk voor de regie in het interactieproces tussen de betrokken partijen. Een netwerkmanager kan ertoe bijdragen dat informatie gebundeld wordt ten behoeve van de aanpak. Daarnaast kan een netwerkmanager bijdragen aan een intensievere samenwerking tussen de betrokken partijen omdat een netwerkmanager de verantwoordelijkheid op zich kan nemen om de partijen samen te brengen en te motiveren om te werken aan één gezamenlijk doel; een effectieve aanpak van de migratiestroom vanuit Panama. Hetgeen uiteenlopende percepties doet verminderen. Tevens kan een netwerkmanager voorkomen dat onduidelijke of onjuiste verwachtingen resulteren in een conflict tussen actoren (Klijn & Koppenjan, 2016). Aangezien de KMar een centrale actor is in dit interactieproces zou het passend zijn dat de netwerkmanager vanuit de KMar wordt aangesteld.

7.1.5 Biedt een taal cursus Spaans aan voor de marechaussees die op de grenscontrole op Schiphol werken

Op de Schengen aankomstpost is nu vaak sprake van een taalbarrière tussen de grensbewaker en een Spaanstalige passagier. Deze taalbarrière zorgt voor langere controles omdat de passagier hierdoor vaker aan een tweedelijnscontrole wordt onderworpen. Met als mogelijk gevolg dat een passagier de doorvlucht mist.

Wanneer de KMar voor degene die tewerkgesteld worden op de grenscontroles op Schiphol een taal cursus Spaans aanbiedt heeft dit veel positieve gevolgen voor de grensbewaking en het interactieproces. De passagiers die op dit moment meteen worden doorgestuurd naar een tweedelijnscontrole in verband met de taalbarrière hoeven dit niet wanneer de grenswachters Spaans spreken. Daarnaast kost dit de medewerkers op de grens veel minder tijd omdat alleen degene waarvan zij inschatten dat zij niet voldoen aan de voorwaarden van binnenkomst worden onderworpen aan een tweedelijnscontrole. Op dit moment worden tweedelijnscontroles met Spaanstaligen gedaan met behulp van een telefonische tolk. Dit brengt veel kosten met zich mee en deze kosten zouden ook geïnvesteerd kunnen worden in een taal cursus Spaans. Deze taal cursus brengt veel voordelen mee voor de grenswachters omdat zij de grenscontrole effectiever kunnen uitvoeren. Maar ook voor de andere partijen zitten hier voordelen aan. Schiphol heeft een mobiliteitsbelang, wanneer een grenswachter in de eerstelijnscontrole de passagier in het Spaans kan bevragen over het doel, en de duur van de reis zorgt dit voor een betere doorstroom van de passagiers. Voor KLM heeft dit voordelen omdat hierdoor de kans dat de passagier de doorvlucht mist kleiner is. Dit brengt voor de KLM minder kosten met zich mee.

Het aanbieden van een taal cursus Spaans vermindert de strategische complexiteit, omdat hierdoor rekening wordt gehouden met de belangen van zowel de KMar: de veiligheid, als van Schiphol: de mobiliteit en van KLM de passagier en het commerciële belang. Dit zorgt voor minder spanning tussen de drie partijen.

7.2 Aanbevelingen voor de praktijk

In deze paragraaf staan de aanbevelingen voor de praktijk centraal. De aanbevelingen voor de praktijk verbeteren het proces tussen de vier actoren die (in)direct betrokken zijn bij de aanpak van de migratiestroom vanuit Panama.

7.2.1 Ga met elkaar in gesprek over het geven van een terugkoppeling

ILO Panama geeft aan dat zij graag gestructureerd een terugkoppeling wil van de KMar over de passagiers waar zij een negatief advies gegeven heeft. Zij wil weten wie van deze passagiers geweigerd is en wie niet. Dit draagt bij aan het verbeteren van haar werkzaamheden. Zij kan hierdoor handvatten krijgen voor het geven van de negatieve adviezen omdat ze een beter beeld krijgt wanneer passagiers wel of niet geweigerd worden.

Op dit moment vindt af en toe een terugkoppeling plaats. De KMar kampt met een capaciteitstekort waardoor keuzes gemaakt moeten worden. Het kan hierdoor zijn dat de ILO Panama niet altijd een terugkoppeling krijgt in verband met tijdsdruk. Om het interactieproces te verbeteren zou het wenselijk zijn om de mogelijkheden met elkaar te bespreken over het geven van een terugkoppeling op structurele basis. Een voorstel is om een terugkoppeling te automatiseren door het toevoegen van een aantal standaard opties in het systeem. In deze opties staan redenen waarom een passagier geweigerd is of is toegelaten. Dit neemt minder tijd in beslag voor de KMar, omdat ze alleen hoeven aan te geven waarvan sprake was bij de des betreffende passagier en zo krijgt de ILO Panama toch een terugkoppeling. Weliswaar kan dit een minder specifieke terugkoppeling zijn maar het draagt wel bij aan het inzichtelijk maken van de weigeringsgronden van de KMar voor de ILO Panama.

