Probleem, beleid, politiek:
hoe mensenhandel de aandacht krijgt

De agendering en institutionalisering
van een gemeentelijke aanpak van mensenhandel

Masterscriptie Joost Olijve

6 juli 2020, Utrecht

Studentnummer: 5511976

Publiek Management, Universiteit Utrecht

Eerste lezer: dr. Aline Bos

Tweede lezer: prof. dr. Mirko Noordegraaf

comensha
coördinatiecentrum tegen mensenhandel

Universiteit Utrecht

Voorwoord

Beste lezer,

Mensenhandel is een thema waar ik voor de aanvang mijn thesisonderzoek nog nooit bij had stilgestaan. En met mij, helaas, een groot deel van Nederland. Het onderwerp waar ik vorig jaar nog weinig over wist, heeft mij afgelopen maanden fulltime beziggehouden. Hoe kan zo'n zware kwestie als deze de aandacht krijgen die het verdient? In het proces van lezen, onderzoeken, vragen, luisteren, nadenken en schrijven heb ik veel geleerd over de aanpak van mensenhandel, over het krijgen of niet krijgen van aandacht en over het borgen van een thema in een organisatie die al zoveel moet en wil.

Zoals de aandacht in een gemeente vaak verschuift van het ene beleidsonderwerp naar het andere beleidsonderwerp, vervaagde de aandacht voor mijn scriptie en onderzoek in maart ook ineens. Alle aandacht ging uit naar het nieuwe Covid-19 en de impact van het virus. De maatschappij werd stilgelegd en iedereen zat vanaf die ene persconferentie noodgedwongen thuis. Voor mij betekende dat vooral lange dagen maken aan de keukentafel en online respondenten benaderen en spreken. Ondanks de gekke tijd en het beperkte (face-to-face) contact met vrienden en familie is het toch gelukt om voldoende respondenten te vinden en mijn aandacht terug te verschuiven naar het belangrijke onderwerp van mensenhandel. Met veel plezier heb ik dit onderzoek dan ook uitgevoerd, en ik ben blij dat het hier nu voor u klaarligt.

Met het verdedigen van mijn scriptie rond ik ook mijn studietijd af aan de Universiteit Utrecht. Ik heb veel geleerd in deze zes jaren met mijn bachelor Communicatie- en Informatiewetenschappen, de minor bij Bestuur en Organisatiewetenschappen, de master Publiek Management, het Erasmusprogramma in Noorwegen en mijn tijd bij Navigators Studentenvereniging Utrecht. Afgelopen maanden waren de meest intensieve van deze tijd en heeft mooie, leerzame momenten opgeleverd. Maar ook waren er momenten met tijdsdruk en scriptiestress, en vooral onzekerheid over de ontwikkelingen van het Coronavirus. In deze tijd zijn een paar mensen bepalend geweest in het verloop van het proces. Allereerst wil ik Aline Bos bedanken voor de intensieve scriptiebegeleiding vanuit de universiteit en de waardevolle feedback op de scriptie en op het scriptieproces. Daarnaast wil ik Sterre en Anne bedanken voor de wekelijkse meedenk- en feedbackmomenten. Marcus de Koning-Man en Helen de Jong bedank ik voor het benaderen van respondenten en voor de feedback, maar ook voor het feit dat ik, ondanks het thuisblijven, werd betrokken bij de gang van zaken binnen CoMensha. Ook dank aan de respondenten voor de tijd en moeite om online gesprekken te voeren. Tot slot wil ik mijn ouders, mijn vrienden en vooral mijn vriendin Joanne bedanken voor hun steun en aanwezigheid tijdens het proces.

Veel leesplezier,
Joost Olijve

Managementsamenvatting

Aanleiding. Sinds de invoer van de Wmo, afspraken in het Interbestuurlijk Programma en het actieprogramma Samen tegen mensenhandel is de focus van de aanpak van mensenhandel steeds meer op gemeenten komen te liggen. De aanpak van mensenhandel vraagt daarnaast om een integrale samenwerking tussen partners uit de bestuurlijke keten en de zorg- en veiligheidsketens. Afgelopen jaren is gebleken dat het aantal meldingen van mensenhandel sterk is gedaald, maar het aantal verwachte slachtoffers niet. Daarnaast is lang niet iedere gemeente al actief bezig om een aanpak van mensenhandel onder de aandacht te brengen of te borgen in de organisatie, terwijl dit wel in het landelijke actieprogramma is vastgesteld. Daarom staat in dit onderzoek de volgende vraag centraal: *Welke factoren dragen bij aan de agendering en institutionalisering van een gemeentelijke aanpak van mensenhandel?* Ook is in het onderzoek aandacht voor de verhoudingen tussen de twee fasen.

Theoretisch kader. Om bovenstaande vraag te onderzoeken is een model opgesteld gebaseerd op het stromenmodel van Kingdon (1984). In het onderzoeksmodel worden twee fasen doorlopen: lokale agendering van mensenhandel en institutionalisering van de aanpak van mensenhandel. Per fase zijn drie stromen die wanneer ze samenkomen leiden tot een *policy window*: de problemenstroom, de beleidsstroom en de politieke stroom. Vanuit theorie over agendasetting en over organisatieverandering komt per fase en per stroom een aantal factoren naar voren die bepalend kunnen zijn voor de twee fasen. Deze factoren zijn in het onderzoek getoetst in de context van de aanpak van mensenhandel.

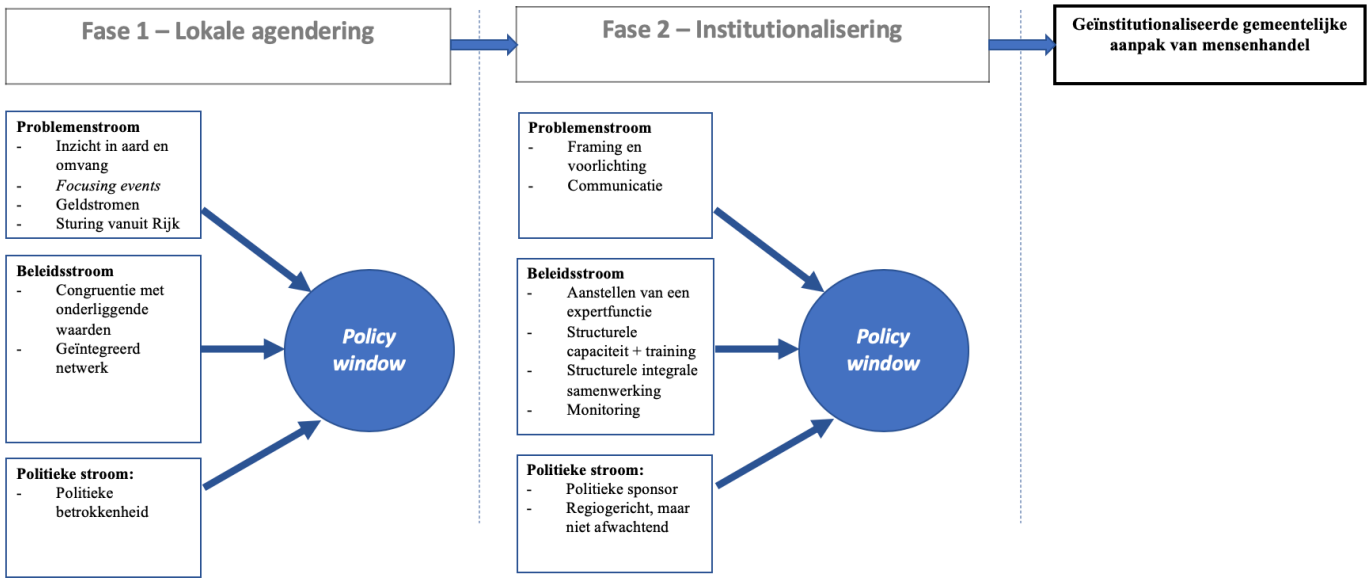
Methode. Om de hoofdvraag te beantwoorden is in het onderzoek gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews in twee ronden. In de eerste ronde is met vijf landelijke organisaties gesproken. In de tweede ronde is met 16 respondenten uit 8 gemeenten gesproken, zowel ambtenaren als ketenpartners. In ieder gesprek zijn de verschillende factoren uit het onderzoeksmodel besproken en is gesproken over het huidige niveau van de aanpak van mensenhandel.

Resultaten. In figuur A is te zien welke factoren uit de interviews naar voren kwamen als bepalend voor de agendering en institutionalisering van een gemeentelijke aanpak van mensenhandel. Uit het onderzoek blijkt dat het vier gemeenten lukt om in de eerste fase beweging in iedere stroom te krijgen, waardoor een *policy window* ontstaat en het thema lokaal geagendeerd is. In deze vier gemeenten is ook meer beweging in de tweede fase te zien, waardoor ze sneller tot institutionalisering komen. De andere vier gemeenten bereiken in de eerste fase geen agendering. Toch worden in de tweede fase wel borgingsactiviteiten ondernomen. Deze activiteiten vinden echter plaats in slechts één van de stromen, en zijn vooral ingegeven door landelijke afspraken, zoals het aanstellen van een aandachtsfunctionaris. Omdat in de eerste fase geen agendering is ontstaan, landen deze borgingsactiviteiten niet, en ontstaat er geen *policy window* in de tweede fase.

Conclusie. Naast de factoren die opgesomd staan in figuur A, zijn vier hoofdconclusies te trekken. Ten eerste blijkt dat institutionalisering in de gemeenten pas tot stand komt wanneer in de

eerste fase een *policy window* voor agendering is ontstaan. Gemeenten waarin geen agendering plaatsvindt, maar die wel enkele borgingsactiviteiten ondernemen, blijken niet te slagen in institutionalisering. Wel kan het zo zijn dat activiteiten in de tweede fase weer beweging in fase 1 kunnen veroorzaken, zoals een aandachtsfunctionaris die opnieuw aandacht vraagt. Gemeenten die intrinsiek gemotiveerd zijn en uitspreken dat mensenhandel niet bij hun waarden past, blijken bredere aandacht te verwerven en komen sneller tot agendering en institutionalisering. Ten tweede blijkt de factor inzicht in aard en omvang in fase 1 heel bepalend te zijn. Deze factor kwam niet naar voren uit de literatuur, maar blijkt belangrijk gezien de onzichtbaarheid van de problematiek. Hierbij gaat het niet alleen om harde cijfers, maar juist ook om inzicht in de ernst en inhoud van het probleem. De derde conclusie betreft de tweede fase, waar de factor structurele integrale samenwerking een belangrijke rol speelt. Een geïntegreerd netwerk van partijen vanuit bestuur, zorg en veiligheid moet structureel samenwerken voor een geborgde aanpak. Tot slot blijkt ook regiogerichtheid een grote rol te spelen in deze fase, maar deze factor kan ook een belemmering vormen. Gemeenten die afwachtend zijn van een regionale aanpak, ondernemen binnen de eigen organisatie weinig actie. Gemeenten die actief de regio opzoeken, blijken zelf ook al te werken aan hun aanpak van mensenhandel.

Discussie. Dit onderzoek biedt een verdiepend inzicht in het proces van het agenderen en institutionaliseren van een complex probleem als mensenhandel. Hierbij zijn enkele nieuwe factoren naar voren gekomen die bepalend zijn voor dit proces. In het onderzoek zijn slechts acht gemeenten opgenomen, waarmee het onderzoek vooral is gericht op het begrijpen van de lokale context, en niet één op één overdraagbaar is naar andere problematiek of naar andere gemeenten. Vervolgonderzoek is dan ook nodig om het model met de twee fasen te testen in andere situaties en te onderzoeken of de nieuwe factoren ook van belang zijn in het agenderen en institutionaliseren van problematiek die andere kenmerken heeft dan mensenhandel-problematiek.



Figuur A. Factoren die bijdragen aan lokale agendering en institutionalisering van een gemeentelijke aanpak van mensenhandel.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 7