7.2.2 Besteed aandacht aan het opbouwen van vertrouwen tussen de KMar en Schiphol

Vertrouwen is in een samenwerkingsrelatie zeer belangrijk. Vertrouwen zorgt onder andere voor een betere band met elkaar en meer begrip voor elkaar (Bremekamp, et al., 2010). Schiphol geeft aan dat er op dit moment geen sprake van vertrouwen is tussen hen en de KMar. Wanneer beide partijen openstaan om van elkaar te leren, zullen ze respect opbrengen om naar elkaar te luisteren. Oprecht naar elkaar luisteren is niet alleen belangrijk voor de sfeer in de relatie maar ook voor het gezamenlijke doel dat bereikt moet worden (Scharmer, 2009). Door met elkaar in gesprek te gaan over wat dwarsligt in de vertrouwensrelatie, komt naar voren wat verbeterd moet worden om het vertrouwen en de relatie met elkaar in elkaar op te bouwen. Een manier om vertrouwen op te bouwen is het stellen van certificeringsregels. Deze regels bepalen normen voor de actoren, hun interne organisatie en hun eigen gedrag. Dit kan het vertrouwen vergroten aangezien een basis gelegd wordt

voor de verwachting dat andere actoren zich op een bepaalde manier zullen gedragen (Klijn & Koppenjan, 2016). Wanneer het vertrouwen wordt opgebouwd is er minder sprake van institutionele complexiteit in dit interactieproces omdat er dan vertrouwen heerst tussen alle partijen.

De beleidsaanbevelingen en de aanbevelingen voor de praktijk zullen een positieve invloed hebben op het interactieproces. De aanbevelingen zorgen ervoor dat inhoudelijke, strategische en institutionele complexiteit afnemen. Tevens bieden deze aanbevelingen de mogelijkheid tot een sterkere aanpak van de migratiestroom vanuit Panama. De aanbevelingen bieden aanknopingspunten voor de actoren, hetgeen de aanpak van de migratiestroom vanuit Panama helpt versterken.

In hoofdstuk 8, het laatste hoofdstuk van dit rapport, worden sterke en zwakke punten van dit onderzoek genoemd.

8. Discussie

Voordat dit onderzoek afgerond kan worden is het van belang een aantal sterke- en zwakke punten van het onderzoek naar voren gehaald worden.

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. Deze methode zorgt dat personen uit het werkveld hun ‘verhaal’ hebben kunnen doen tijdens het afnemen van de interviews. Door deze onderzoeksmethode is een duidelijk beeld ontstaan over het interactieproces tussen de KMar, KLM, de IND en Schiphol.

Naast de respondenten die werkzaam zijn bij een van deze vier organisaties is tevens een groep experts geïnterviewd. Hun expertise op het gebied van illegale migratie, mensenhandel of mensensmokkel en samenwerkingsverbanden met betrekking tot deze onderwerpen heeft een breder beeld geschept over hoe complexiteiten van invloed zijn op dit interactieproces. Het interviewen van beide groepen heeft gezorgd voor aanbevelingen die aansluiten bij de huidige praktijksituatie.

Daarnaast is de theorie die gebruikt is zinvol geweest voor dit onderzoek. De *Governance Network Theory* van Klijn en Koppenjan (2012) biedt een bruikbaar raamwerk voor het onderzoeken van een interactieproces. Dit is mede doordat de auteurs een indeling hebben gemaakt van drie complexiteiten. Door deze complexiteiten konden veel verschillende facetten van het interactieproces onderzocht worden op een gestructureerde manier. De drie complexiteiten hebben gezorgd voor een compleet beeld van het interactieproces, hetgeen heeft bijgedragen aan het geven van aanbevelingen. De structuur die geboden werd door de theorie heeft geholpen tijdens het analyseren van de gegevens.

Een ander sterk punt in dit onderzoek is dat dit onderzoek helder inzicht heeft kunnen geven in de invloed van complexiteiten in het interactieproces en de huidige aanpak omtrent de vrouwen die vanuit Panama via Schiphol naar Zuid-Europa reizen. Hiermee is een basis gelegd voor vervolgonderzoek naar dit fenomeen.

Naast deze sterke punten zijn er ook een aantal zwakke punten van het onderzoek. Tijdens het onderzoek zijn slechts twintig respondenten geïnterviewd. Alleen deze twintig respondenten hebben hun ‘verhaal’ kunnen doen over dit fenomeen en over het interactieproces. Twintig personen zijn relatief weinig omdat bij de KMar, KLM, Schiphol en de IND minstens duizend werknemers werkzaam zijn waarbij een uitloop is naar + 6000 medewerkers. Gezien het lastig was om de juiste mensen te bereiken binnen de geringe tijd die beschikbaar was voor het onderzoek, hadden niet veel meer respondenten geïnterviewd kunnen worden. Wanneer dit wel mogelijk was geweest was waarschijnlijk een nog completer beeld ontstaan over het interactieproces.

Het theoretisch kader heeft naast de voordelen ook gezorgd voor een interview-bias. Tijdens het afnemen van de interviews is geprobeerd om de respondenten zo min mogelijk te beïnvloeden en ze

geen richting op te sturen. Toch kan dit niet voor 100% gegarandeerd worden omdat in dit onderzoek bepaalde aspecten gemeten moesten worden vanuit het theoretisch kader zoals percepties, keuzes, middelen en regels. Hierdoor zijn gerichte vragen gesteld. Dit zorgt ervoor dat de respondenten vooral antwoorden geven die een bijdrage leveren aan het onderzoeken van de huidige vorm van het interactieproces. Op deze manier wordt de respondent en de antwoorden van de respondent voor een deel beïnvloedt door het theoretisch kader waaruit de topiclijst is opgesteld.

Daarnaast heeft dit onderzoek zich alleen gericht op de situatie in Nederland. Hierdoor mist een stuk inzicht over de daadwerkelijke situatie in het land van herkomst van de vrouwen en de situatie in Spanje en in mindere mate Italië. Wanneer deze landen betrokken konden worden was er waarschijnlijk een completer beeld ontstaan over het fenomeen.