1.1. Aanleiding 7

1.1.1. Bestuurlijke aanpak van mensenhandel 8

1.1.2. Integrale aanpak van mensenhandel 9

1.1.3. Aandacht voor de aanpak van mensenhandel 9

1.2. Doel- en vraagstelling 9

1.3. Relevantie 10

1.3.1. Wetenschappelijke relevantie 10

1.3.2. Maatschappelijke relevantie 11

1.4. Leeswijzer 11

2. Context 12

2.1. Definitie 12

2.2. Betrokken actoren 13

2.2.1. Bestuur, toezicht en ngo's 13

2.2.2. Opsporings- en strafrechtketen 14

2.2.3. Zorgketen 15

2.2.4. Samenwerkingsverbanden 15

2.3. Internationale context 15

3. Theoretisch kader 16

3.1. Mensenhandel als problematiek 16

3.2. Beleidsvorming: de rationele en politieke benadering 17

3.2.1. Het garbage can model en het stromenmodel 18

3.3. Agendasetting 20

3.4. Lokale agendering 22

3.4.1. Problemenstroom 23

3.4.2. Beleidsstroom 25

3.4.3. Politieke stroom 26

3.5. Institutionalisering 27

3.5.1. Problemenstroom 29

3.5.2. Beleidsstroom 29

3.5.3. Politieke stroom 31

3.6. Geïnstitutionaliseerde aanpak van mensenhandel 32

3.6.1. Verhouding tussen de twee fasen 33

4. Methoden en onderzoek 34

4.1. Selectie respondenten 34

4.1.1. Ronde 1: Landelijke organisaties 34

4.1.2. Ronde 2: Gemeenten 35

4.2. Werving respondenten en dataverzameling 37

4.3. Operationalisatie 39

4.4. Data-analyse 40

4.5. Validiteit en betrouwbaarheid *40*

5. Resultaten **41**

5.1. Lokale agendering *42*
5.1.1. Problemenstroom 43
5.1.2. Beleidsstroom 46
5.1.3. Politieke stroom 48

5.2. Institutionalisering *50*
5.2.1. Problemenstroom 50
5.2.2. Beleidsstroom 52
5.2.3. Politieke stroom 57

5.3. Geïnstitutionaliseerde aanpak van mensenhandel *59*

5.4. Policy windows *60*
5.4.1. Lokale agendering 60
5.4.2. Institutionalisering 62
5.4.3. Verhouding tussen de twee fasen 65

6. Conclusie en discussie **66**

6.1. Conclusie *66*
6.1.1. Centrale conclusies 66
6.1.2. Factoren die bijdragen aan agendering 68
6.1.3. Factoren die bijdragen aan institutionalisering 69

6.2. Discussie *71*
6.2.1. Implicaties voor de theorie 71
6.2.2. Implicaties voor de praktijk en aanbevelingen 72
6.2.3. Beperkingen en suggesties voor vervolgonderzoek 74

7. Referenties **75**

Bijlage 1 – Informatietabel indeling niveau per gemeente **83**

Bijlage 2 – Topiclijst landelijke organisaties **84**

Bijlage 3 – Topiclijst gemeenten **86**

Bijlage 4 – Operationalisatietabel concepten **89**

Bijlage 5 – Operationalisatietabel toegevoegde concepten **91**

Bijlage 6 – Codeboom ronde 1 ..... **92**

Bijlage 7 – Codeboom ronde 2 ..... **93**

Bijlage 8 – Grafische weergave fase 1 per gemeente **95**

Bijlage 9 – Grafische weergave fase 2 per gemeente **98**

1. Inleiding

'Mensenhandel maakt een enorme inbreuk op de individuele vrijheid van mensen en is daarmee een van de ernstigste en meest complexe vormen van ondermijnende criminaliteit. Elke dag worden mannen en vrouwen, jongens en meisjes slachtoffer van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Mensenhandel vindt plaats in woonhuizen, hotels en parken, en op bedrijventerreinen, stations, boerenerven en schepen. Wij kunnen en willen niet accepteren dat dit soort praktijken binnen en buiten Nederland plaatsvinden. Dit kabinet zet daarom stevig in op het intensiveren van de aanpak van mensenhandel.'

(Kamerstukken II 2018/19, 2413397)

Deze woorden komen uit een kamerbrief die eind 2018 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Het kabinet geeft hierin aan te willen inzetten op een intensievere aanpak van mensenhandel. Een jaar later spreekt Herman Bolhaar, in zijn functie als Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur) de volgende woorden: *'De aanpak van mensenhandel heeft een structurele, gecoördineerde en resultaatgerichte uitvoering nodig. Het ontbreekt hier niet aan woorden, maar aan daden.'* (Nationaal Rapporteur, 2019a). Met deze woorden wijst de Nationaal Rapporteur op de publicatie van de Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018 (Nationaal Rapporteur, 2019b). In de monitor is onder andere te lezen hoe het jaarlijks aantal meldingen van slachtoffers van mensenhandel in de loop van deze jaren is gehalveerd ten opzichte van het aantal meldingen dat in 2014 werd gedaan (p.109). Echter, deze daling betekent niet een halvering van het probleem in Nederland, maar een vermindering in het *inzicht* in het probleem (Nationaal Rapporteur, 2019b; Hut, 2019). Het is namelijk niet waarschijnlijk dat er zoveel minder slachtoffers van mensenhandel zijn. Ina Hut, directeur-bestuurder van het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) noemt de daling zorgwekkend voor het zicht op 'de aard en omvang van uitbuiting' (Hut, 2019). Volgens schattingen van experts ligt het aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland jaarlijks ergens tussen de 5.000 en 7.500 (Nationaal Rapporteur, 2019b, p.21), waarvan er in 2018 slechts 742 gemeld zijn bij CoMensha, de organisatie die de meldingen van mensenhandel registreert (CoMensha, 2019a). Ter vergelijking, in 2014 waren dit er nog ruim 1500 (CoMensha, 2015). Er zijn dus steeds minder slachtoffers in beeld, waardoor inzicht in het probleem ook minder wordt. Wel is in het aantal meldingen in 2019 een stijgende lijn te zien ten opzichte van het jaar daarvoor (CoMensha, 2019b).

1.1. Aanleiding

De intensivering van de aanpak van mensenhandel die het kabinet aankondigde in de kamerbrief (Kamerstukken II 2018/19, 2413397), werd in gang gezet met de integrale programma-aanpak Samen

tegen mensenhandel (Rijksoverheid, 2018a). Een van de actielijnen die in dit programma naar voren komt, is het versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel (p.9).

1.1.1. Bestuurlijke aanpak van mensenhandel

In de rapportage van de Nationaal Rapporteur wordt aandacht gegeven aan de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Wat hierin naar voren komt is dat veel gemeenten nog weinig doen aan de lokale bestrijding van mensenhandel (Nationaal Rapporteur, 2019b, p.64). De rol van gemeenten is door de jaren heen echter sterk gegroeid. Bepalend voor deze groeiende rol zijn twee documenten die in 2015 worden gepubliceerd. Allereerst wordt in 2015 in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een rapport opgesteld over de gemeentelijke aanpak van mensenhandel (Commissie Lenferink, 2015). De commissie legt de focus in haar rapport vooral op de opvang en zorg van slachtoffers van mensenhandel en doet een reeks aanbevelingen voor gemeenten en het Rijk om deze zorg zo goed mogelijk te organiseren. Een van de belangrijkste aanbevelingen is het uitrollen van een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren die verantwoordelijk zijn voor het coördineren van het zorgtraject van slachtoffers en voor het verbinden van de strafrechtelijke keten en de zorgketen (p.37-39).

Een tweede publicatie is opgesteld door het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Landelijke en Regionale Informatie- en Expertise Centra (LIEC-RIEC) en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (2015). Hierin wordt een minimale aanpak opgesteld die gemeenten kunnen implementeren om op lokaal niveau mensenhandel aan te pakken. Dit zogenoemde 'Basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel' bestaat uit drie onderdelen: het actief signaleren van mensenhandel door een gemeente, het aanstellen van een aandachtsfunctionaris en contactpersoon mensenhandel, en het opstellen van specifiek beleid en regelgeving rondom mensenhandel. Deze drie onderdelen worden gezien als de basis om mensenhandel bestuurlijk aan te pakken.

De groeiende focus op een lokale aanpak past bij de bestuurlijke decentralisaties van 2015 (Commissie Lenferink, 2015). Met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning is bijvoorbeeld veel zorg gedecentraliseerd naar gemeentelijk niveau (Rijksoverheid, z.d.-a). Hieronder valt ook de opvang, ondersteuning en nazorg van slachtoffers van mensenhandel (Rijksoverheid, z.d.-b). Daarnaast is de zorg van slachtoffers van mensenhandel één van de thema's in het sociaal domein in het interbestuurlijk programma (IBP) van 2018, een programma met afspraken tussen de verschillende overheden op lokaal, regionaal en nationaal niveau (Rijksoverheid, 2018b). Hierin wordt als doel gesteld dat elke gemeente binnen vier jaar, dus voor 2022, een duidelijk beleid heeft opgesteld om de aanpak van mensenhandel te borgen (p.22). De genoemde publicaties worden als basis gebruikt voor de ontwikkeling van de gemeentelijke aanpak en het maken van afspraken hierover door bijvoorbeeld de VNG en gemeenten. In het programma 'Samen tegen mensenhandel' wordt dus ook gestuurd op het versterken van signalering van mensenhandel door gemeenten en het uitwerken van de afspraken die in het IBP zijn gemaakt (Rijksoverheid, 2018a). Naast de programma-aanpak vanuit het Rijk

hebben ook CoMensha en de VNG een gezamenlijk document opgesteld waarbij ze de richtlijnen van het IBP en van commissie Lenferink volgen (CoMensha, 2018). In dit document doen ze suggesties voor gemeenten hoe ze kunnen meewerken aan het landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie en hoe ze specifiek beleid gericht op mensenhandel kunnen ontwikkelen.

1.1.2. Integrale aanpak van mensenhandel

De complexiteit van de problematiek van mensenhandel zit ook in de betrokkenheid van zowel de zorgketen als de strafrechtelijke keten (CoMensha, 2018). Tekenend voor de complexe problematiek van mensenhandel is de veelheid aan organisaties die bezig is met de ontwikkeling van een geschikte bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Daarnaast gaat bij de aanpak van mensenhandel vaak de meeste aandacht uit naar seksuele uitbuiting, terwijl de definitie van mensenhandel veel breder is dan deze vorm alleen (Rabius & Synhaeve, 2019). Volgens de Nationaal Rapporteur wordt mensenhandel gedefinieerd als '*het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten*' (Nationaal Rapporteur, z.d.-a). Dit kan gaan om seksuele uitbuiting, maar ook om arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting of gedwongen orgaanverwijdering.

1.1.3. Aandacht voor de aanpak van mensenhandel

Teruggaand naar het rapport van de Nationaal Rapporteur (2019b) blijkt dat de aanpak nog niet helemaal van de grond komt (p.32). Twee zaken komen hierin naar voren. Allereerst is de aanpak van mensenhandel niet in iedere gemeente geagendeerd. In een enquête van de VNG en CoMensha onder 135 gemeenten geven gemeenten zelf aan dat ze vaak nog weinig inzicht hebben in de lokale problematiek (Rabius & Synhaeve, 2019). Daarnaast is aandacht voor het thema vaak eenzijdig gefocust op seksuele uitbuiting of arbeidsuitbuiting, waardoor andere vormen van uitbuiting over het hoofd gezien worden, zoals criminele uitbuiting of gedwongen orgaanverwijdering. Ook geven veel gemeenten aan dat mensenhandel regionaal niet besproken kan worden en dat privacyoverwegingen het delen van informatie in de weg staat (Nationaal Rapporteur, 2019b, p.40).

Ten tweede wordt nog weinig gedaan om de aanpak van mensenhandel ook op lange termijn in de organisatie te borgen. Mensenhandel wordt vaak nog niet meegenomen in de gemeentebegroting, er wordt weinig specifiek beleid gemaakt op mensenhandel en lokaal worden weinig ketenafspraken gemaakt om mensenhandel te bestrijden (Rabius & Synhaeve, 2019). Uit de enquête blijkt ook dat de ene gemeente hierin al een stuk verder is dan de andere gemeente.

1.2. Doel- en vraagstelling

In de 'structurele, gecoördineerde en resultaatgerichte uitvoering' waar Nationaal Rapporteur Bolhaar over spreekt, wordt steeds meer gevraagd om een lokale aanpak. Echter, uit het voorgaande blijkt dat, ondanks het groeiende beroep op gemeenten in de bestuurlijke aanpak van mensenhandel, de

gemeentelijke aanpak in veel gevallen nog moeilijk van de grond komt en lang niet altijd op de lokale agenda staat. Daarnaast blijkt het ingewikkeld om de aanpak van mensenhandel vast te leggen in beleid om zo aandacht voor mensenhandel te borgen, zo blijkt uit de enquête van de VNG en CoMensha (Rabius & Synhaeve, 2019). Het doel van dit onderzoek is dan ook om te achterhalen op welke manier mensenhandel geagendeerd kan worden en hoe die aandacht voor de aanpak van mensenhandel vervolgens geborgd of geïnstitutionaliseerd kan worden in lokaal bestuur. In dit onderzoek worden daarom twee fasen behandeld: de agendering van mensenhandel en de institutionalisering van een aanpak van mensenhandel. Hieruit volgt de onderzoeksvraag die in dit thesisonderzoek centraal staat:

> *Welke factoren dragen bij aan de agendering en institutionalisering van een gemeentelijke aanpak van mensenhandel?*

In dit onderzoek gaat het dus om aandacht voor een gemeentelijke aanpak van mensenhandel, en wordt niet ingegaan op de *effectiviteit* van een eventuele aanpak. De onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van vijf deelvragen, waarbij de eerste twee deelvragen vanuit het theoretisch kader worden beantwoord en de andere deelvragen eerst theoretisch worden besproken en vervolgens empirisch worden onderzocht met betrekking tot de problematiek van mensenhandel.