Tot slot werd tijdens het onderzoek duidelijk dat de keuzes onder andere gemaakt door het ministerie van Veiligheid & Justitie keuzes van invloed zijn op dit interactieproces. Wanneer deze groep ook betrokken zou zijn geweest in het onderzoek hadden complexiteiten die spelen op hoog politiek niveau ook getoetst kunnen worden, hetgeen bij kan dragen aan het inzichtelijk maken van de invloed van politieke keuzes op operationeel niveau.

Afsluiting

Dankzij dit onderzoek is inzicht verkregen in het interactieproces tussen de KLM, de IND, de KMar en Schiphol. Gebleken is dat enkele succes- en belemmerende factoren een basis vormen voor de huidige vorm van het interactieproces. Tevens is naar voren gekomen hoe complexiteiten van invloed zijn op het interactieproces en uiteindelijk op de aanpak van de migratiestroom vanuit Panama. Door deze opgedane kennis konden aanbevelingen gedaan worden die bijdragen aan het optimaliseren van het interactieproces. Hetgeen uiteindelijk een positief effect heeft op de aanpak van de illegale migratie en mensenhandel dat verloopt van Panama via Schiphol naar Zuid-Europa.

Referenties

- Agranoff, R. (2007). *Managing within Networks: Adding value to Public organizations*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Alkemade, E. (2016, februari 20). *Innovatief samenwerken tussen organisaties en tussen organisaties en zelfstandigen*. Geraadpleegd van: <http://www.innovatieorganiseren.nl/innovatie-en-globalisering/innovatief-samenwerken-tussen-organisaties-en-tussen-organisaties-en-zelfstandigen-2/>
- Autoriteit persoonsgegevens. (2017). *Wet bescherming persoonsgegevens*. Geraadpleegd van: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/over-privacy/wetten/wet-bescherming-persoonsgegevens>
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., de Goede, M., Peters, V., & van der Velden, T. (2013). *Basisboek kwalitatief onderzoek; Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgeverij.
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Boom Lemma Uitgevers.
- Boeije, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Bremekamp, R., Kaats, E., Opheij, W., & Vermeulen, I. (2010). Succesvol Samenwerken: Een kompas voor aanbevelingen en betenismolle interactie. *Beweegkuur*, pp. 1-9.
- Bryman, A. (2015). *Social research methods*. Oxford university press.
- Cole, N. L. (2017, Maart 2). *Social structure defined*. Geraadpleegd van: http://sociology.about.com/od/S_Index/g/Social-Structure.htm
- Creswell, J. W. (2012). *Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches*. Los Angeles: Sage.
- de Roos, E., & Hulshof, M. (2015, september 15). De oplossers: hoe pakken we het Europese vluchtelingenprobleem aan? *Vrij Nederland*.
- Elder, C. D., & Cobb, R. W. (1971). The politics of agenda-building: An alternative perspective of modern democratic theory. *The journal of politics*, 892-915.
- EU Legislation. (2017). *Schengengrenscodes*. Geraadpleegd van: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=URISERV:114514>
- Europa Nu. (2013). *Europa Nu*. Geraadpleegd van: https://www.europa-nu.nl/id/vikzp5di6mrs/europese_unie_en_mensenhandel

- Europese Unie. (2006, April 13). Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006. *Tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode)*.
- Ford, D. (2002). *Understanding business marketing and purchasing: An interaction approach*. London: Thomson learning.
- Greveling, V. (2002). *Kennisdeling in lerende netwerken*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Grobbecker, P. (2011). Illegale migratie, mensenrechten en kosmopolitisme: Een theoretisch debat over grenspolitiek. *Vlaams Marxistisch tijdschrift*, pp. 160-177.
- Hesseling, R., Nijboer, J., & Smit, M. (2001). Mensensmokkel en mensenhandel. *Tijdschrift voor Criminologie*, pp. 323-414.
- Immigratie- en Naturalisatiedienst. (2017, februari 15). *Inreisverbod, terugkeerbesluit en ongewenstverklaring*. Geraadpleegd van: <https://ind.nl/Paginas/Inreisverbod-terugkeerbesluit-en-ongewenstverklaring.aspx>
- Kickert, W. J., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. SAGE Publications.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2012). Governance Network Theory: Past, Present and Future. *Policy and Politics*, 187-206.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (1993). Van beleidsnetwerk naar netwerkmanagement: een theoretische verkenning van managementstrategieën in netwerken. *Beleid en Maatschappij*, 230-243.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. New York: Routledge.
- Klijn, Erik Hans; Teisman, Geert R. (2002). Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch Cases. *the British Academy of Management Conference*. Geraadpleegd van: <http://itswww.uvt.nl/lis/es/apa/apa-handleiding.pdf>
- KLM. (2012). *Assistentie en compensatie bij annulering, vertraging en instapweigering*. AirFrance KLM.
- KLM. (2016). *Bedrijfsprofiel*. Geraadpleegd van: <https://www.klm.com/corporate/nl/about-klm/profile/index.html>
- Koninklijke Marechaussee. (2017, februari 16). *Taken marechaussee*. Geraadpleegd van: <https://www.defensie.nl/organisatie/marechaussee/inhoud/taken>