1) Hoe kan mensenhandel als problematiek getypeerd worden?
2) Hoe ontstaat bestuurlijke aandacht?
3) Welke factoren dragen bij aan lokale agendering en hoe verhouden deze factoren zich tot elkaar?
4) Welke factoren dragen bij aan het institutionaliseren van aandacht en hoe verhouden deze factoren zich tot elkaar?
5) Hoe verhouden de fase van agendering en de fase van institutionalisering zich tot elkaar?

1.3. Relevantie

1.3.1. Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek draagt bij aan de kennis over lokale institutionalisering van aandacht voor een complex thema als mensenhandel. Mensenhandel is in Nederland een onderwerp dat weinig op de agenda staat, nog onzichtbaar is en waarin de ketensamenwerking vaak mist op lokaal niveau (Nationaal Rapporteur, 2019b; Rabius & Synhaeve, 2019). In dit onderzoek worden twee fasen besproken die moeten leiden tot een geïnstitutionaliseerde aanpak van mensenhandel. De fasen worden benaderd aan de hand van het stromenmodel van Kingdon (1984). Dit onderzoek vormt daarmee een aanvulling op literatuur waarin het stromenmodel centraal staat om agendering te onderzoeken (o.a. Henstra, 2010; Liu, Lindquis, Vedlitz & Vincent, 2010; Pralle, 2009). Bovendien wordt het stromenmodel toegepast op de tweede fase: institutionalisering van een aanpak van mensenhandel. In het onderzoek worden daarmee twee literatuurstromingen samengebracht om institutionalisering op lokaal niveau te onderzoeken. Voor de eerste fase wordt hoofdzakelijk gebruik gemaakt van agendasettingtheorie (o.a.

Birkland, 2007; Kim, Kim & Zhou, 2017; McCombs & Shaw, 1972). In de tweede fase wordt vooral aandacht gegeven aan literatuur over organisatieverandering (o.a. Fernandez & Rainey, 2006; Kotter, 1995; Todnem By, 2005). In deze thesis wordt dus de koppeling gelegd tussen literatuur over lokale agendasetting en literatuur over institutionalisering. Door deze literatuur te koppelen kan specifiek gekeken worden naar complexe problematiek die op gemeenteniveau in eerste instantie geagendeerd, maar vervolgens ook geborgd moet worden. De focus ligt in dit onderzoek daarbij op het complexe en nog relatief onbekende beleidsthema mensenhandel.

Dit onderzoek bouwt dus voort op theorie over agendering en institutionalisering. Daarbij komen enkele nieuwe factoren naar voren die bepalend zijn voor deze fasen, die nog niet breed bekend zijn in de literatuur. Ook is er aandacht voor de verhouding tussen deze twee fasen. Dit onderzoek biedt daarmee een extra verdieping in het proces van institutionalisering van complexe problematiek op gemeentelijk niveau. Tot slot draagt het onderzoek bij aan inzicht in de werking van de problemenstroom, de beleidsstroom en de politieke stroom en bij de vraag hoe deze drie stromen op elkaar inspelen.

1.3.2. Maatschappelijke relevantie

Mensenhandel is een complex probleem waar in Nederland nog weinig inzicht in is en waarop nog weinig effectieve aanpak wordt georganiseerd (Nationaal Rapporteur, 2019b). Daarnaast wordt afgelopen jaren steeds meer gestuurd op de gemeentelijke bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Na de publicatie van de laatste slachtoffermonitor van de Nationaal Rapporteur (2019b) en de enquêteresultaten van CoMensha en de VNG (2019) is de discussie rondom de gemeentelijke aanpak heel actueel. Het Basisniveau bestuurlijke aanpak dat in 2015 is opgesteld, wordt nog onvoldoende nageleefd door gemeenten. Daarnaast is de vraag of deze minimale aanpak wel toereikend is voor een effectieve bestuurlijke aanpak. Ook de doelstelling in het IBP van 2018 dat iedere gemeente binnen vier jaar duidelijk beleid voor mensenhandel heeft opgesteld, maakt dit onderzoek extra relevant. Inmiddels is al twee van de vier jaar verstreken en staat nog niet iedere gemeente klaar om beleid op mensenhandel te implementeren. Dit onderzoek draagt bij aan de vraag hoe een thema als mensenhandel lokaal onder de aandacht gebracht kan worden en hoe een aanpak geborgd wordt in de gemeentelijke organisatie. Dit onderzoek biedt theoretische handreikingen over de manier waarop lokale agendering en institutionalisering tot stand komen, maar vormt ook de basis voor praktische handvatten die lokale bestuurders of ambtenaren kunnen inzetten om dit proces te bespoedigen.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt eerst dieper ingegaan op de problematiek rondom mensenhandel door de definitie van de term mensenhandel, de verschillende betrokken actoren en de bestuurlijke context te bespreken. Hoofdstuk 3 bevat vervolgens het theoretisch kader waarin een theoretisch model wordt opgebouwd waarin de twee fasen centraal staan: het agenderen van een beleidsprobleem op lokaal

niveau en het institutionaliseren van aandacht voor dit probleem. Per fase wordt besproken welke factoren volgens de theorie invloed hebben en hoe deze factoren zich ten opzichte van elkaar verhouden. In hoofdstuk 4 worden de methoden beschreven waarmee het empirische deel van dit thesisonderzoek wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 5 worden de resultaten vervolgens besproken. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 een conclusie getrokken uit voorgaande, worden de implicaties voor de theorie en praktijk gegeven en worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

Daarnaast nog een korte opmerking over de terminologie in dit onderzoek. Er wordt gekeken naar de agendering en institutionalisering van een gemeentelijke aanpak van mensenhandel. Dit gaat dus ook vooral om het institutionaliseren van *aandacht* voor een aanpak van mensenhandel. Beide termen worden in dit stuk gehanteerd. Daarnaast worden ook de woorden institutionalisering en borging inwisselbaar gebruikt. Voor institutionalisering is gekozen omdat deze term aansluit op de wetenschappelijke literatuur, maar in de bestuurlijke taal en in gesprekken met gemeenten werd vaker de term borging aangehaald.

2. Context

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de precieze definitie van mensenhandel. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste actoren die betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel. Tot slot wordt kort ingegaan op het internationale aspect van de problematiek.

2.1. Definitie

De definitie van mensenhandel die de Nationaal Rapporteur geeft, komt grotendeels overeen met de officiële definitie zoals gegeven door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties:

> *'"Trafficking in persons" shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation.'* (Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, 2000, resolutie 55/25, art. 3).