- Limburg, D. (2017). *Conflictcoaching*. Geraadpleegd van:
https://www.opleidingvertrouwenspersoon.nl/conflictcoaching_133.php
- ManagementSite. (2017). *Kritische succesfactoren*. Geraadpleegd van:
<https://www.managementsite.nl/kennisbank/kritische-succesfactoren>
- Matthijssen, M. (2008). Mensenhandel en mensenrechten. *Internationale spectator*, 668-672.
- Minister van Justitie. (2017). *Vreemdelingenwet 2000*. Geraadpleegd van:
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2017-01-01#Hoofdstuk2>
- Ministerie van Defensie. (2007). *Procedureregels loopbaanpatronen Koninklijke Marechaussee*.
 Geraadpleegd van: https://puc.overheid.nl/mp-bundels/doc/PUC_311040052400_10/1/
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2016, november 29). *Capaciteit Koninklijke Marechaussee en Schengenevaluatie*. Den Haag.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2017). *Mensenhandel*. Retrieved from Nationaal rapporteur:
<https://www.nationaalrapporteur.nl/Mensenhandel/>
- Openbaar Ministerie. (2013, September 1). *Aanwijzing Wet politiegegevens en de rol van de officier van justitie*. Geraadpleegd van: <https://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/privacy/@86304/aanwijzing-wet/>
- Overheid. (2005, Augustus 26). *Wet- en regelgeving*. Retrieved from Wetten.overheid:
<http://wetten.overheid.nl/BWBV0001749/2005-08-26>
- Perrone, V., Zaheer, A., & McEvily, B. (2003). Free to be trusted? Organizational constraints on trust in boundary spanners. *Organisation Science*, 422-439.
- Peters, B. (1998). *Managing horizontal government the politics of coordination*. Canadian Centre for Management Development.
- Pijffers, E., & Deelen, M. (2017, Januari 18). Immigration Liaison Officers (ILO's).
- Politieacademie. (2017, Februari 14). *Artikel 197a*. Geraadpleegd van:
http://skd.politieacademie.politie.nl/wr/w/BWBR0001854_2/_layouts/ReedBusiness.SKD.Sps.2010.Core/WettenPopup.aspx?ArticleID=183
- Powell, C. (2014, Mei 24). *Structure and Agency*. Geraadpleegd van:
<https://practicaltheorist.wordpress.com/2014/05/24/structure-and-agency/>
- Rijksoverheid. (2014, Maart 12). *Opstellen: Task Force verstevigt en verbreedt aanpak tegen mensenhandel*. Geraadpleegd van:

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2014/03/12/opstelten-task-force-verstevigt-en-verbreedt-aanpak-tegen-mensenhandel>

Rijksoverheid. (2017, februari 15). *Bestrijden van mensenhandel*. Geraadpleegd van:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenhandel-mensensmokkel/inhoud/bestrijden-mensenhandel>

Rijksoverheid. (2017, februari 15). *Bestrijden van mensensmokkel*. Geraadpleegd van:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenhandel-mensensmokkel/inhoud/bestrijden-mensensmokkel>

Rijksoverheid. (2017). *Straffen en maatregelen*. Geraadpleegd van:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/straffen-en-maatregelen/vraag-en-antwoord/hoe-hoog-zijn-de-boetes-in-nederland>

Rotmans, J. (2005). *Societal innovation: Between dream and reality lies complexity*. Rotterdam: Erasmus research institute of management.

Scharmer, C. O. (2009). *Theorie U - Leiding vanuit de toekomst die zich aanbiedt*. Uitgeverij Christofoor.

Schiphol Group. (2017). *Amsterdam Airport Schiphol*. Geraadpleegd van:

<https://www.schiphol.nl/nl/schiphol-group/pagina/amsterdam-airport-schiphol/>

Shelley, L. (2010). *Human Trafficking a global perspective*. New York: Cambridge.

Sorensen, E. (2002). Democratic Theory and Network Governance. *Administrative Theory & Praxis*, 693-720.

Sorenson, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Mackmillan UK.

Staatssecretaris van Justitie. (2009, juni 19). Toezegging evaluatieverslagen van 'Immigratie Liaison Officers' (ILO's). Den Haag.

Tweede Kamer. (2016, november 17). Securitykosten. Den Haag.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2016). *Global report on trafficking in persons*. New York: United Nations.

van der Veen, C. (2016). *Kabinet gaat deel beveiliging Schiphol niet betalen*. NRC.

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2016). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam: Boom.

Wageningen UR. (2005). *Van regels naar ondernemersverantwoordelijkheid*. Wageningen:
Praktijkonderzoek Plan & Omgeving B.V.

Weijs, A., & Deelen, M. (2012, december 2). Migratiestromen via Panama - illegale migratie of
mensenhandel. Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Wetboek van Strafrecht. (2017, februari 20). *Wetboek van strafrecht artikel 273f*. Geraadpleegd van:
http://mensenhandel.nl/files/box/artikel-273f-per-15-nov-2013_tcm63-523932.pdf

Bijlage 1 – Wetgeving mensenhandel en illegale migratie

Artikel 273f

Artikel 273f, het artikel waarin mensenhandel staat beschreven, wordt in lid 1 een beschrijving gegeven wanneer iemand zich schuldig maakt aan mensenhandel en in lid 2 wordt beschreven wanneer iemand zich schuldig maakt aan uitbuiting.

Lid 1 beschrijft negen manieren waarop iemand zich schuldig kan maken aan mensenhandel:

1. Iemand die schuldig wordt bevonden aan mensenhandel wordt met een gevangenis van ten hoogste twaalf jaar of een geldboete van de vijfde categorie gestraft. Iemand maakt zich schuldig wanneer hij een ander door dwang, geweld, door dreiging met geweld of door afpersing, fraude, misleiding ofwel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of andere voordelen om de instemming van iemand te verkrijgen die zeggenschap over de ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het doel uitbuiting van die ander of de verwijdering van de organen;
2. Iemand die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met als doel uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
3. Iemand die de ander ronselt, meeneemt of ontvoert met als doel de ander in een ander land ter beschikking te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde, tegen betaling;
4. Iemand die een ander met de middelen, beschreven onder '1.', dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid, diensten of het beschikbaar stellen van de organen ofwel onder de omstandigheden, beschreven onder '1.', enige handeling onderneemt waarvan hij weet of moet vermoeden dat de ander zich daardoor beschikbaar stelt voor het verrichten van arbeid, diensten of zijn organen;
5. Iemand die de ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde, tegen betaling of zijn organen tegen betalen beschikbaar te stellen, ofwel ten aanzien van een ander die enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs vermoed dat de ander zich daardoor beschikbaar stelt, terwijl de ander de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt;
6. Iemand die opzettelijk voordeel haalt uit de uitbuiting van een ander;
7. Iemand die opzettelijk voordeel haalt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl degene weet of vermoedt dat de organen onder de in '1.' Beschreven omstandigheden zijn verwijderd;

8. Iemand die opzettelijk voordeel haalt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of verwijdering van de organen tegen betaling, terwijl degene de leeftijd van achttien nog niet heeft behaald;
9. Iemand die de ander met een onder '1.', genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van dienst seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van de organen (Wetboek van Strafrecht, 2017).

In Lid 2 staat beschreven:

- Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van iemand anders in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, daarbij is bedelarij, slavernij en slavernij met vergelijkbare praktijken, dienstbaarheid en uitbuiting van strafbare feiten inbegrepen (Wetboek van Strafrecht, 2017).

Dit onderzoek heeft betrekking op illegale migratie en mensenhandel. De passagiers aan boord van het KLM-toestel vliegen van Panama via Schiphol door naar Zuid-Europa waar ze vaak terecht komen in uitbuitingssituaties. Dit onderzoek richt zich voornamelijk op de betrokken organisaties in Nederland. Een van de meest belangrijke betrokken organisatie is de KMar. De KMar beoordeeld op Schiphol voor een groot deel of de passagiers op doorvlucht mogen naar de eindbestemming, dat zich meestal in Spanje bevindt. Het doorlaten van passagiers gaat ook gepaard met verschillende wetten waarin beschreven staat wanneer de KMar iemand mag of zelfs moet weigeren.

Vreemdelingenwet

Artikel 3 van de Vreemdelingenwet beschrijft onder welke omstandigheden een vreemdeling geweigerd wordt tot Nederland en het Schengengebied (Minister van Justitie, 2017). Hieronder worden alleen lid 1 en 2 nader toegelicht

Lid 1 beschrijft:

Wanneer anderen die niet binnen de Schengengrenscore vallen, wordt toegang tot Nederland geweigerd aan de vreemdeling die:

- Niet in bezit is van een geldig document om de grens te overschrijden, of wel in het bezit is van een document voor de grensoverschrijding maar waarbij het benodigde visum ontbreekt;
- Een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid
- Over onvoldoende middelen beschikt om te voorzien in zowel de kosten van verblijf in Nederland als de kosten van een reis naar een plaats buiten Nederland waar de toegang gewaarborgd is, of
- Niet voldoet aan de voorwaarden die bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur zijn gesteld.

Lid 2 beschrijft:

Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de weigering van toegang op grond van deze wet of ter uitvoering van de Schengengrenscodex (Minister van Justitie, 2017).

Bijlage 2 – Informatie over mensenhandel en illegale migratie

Is er sprake van illegale migratie?

Binnen dit onderzoek is het lastig om te bewijzen dat het hier daadwerkelijk illegale migratie betreft. Wel kan aannemelijk gemaakt worden dat het hier om illegale migratie gaat.

Er zijn enkele aanknopingspunten dat het binnen dit fenomeen aan te nemen is dat het gaat om illegale migratie. Een eerste aanknopingspunt is het magere reisprofiel van de vrouwen. Het reisprofiel van deze vrouwen bestaat uit een aantal constante factoren Dit reisprofiel ziet eruit als volgt:

- Niet in het bezit van een mobiele telefoon
- First time reizigers
- Beweren voor 1-2 weken op vakantie te gaan
- Hebben weinig bagage mee
- Weten niet hoe de terugreis verloopt
- Vertellen allen enkel over ‘Plaza Mayor’
- De vrouwen hebben een aangepaste hoeveelheid geld mee
- Er zijn een beperkt aantal reisbureaus betrokken bij deze reizen

Tot zo ver is er nog geen sprake van illegale migratie, echter is gebleken dat 98% van de passagiers die dit reisprofiel matchen niet is komen opdagen voor hun retourvlucht. Dit zou betekenen dat deze vrouwen nog verblijven in het Schengengebied ook nadat de geldigheid van het visum is verlopen. Wanneer dit het geval is zou er wettelijk gezien sprake zijn van illegale migratie. Echter zijn er nog te weinig vrouwen gevonden om deze uitspraak hard te maken.

Is er sprake van mensenhandel?

In dit fenomeen zijn ook enkele aanknopingspunten gevonden dat het om mensenhandel gaat. De eerste is het reisprofiel, de vrouwen die dit reisprofiel matchen komen in aanraking met slechts een beperkt aantal reisbureaus. Dit is opvallend, zeker wanneer er van één reisbureau bekend wordt, wat voor instructies zij de vrouwen mee geven:

“Zeg dat je kort van te voren hebt gebeld met het hotel en dat de reservering bevestigd is. Zeg dat je toerist bent en dat je de stad wilt leren kennen. Zeg dat je geen reden hebt te blijven, omdat je familie en werk hebt. Zeg dat je €1000,- bij je hebt.”