Uit beide definities komen drie belangrijke elementen naar voren die mensenhandel definiëren: 1) een criminele handeling waarbij personen worden geworven, getransporteerd en verplaatst, 2) het middel waarmee dat gebeurt, zoals bedreiging, geweld of dwang, en 3) het doel waarmee dit gebeurt, namelijk uitbuiting (Harvey, Hornsby & Sattar, 2015, p. 496). Mensenhandel is hiermee dus nadrukkelijk niet hetzelfde als mensensmokkel, waarbij personen wel worden verplaatst, maar niet door middel van dwang en met uitbuiting als doel (p.496). Hierbij moet worden opgemerkt dat in het geval van kinderhandel er geen sprake hoeft te zijn van de tweede component.

Mensenhandel heeft dus als doel de uitbuiting van een persoon. Dit kan gaan om prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting, dwangarbeid, slavernij of vergelijkbare praktijken en de verwijdering van organen (Verenigde Naties, 2000, resolutie 55/25, art. 3). Hieraan kan worden toegevoegd dat er, vooral onder jonge jongens, ook mensenhandel plaatsvindt met criminele uitbuiting als doel (Harvey et al., 2015). Bij Nederlandse instanties worden in de meeste gevallende de volgende categorieën van mensenhandel gehanteerd: seksuele uitbuiging, arbeidsuitbuiting of economische uitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering (Nationaal Rapporteur, z.d.-a; Rijksoverheid, z.d.-c; CoMensha, z.d.-a; Politie, z.d.).

2.2. Betrokken actoren

Bij de aanpak van mensenhandel zijn verschillende partijen betrokken. Wanneer breder wordt gekeken naar georganiseerde criminaliteit, waar mensenhandel vaak een vorm van is, is er voornamelijk samenwerking nodig tussen strafrechtelijke, bestuurlijke en fiscale partijen (Van Gestel & Verhoeven, 2014). In de casestudy die Van Gestel & Verhoeven hebben uitgevoerd, werd gekeken naar een samenwerkingsconvenant in de gemeente Amsterdam waarbij vanuit de bestuurlijke keten de gemeente betrokken is, vanuit de strafrechtelijke keten de politie en het Openbaar Ministerie en vanuit een fiscale invalshoek de Belastingdienst. Ieder van de deelnemende partijen beschikt over andere informatie en andere bevoegdheden die gezamenlijk nodig zijn om het hele probleem aan te pakken (Van Gestel & Verhoeven, 2014). Mensenhandel als specifieke vorm van georganiseerde criminaliteit kent een vergelijkbare complexiteit waarbij actoren uit verschillende ketens gekoppeld moeten worden. Er zijn hoofdzakelijk partijen betrokken vanuit het bestuur, de strafrechtketen en de zorgketen (CoMensha, 2018, p.7; Nationaal Rapporteur, 2019b, p.14). In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de betrokken partijen die voor dit onderzoek het meest relevant zijn. Internationale partijen, zoals bijvoorbeeld de Verenigde Naties, zijn uit deze tabel weggelaten, omdat daar niet de focus van dit onderzoek ligt. Na het toelichten van de betrokken actoren wordt echter wel kort stilgestaan bij de internationale context van mensenhandel.

2.2.1. Bestuur, toezicht en ngo's

Vanuit de bestuurlijke kant is op nationaal niveau het Ministerie van Justitie en Veiligheid betrokken bij de bestrijding van mensenhandel en bijvoorbeeld bij het opstellen van het programma Samen tegen mensenhandel (Rijksoverheid, 2018a). Daarnaast is de Nationaal Rapporteur een onafhankelijke partij die rapporteert aan de regering (Nationaal Rapporteur, z.d.-b). Er zijn ook andere overheidsinstanties die zich met mensenhandel bezighouden, maar vaak beperkt tot de vorm van uitbuiting die hun organisatie raakt. Zo houdt bijvoorbeeld de Raad voor de Kinderbescherming zich bezig met kinderuitbuiting, en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met arbeidsuitbuiting (Raad voor de Kinderbescherming, 2018; Inspectie SZW, z.d.). Op lokaal niveau zijn voornamelijk gemeenten verantwoordelijk voor de lokale bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Gemeenten

worden gezamenlijk vertegenwoordigd in de Vereniging van Nederlandse Gemeenten die ook de rol van gemeenten in dit thema beschrijft en aanbevelingen formuleert voor gemeenten (VNG, z.d.). Verder is het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) een belangrijke actor in het verzamelen van alle slachtoffermeldingen. CoMensha is een ngo, maar raakt ook de bestuurlijke context. CoMensha heeft daarin een adviserende en agenderende functie, geeft trainingen en voorlichting en neemt plaats in verschillende samenwerkingsverbanden (CoMensha, z.d.-b).

Bestuur, toezicht en ngo's	- Ministerie van Justitie & Veiligheid - Nationaal Rapporteur - Gemeenten - VNG - CoMensha
Opsporings- en strafrechtketen	- Nationale Politie, AVIM - Inspectie SZW - Koninklijke Marechaussee - OM - Rechtswezen
Zorgketen	- Veilig Thuis - Overige hulpverleningsorganisaties zoals Leger des Heils - Opvanglocaties - Regionale zorgcoördinator
Samenwerkingsverbanden	- Taskforce Aanpak Mensenhandel - LIEC-RIEC - Veiligheidshuizen

Tabel 1. Nationale en lokale partijen die betrokken zijn in de aanpak van mensenhandel.

2.2.2. Opsporings- en strafrechtketen

Op landelijk niveau speelt de Nationale Politie een grote rol in de opsporing van mensenhandel, en daarbinnen vooral de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) (Nationaal Rapporteur, 2019b, p.27). De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid houdt zich bezig met opsporing, maar alleen van arbeidsuitbuiting. De Koninklijke Marechaussee spoort mensenhandel op in grensgebied en op luchthavens. Voor de vervolging van verdachten is het Openbaar Ministerie (OM) verantwoordelijk. Tot slot speelt het rechtswezen een rol in de berechting van verdachten. Dit gebeurt soms zelfs in 'mensenhandelkamers', die speciaal zijn ingericht voor grote strafzaken met betrekking tot mensenhandel (Nationaal Rapporteur, 2019b, p.27; CoMensha, 2014). De meeste partijen spelen ook regionaal en lokaal een belangrijke rol, zoals de regionale politie-eenheden en de Arrondissementsparketten (CCV, z.d.; Openbaar Ministerie, z.d.).