Bron: Weijts & Deelen, 2012

Mensenhandel heeft als onderdeel het werven en vervoeren van vrouwen. De instructies van het reisbureau geeft aan dat de vrouw niet geheel zelfstandig aan de reis zijn begonnen. Door deze instructies lijkt die het reisbureau geeft, lijkt het een georganiseerd geheel en niet een zelfstandige onderneming van de vrouwen om te vertrekken richting Zuid-Europa.

Naast het reisprofiel is er een ander opvallende situatie waardoor het aannemelijk is dat het hier wel degelijk om mensenhandel gaat. De ILO Panama gaf een tijd geleden het advies aan KLM en Air France om de passagiers die het reisprofiel matchen te weigeren. KLM heeft in eerste instantie deze passagiers geweigerd. Dit resulteerde in rechtszaken en claims tegen KLM. Het aanspannen van een rechtszaak kost veel geld en verschaft enige kennis, iets wat deze vrouwen waarschijnlijk niet hebben. Deze rechtszaken zouden om deze reden, een reden kunnen zijn waardoor het binnen dit fenomeen zou kunnen gaan om mensenhandel (Weijs & Deelen, 2012).

Een derde aanknopingspunt is dat er sinds kort door de Spaanse politie enkele acties heeft uitgevoerd waarbij er vrouwen die het reisprofiel matchen zijn aangetroffen in mensenhandel praktijken, zowel seksuele uitbuiting als arbeidsuitbuiting (Weijs & Deelen, 2012). Echter, dit zijn slechts enkele gevallen en tot op heden is nog geen duidelijk beeld over waar deze vrouwen precies terecht komen, wanneer zij in Zuid-Europa zijn aangekomen.

Bijlage 3 – Topics en topiclijst

Voor het afnemen van de interviews zijn meerdere topiclijsten worden samengesteld. De topics die in de lijst voorkomen komen voort uit het beleidskader en het theoretisch kader.

In het opstellen van de topiclijsten is onderscheid gemaakt tussen de respondenten die vallen onder de groep, de betrokken organisaties en, de groep experts. In bijlage 2. staan de topiclijsten van beide groepen weergegeven.

Percepties

Percepties worden in dit onderzoek meegenomen als topic om een beeld te krijgen van de verschillende percepties die actoren hebben binnen het interactieproces. Zoals paragraaf 4.1.1 ontstaat inhoudelijke complexiteit door de aanwezigheid van verschillende percepties tussen partijen. Onder percepties wordt verstaan; een min of meer samenhangend geheel van overtuigingen, ideeën en meningen die actoren hebben over het probleem en over de situatie waarin zij zich bevinden (Klijn & Koppenjan, 2016). Daarom is in de topiclijst het concept perceptie opgedeeld in; meningen, overtuigingen en mogelijkheden. De percepties van de respondenten zouden een beter beeld moeten geven over, het probleem dat er heerst, eventuele oplossingen, de gewenste situatie, en over de kenmerken van andere actoren die betrokken zijn bij de probleemsituatie.

Strategische keuzes

De strategische keuzes die actoren maken hebben invloed op het interactieproces. Daarom is ervoor gekozen om strategische keuzes mee te nemen als topic in dit onderzoek. Strategische keuzes zijn vaak gebaseerd op eigen percepties en de mogelijkheid om deze keuzes te kunnen maken hangt vaak samen met de middelen die de actor tot zijn beschikking heeft. Binnen het interactieproces van dit onderzoek zullen sommige actoren een grotere beschikking hebben tot middelen zoals autoriteit of kennis, andere actoren zullen dit in mindere mate hebben. Omdat ervan uit gegaan wordt dat hier een verschil tussen zit zullen bepaalde actoren een grotere afhankelijkheid hebben tot andere actoren. Om deze redenen is het concept strategische keuzes opgedeeld in keuzes, mate van afhankelijkheid en beschikbaarheid tot middelen. De strategische keuzes die gemaakt worden zijn interessant om te onderzoeken omdat dit een beeld geeft van de afhankelijkheidsrelaties binnen het interactieproces en de invloed van middelen en keuzes op deze relaties binnen het interactieproces.

Institutionele regels

Binnen een interactieproces waarbij meerdere partijen betrokken zijn, zijn er vaak veel regels waaraan de actoren zich moeten houden. Dit kunnen zowel formele regels als informele regels zijn. Onder formele regels wordt verstaan, de regels die bewust gemaakt en besloten zijn. Onder informele regels wordt verstaan, regels die ter zijne tijd zijn ontstaan zonder dat deze regels impliciet zijn gemaakt. In dit onderzoek worden regels gedefinieerd als vaste en generaliseerbare procedures voor de interactie (Klijn & Koppenjan, 2016). Binnen een interactieproces kunnen deze regels zorgen voor een bepaalde

vastigheid met betrekking tot de vragen die zij hebben. Voor dit onderzoek is het van belang om te erachter te komen hoe deze regels een rol spelen binnen het interactieproces. Zo kunnen regels die binnen eigen organisaties gelden voor onduidelijkheid of tegenstrijdigheid zorgen in het interactieproces. Als hier sprake van is het van belang om te onderzoeken waar deze onduidelijkheid zit en hoe tegenstrijdige regels voorkomen kunnen worden.

Advies

Voor dit onderzoek is het van belang om van de personen die betrokken zijn binnen het interactieproces en van de groep experts een advies te vragen. Dit is van belang omdat zij of wel de kennis hebben over hoe het proces op dit moment verloopt of wel kennis hebben van hoe processen verlopen binnen het proces van illegale migratie en mensenhandel. Dit advies zou van meerwaarde kunnen zijn voor de aanbevelingen die geschreven zullen worden in dit onderzoek en zal daarom meegenomen worden als topic in dit onderzoek.