2.2.3. Zorgketen

Aan de zorgkant zijn naar aanleiding van het rapport van Commissie Lenferink (2015) in verschillende regio's zorgcoördinatoren aangesteld. Verder zijn er verschillende zorgverleningsinstanties en opvanglocaties betrokken. Een van de zorgverleningsinstanties is Veilig Thuis, dat is ingedeeld in 26 regio's. Veilig Thuis doet melding van, adviseert over en ondersteunt bij huiselijk geweld en kindermishandeling (Veilig Thuis, z.d.). In sommige Veilig Thuis-regio's wordt mensenhandel gezien als een probleem dat vaak samengaat met huiselijk geweld en zijn speciale aandachtsfunctionarissen voor mensenhandel ingesteld, terwijl dit in andere Veilig Thuis-regio's niet aan de orde is (CoMensha, 2018, p.14). Daarnaast zijn er verschillende andere zorg- en hulpverleningsorganisaties die een signalerende en hulpverlenende functie hebben met betrekking tot slachtoffers van mensenhandel, zoals het Leger des Heils (Leger Des Heils, z.d.). Tot slot zijn er opvanginstellingen waar slachtoffers van mensenhandel met complexe zorgproblematiek opgenomen kunnen worden. Er zijn locaties voor meerderjarige en minderjarige slachtoffers, met en zonder rechtmatige verblijfstatus in Nederland (Rijksoverheid, z.d.-b).

2.2.4. Samenwerkingsverbanden

Naast al deze partijen zijn er verschillende samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Op nationaal niveau is er de Taskforce Aanpak Mensenhandel, een netwerk van onder andere het OM, de politie, gemeenten en maatschappelijke organisaties, dat ontwikkelingen in de gaten houdt en op basis hiervan plannen maakt voor de aanpak (Rijksoverheid, z.d.-c). Daarnaast is er een Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC) en tien Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC) die overheden ondersteunen in de aanpak van ondermijnende criminaliteit door middel van bewustwording, het delen van expertise en het ondersteunen van verschillende samenwerkingen (RIEC-LIEC, z.d.). De RIEC's richten zich daarnaast ook op het stimuleren van publiek-private samenwerkingen. Tot slot zijn er 34 Veiligheidshuizen in Nederland, waarin partners samenkomen vanuit opsporing, vervolging, berechting en hulpverlening om gezamenlijk casussen in de regio aan te pakken en eventuele problemen te signaleren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, z.d.).

2.3. Internationale context

De aanpak van mensenhandel is niet alleen complex omdat er zoveel actoren mee gemoeid zijn, ook de internationale aard van deze criminaliteit bemoeilijkt de aanpak (Nationaal Rapporteur, 2019b, p.29). Een deel van de slachtoffers van mensenhandel in Nederland komt uit Nederland zelf, maar ook komt een grote groep slachtoffers uit Midden- en Oost-Europese landen en uit enkele Afrikaanse landen (p. 92). Tussen 2014 en 2018 kwam 66 procent van de gemelde slachtoffers niet uit Nederland zelf. Dit betekent dus dat er in deze gevallen sprake is geweest van een criminele handeling verspreid over ten minste twee landen. Internationale opsporingsorganisaties als Europol en Interpol zijn

verantwoordelijk voor internationale criminaliteit, maar binnen landsgrenzen zijn de nationale opsporingsinstanties aan zet (Politie, z.d.). Binnen de internationale gemeenschap was de eerste reactie op mensenhandel vooral een anti-prostitutie-beweging (Bruch, 2004), vergelijkbaar dus met de eenzijdige focus op seksuele uitbuiting die veel gemeenten hebben (Rabius & Synhaeve, 2019). Echter, pas in de laatste decennia is mensenhandel een grotere zorg geworden in de internationale gemeenschap, ook gezien de financiële impact die het heeft (Bruch, 2004). Zo is mensenhandel in 2000 door de Verenigde Naties gedefinieerd en behandeld in haar Algemene Vergadering (Verenigde Naties, 2000, resolutie 55/25).

Hoewel in dit onderzoek de focus ligt op de lokale aanpak van mensenhandel is het goed om in het achterhoofd mee te nemen dat een aanzienlijk deel van mensenhandel een grensoverschrijdend probleem is. Zeker in een wereld waarin globalisatie een grote rol speelt, is de internationale gemeenschap een belangrijke actor in het signaleren en aanpakken van mensenhandel (Jones, Engstrom, Hilliard & Diaz, 2007). Daarmee is mensenhandel zowel een internationaal als een nationaal probleem.

3. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk bevat het theoretisch kader dat de basis vormt voor het empirische gedeelte van dit onderzoek. In de eerste paragraaf wordt de problematiek van mensenhandel getypeerd. In paragraaf 3.2 wordt een introductie gegeven van theorie over beleidsvorming en worden twee modellen gepresenteerd die gaan over het organiseren van aandacht rondom een beleidsprobleem. In paragraaf 3.3 wordt daarna dieper ingegaan op agendasetting en wordt omschreven wat het betekent wanneer een probleem op de agenda staat. In paragraaf 3.4 worden vervolgens factoren besproken die invloed hebben op lokale agendering en in paragraaf 3.5 factoren die invloed hebben op institutionalisering. De factoren worden telkens besproken aan de hand van een onderzoeksmodel dat is ontwikkeld op basis van de besproken theorie. Dit model is gebaseerd op het stromenmodel van Kingdon (1984), en wordt ingedeeld volgens de drie stromen die daarin centraal staan: problemen, beleid en politiek.

3.1. Mensenhandel als problematiek

De complexiteit van de problematiek maakt dat mensenhandel als *wicked problem* getypeerd kan worden. Een *wicked problem* is een complex en onzeker probleem, waarbij zowel de definitie van het probleem als de mogelijke oplossing onzeker zijn (Head, 2008). Volgens Head zijn er drie belangrijke dimensies die de '*wickedness'* van een probleem bepalen: de complexiteit van het systeem en actoren, de onzekerheid van de risico's en consequenties van beleid en de fragmentatie in verschillende perspectieven en waarden (2008, p.103). Deze drie dimensies zijn ook van toepassing op de problematiek van mensenhandel.

Allereerst wordt mensenhandel aangepakt binnen een complex systeem van verschillende actoren, zoals ook in het contexthoofdstuk naar voren is gekomen. Dit zijn organisaties uit de

bestuurlijke keten, de strafrechtelijke keten en de zorgketen. Dit kan ervoor zorgen dat onduidelijkheid of onenigheid ontstaat over de vraag wie verantwoordelijk is voor een bepaalde casus (Domoney, Howard, Abas, Broadbent & Oram, 2015). Deze onduidelijk kan ertoe leiden dat mensenhandel bij geen enkele organisatie de hoofdprioriteit is (Harvey et al., 2015). Tot slot kunnen ook andere netwerkproblemen optreden, zoals slechte communicatie tussen actoren, het niet willen delen van belangrijke informatie of het niet betrekken van relevante actoren (Van Gestel & Verhoeven, 2011; 2014).