Beleid

Binnen dit onderzoek is het van belang om de groep experts te vragen naar hoe het beleid een rol speelt binnen het proces van illegale migratie en mensenhandel. Dit is van belang omdat verondersteld wordt dat het huidige beleid een rol speelt in het interactieproces dat onderzocht wordt. Het beleid en het inzicht van de experts kan een bijdrage leveren aan het optimaliseren van het interactieproces, maar voordat het een bijdrage kan leveren zal er eerst meer kennis opgedaan moeten worden over hoe het beleid een rol speelt binnen dit interactieproces. In dit onderzoek zullen hiervoor de groep experts van belang zijn.

Topiclijst betrokken partijen

Introductie

- Bedanken voor aanwezigheid en aangeven dat het interview maximaal 45 minuten gaat duren.
- Voorstellen: ‘Mijn naam is Stephanie Marsman en ik volg de master Sociology: Contemporary Social Problems aan de Universiteit Utrecht. Vanuit het Expertise Centrum Mensenhandel en Mensensmokkel is de vraag gekomen om onderzoek te doen naar de migratie van vrouwen dat verloopt van Panama via Schiphol naar Zuid-Europa. Mijn onderzoek richt zich binnen dit fenomeen op het interactieproces dat plaatsvindt tussen organisaties in Nederland. Daarom is het van belang om te weten hoe dit interactieproces eruitziet. De organisaties die het meest betrokken zijn bij dit fenomeen zijn, de Koninklijke Marechaussee, het IND, KLM en Schiphol. Om een goed inzicht te krijgen in het interactieproces zullen meerdere interviews worden afgenomen bij verschillende personen. Wanneer u interesse heeft in de resultaten en het advies is de mogelijkheid aanwezig om hierover geïnformeerd te worden, dit zal naar verwachting omstreeks eind juni zijn. Ook zou ik u het transcript kunnen toe sturen ter controle op feitelijke onjuistheden wanneer u hier behoefte aan heeft. Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is om het interactieproces tussen de betrokken organisaties in Nederland te versterken.’

Formele zaken

- Vertrouwelijkheid: Mag het interview worden opgenomen? De opnames worden enkel gebruikt ter ondersteuning voor het schrijven van het onderzoek, en zullen daarna vernietigd worden. De informatie die u verschaft in dit interview zal vertrouwelijk behandeld worden. Wanneer u vertrouwelijke informatie deelt waarvan u niet wilt dat dit meegenomen wordt in dit onderzoek, kunt u dit aangeven en zal deze informatie niet in het onderzoek komen te staan.
- Uitspraken in het rapport zullen niet aan uw naam worden verbonden.

Interviewvragen algemeen

- Kunt u iets vertellen over uw functie?

Percepties

Mening

- **Dit onderzoek gaat over de migratie van Panama via Schiphol naar Zuid-Europa. Zou u vanuit uw rol kunnen vertellen hoe u hier tegenaan kijkt?**
- Hoe verloopt het interactieproces tussen u en andere partijen[zoals, andere partij]?
- Hoe ziet u de bijdrage van andere partijen als het gaat om de migratie van Panama via Schiphol naar Zuid-Europa?
- Bent u weleens ontevreden over aspecten binnen het interactieproces [zoals regels of over andere organisaties]?
- Wat vindt u kwaliteiten van andere partijen binnen het interactieproces?
- Hoe zou volgens u een optimaal interactieproces tussen de organisaties eruitzien?

Overtuigingen

- Wat vindt u belangrijk binnen het interactieproces?
- Wat vindt u belangrijk aan uw bijdrage binnen het interactieproces?

Mogelijkheden

- Wordt u weleens belemmerd in u werkzaamheden, en waardoor?
- Wat voor problemen ziet u binnen dit interactieproces?
- Wat voor mogelijkheden ziet u als het gaat om het aanpakken van de illegale migratie en mensenhandel in Nederland?

Strategische keuzes

Keuzes

- **Kunt u schetsen wat keuzes zijn die door u en de andere betrokken partijen moeten worden gemaakt ten aanzien van de migratie vanuit Panama?**

- Waar worden door u keuzes op gebaseerd?
- Worden keuzes binnen het interactieproces gemaakt vanuit eigen percepties/belangen of vanuit gemeenschappelijke percepties/belangen?
- Beïnvloeden keuzes van andere partijen uw mogelijkheden? Zo ja, hoe?

Belangen

- Op wat voor manier spelen organisatorische belangen een rol?
- Op wat voor manier spelen eigen belangen een rol?
- Op wat voor manier spelen gemeenschappelijke belangen een rol binnen het interactieproces?
- Hoe beïnvloeden belangen het interactieproces?

Mate van afhankelijkheid

- Kunt u iets vertellen over de frequentie van contact tussen u en de andere partijen?
- Bent u afhankelijk van keuzes van andere partijen? Zo ja, hoe ziet deze afhankelijkheid eruit?
- Zijn andere partijen afhankelijk van uw keuzes? Zo ja, op wat voor manier?

Beschikbaarheid tot middelen

- Wat voor middelen heeft u tot uw

beschikking?

- Hoe belangrijk is het voor u dat u deze middelen tot uw beschikking heeft?
- Heeft u een bepaalde afhankelijkheid van andere partijen doordat deze organisaties meer of andere middelen tot haar beschikking heeft?

Institutionele factoren

Regels

- **Hoe ziet u de rol van de regels die er zijn binnen dit interactieproces?**
- Beïnvloeden regels het interactieproces?
- Wat vindt u belemmerend aan deze regels?
- Wat ervaart u als prettig aan deze regels?

Informele regels

- Hoe ziet u de rol van onderlinge afspraken in het interactieproces?

- Ervaart u het hebben van onderlinge afspraken als positief?

Vertrouwen

- Hoe ziet u het vertrouwen tussen u en de andere partijen?
- Zou het vertrouwen tussen partijen verbeterd kunnen worden? Zo ja, hoe?

Advies

Belemmerende factoren

- Wat zijn volgens u de belangrijkste belemmerende factoren van het huidige interactieproces?

Bevorderende factoren

- Wat zijn volgens u de belangrijkste succesfactoren voor een optimaal interactieproces?

Aanvullende informatie

- Zijn er volgens u nog onderwerpen die

niet (voldoende) aan bod zijn gekomen
maar wel van belang kunnen zijn voor
dit onderzoek?

Afsluiting

- Vertrouwelijkheid en anonimiteit benadrukken
- Als er later toch nog uitspraken zijn waarvan u wilt dat deze terug komen in het onderzoek, kunt u contact met ons opnemen
- Bedanken

Topiclijst Experts

Introductie

- Bedanken voor aanwezigheid en aangeven dat het interview maximaal 60 minuten gaat duren.
- Voorstellen: ‘Mijn naam is Stephanie Marsman en ik volg de master Sociology: Contemporary Social Problems aan de Universiteit Utrecht. Vanuit het Expertise Centrum Mensenhandel en Mensensmokkel is de vraag gekomen om onderzoek te doen naar de migratie van vrouwen dat verloopt van Panama via Schiphol naar Zuid-Europa. Mijn onderzoek richt zich binnen dit fenomeen op het interactieproces dat plaatsvindt tussen organisaties in Nederland. Daarom is het van belang om te weten hoe dit interactieproces eruitziet. De organisaties die het meest betrokken zijn bij dit fenomeen zijn, de Koninklijke Marechaussee, het IND, KLM en Schiphol. Om een goed inzicht te krijgen in het interactieproces zullen meerdere interviews worden afgenomen bij verschillende personen. Wanneer u interesse heeft in de resultaten en het advies is de mogelijkheid aanwezig om hierover geïnformeerd te worden, dit zal naar verwachting omstreeks eind juni zijn. Ook zou ik u het transcript kunnen toe sturen ter controle op feitelijke onjuistheden wanneer u hier behoefte aan heeft. Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is om het interactieproces tussen de betrokken organisaties in Nederland te versterken.’

Formele zaken

- Vertrouwelijkheid: Mag het interview worden opgenomen? De opnames worden enkel gebruikt ter ondersteuning voor het schrijven van het onderzoek, en zullen daarna vernietigd worden. De informatie die u verschaft in dit interview zal vertrouwelijk behandeld worden. Wanneer u vertrouwelijke informatie deelt waarvan u niet wilt dat dit meegenomen wordt in dit onderzoek, kunt u dit aangeven en zal deze informatie niet in het onderzoek komen te staan.
- Uitspraken in het rapport zullen niet aan uw naam worden verbonden.

Interviewvragen algemeen

- Kunt u iets vertellen over uw functie?

Topiclijst

Percepties

- **Dit onderzoek gaat over de migratie**

van Panama via Schiphol naar Zuid-Europa. Zou u vanuit uw rol kunnen vertellen hoe u hier tegenaan kijkt?

Mening

- Denkt u dat er sprake is van illegale migratie en of mensenhandel?
- Hoe zouden betrokken partijen volgens u vorm moeten geven aan dit interactieproces? (duidelijke communicatie, gedeelde visie etc.)
- Hoe zou volgens u een optimaal interactieproces tussen de organisaties eruitzien?

Overtuigingen

- Wat vindt u vanuit uw rol belangrijk binnen een interactieproces dat betrekking heeft op het tegen gaan van illegale migratie en mensenhandel?

Mogelijkheden

- Wat voor mogelijkheden ziet u als het gaat om het aanpakken van de illegale migratie en mensenhandel in Nederland?

Institutionele regels

- **Hoe ziet u de rol van de regels die er zijn ten aanzien van de illegale migratie en mensenhandel?**

Formele regels

- Hoe wordt het interactieproces beïnvloed door de huidige wetgeving?
- Wat vindt u belemmerend aan deze regels?
- Wat ervaart u als prettig aan deze regels?

Informele regels

- Hoe ziet u de rol van onderlinge afspraken tussen partijen?
- Denkt u dat onderlinge afspraken tussen deze partijen een positieve toevoeging is?

Beleid

Sterke punten

- **Wat vindt u van het huidige beleid dat gevoerd wordt rondom illegale migratie/mensenhandel?**
- Wat vindt u sterke punten van het huidige beleid?
- Hoe denkt u dat deze sterke punten terugkomen in het interactieproces tussen de partijen?

Verbeter punten

- Wat vindt u verbeterpunten ten aanzien van het huidige beleid?
- Hoe zou het beleid verbeterd kunnen worden ten gunste van het interactieproces?

Advies

Verbeterfactoren

- Wat zou u adviseren ter verbetering van dit interactieproces?

Behoudende factoren

- Wat vindt u dat er goed gaat met betrekking tot het interactieproces?

Aanvullende informatie

- Zijn er volgens u nog onderwerpen die niet (voldoende) aan bod zijn gekomen maar wel van belang kunnen zijn voor

dit onderzoek?

Afsluiting

- Vertrouwelijkheid en anonimiteit benadrukken
- Als er later toch nog uitspraken zijn waarvan u wilt dat deze terug komen in het onderzoek, kunt u contact met ons opnemen
- Bedanken