Het aspect van de onzekerheid van risico's en consequenties van beleid komt terug in de onzichtbaarheid van de problematiek van mensenhandel. Zoals in de inleiding naar voren is gekomen, is een groot deel van de slachtoffers van mensenhandel in Nederland niet in beeld (Nationaal Rapporteur, 2019b). Heel concreet gebeurt dit doordat mensenhandel praktijken onder de radar worden uitgevoerd, waardoor bijvoorbeeld sekswerkers in een positie komen waarin hun problematiek niet zichtbaar is voor de buitenwereld (Verhoeven & Van Gestel, 2017). Ook de internationale aard van de problematiek zorgt voor onzekerheid. Wheaton, Schauer & Galli (2010) onderzoeken de economie van mensenhandel, en stellen dat mensenhandel gezien kan worden als economische markt waarbij kwetsbare mensen over grenzen heen worden verhandeld om zoveel mogelijk 'winst' te behalen. Er zijn landen waar slachtoffers worden geworven, er zijn landen waar slachtoffers heen worden gebracht en er zijn landen waardoorheen slachtoffers worden getransporteerd. Al deze landen hebben met dezelfde casus te maken. Dit internationale aspect levert onzekerheid op voor een lokale of nationale aanpak. Landen zijn in hun aanpak dus ook afhankelijk van landen waar slachtoffers vandaan komen of waardoorheen slachtoffers getransporteerd worden.

Tot slot is ook fragmentatie in verschillende perspectieven en waarden terug te zien in de samenwerkingen tussen organisaties. Organisaties stellen andere prioriteiten, houden zich met verschillende onderdelen van de problematiek bezig en gebruiken soms verschillende definities van mensenhandel, waardoor samenwerking soms moeilijk van de grond komt (Harvey et al., 2015). Deze drie aspecten samen maken dat mensenhandel gezien kan worden als *wicked problem*. In de opbouw van dit hoofdstuk zullen dan ook verschillende artikelen naar voren komen die zich ook richten op de aanpak van *wicked problems*.

3.2. Beleidsvorming: de rationele en politieke benadering

Centraal in dit onderzoek staat de vraag welke factoren een rol spelen in het wel of niet tot stand komen en borgen van een aanpak van mensenhandel. In de bestuurskundige literatuur zijn er verschillende perspectieven op de vraag hoe beleid tot stand komt. Twee belangrijke benaderingen zijn de rationele benadering van beleidsvorming en de politieke benadering van beleidsvorming (Bekkers, 2012). In de oorspronkelijke, rationele, benadering wordt het beleidsproces gezien als een cyclische opvolging van onafhankelijke fasen (Jann & Wegrich, 2007). Sinds de jaren '50 zijn er in de bestuurskundige literatuur verschillende vormen van deze beleidscyclus gepresenteerd. De volgende

opeenvolgende fasen komen in al deze modellen terug: agendasetting, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, implementatie en evaluatie (Bekkers, 2012, p.58; Jann & Wegrich, 2007, p.43). De beleidscyclus wordt in gang gezet wanneer een maatschappelijk probleem ontstaat dat op de beleidsagenda wordt gezet. Hier wordt vervolgens beleid op gemaakt, een beslissing over genomen en het beleid wordt geïmplementeerd. Achteraf wordt het beleid geëvalueerd en teruggekoppeld, zodat beleid kan worden aangepast. Beleidsvorming wordt in deze benadering gezien als een lineair proces waarbij rationele probleemoplossing centraal staat. Hierbij geldt dus het belang van finaal denken: het realiseren van doelstellingen staat centraal, en daarvoor zijn bepaalde middelen nodig (Hoogerwerf, 1989). Een belangrijke kanttekening binnen de rationale benadering is dat er sprake is van *bounded rationality.* Dit houdt in dat besluitvormers of beleidsmakers niet alle kennis en mogelijkheden hebben die nodig zijn om alle consequenties van verschillende alternatieven te overzien, of om alle beleidsalternatieven te verkennen (Simon, 2000, p.25). Met de notie van *bounded rationality* in het achterhoofd moet echter geprobeerd worden zo rationeel mogelijk te handelen in beleidsvorming en moet geprobeerd worden het beleidsproces te optimaliseren (Simon, 1972).

Op deze ideaaltypische benadering van beleidsvorming is veel kritiek gekomen vanuit de gedachte dat besluitvorming zich in de werkelijkheid niet houdt aan vaststaande fasen (Jann & Wegrich, 2007). Het idee dat beleid een lineair proces is met onafhankelijke fasen is voor veel wetenschappers een utopisch beeld. In de contrasterende politieke benadering is meer ruimte voor politieke stromen die de beleidscyclus beïnvloeden en doorbreken. Politiek is in deze benadering niet gescheiden van beleid, zoals in de rationele benadering, maar speelt juist een belangrijke rol (Bekkers, 2012). Beleidsvorming wordt dan een meer politiek proces, waarin verschillende coalities worden gevormd door actoren die het beleid willen beïnvloeden. Deze coalities worden door Sabatier (1998) *advocacy coalitions* genoemd, die bestaan uit verschillende actoren en organisaties die zich verzamelen op basis van hun beleidswaarden en middelen. Beleid wordt gezien als een onderhandeling of compromis tussen de verschillende coalities (p.104). In de politieke benadering staan doelen dus niet vast, zijn coalities het niet eens over de gewenste uitkomsten en lopen de verschillende fasen van beleidsvorming door elkaar heen. Essentieel in deze benadering is de vraag wie op welk moment waaraan aandacht besteedt. Twee belangrijke modellen die dit politieke proces als startpunt hebben, zijn het *garbage can model* van Cohen, March en Olsen (1972) en het stromenmodel van Kingdon (1984).

3.2.1. Het garbage can model en het stromenmodel

Een van meest toonaangevende modellen dat tegen de rationele benadering ingaat, is het *garbage can model* van Cohen et al. (1972), waarin beleidsvorming niet een lineair, maar zelfs een chaotisch proces is. De auteurs stellen dat beleidsvorming niet gaat volgens het lineaire model, waarbij er meerdere keuzemogelijkheden zijn die leiden tot verschillende alternatieven, die vervolgens worden afgewogen en vergeleken en waarover ten slotte een besluit wordt genomen (p.2.) Het *garbage can model* gaat uit

van een meer chaotische weergave van besluitvorming, waarbij organisaties worden gezien als een georganiseerde anarchie. In het model worden vier onafhankelijke stromen gepresenteerd: problemen, oplossingen, deelnemers en keuzemogelijkheden. Door een interactie tussen deze stromen wordt er aandacht georganiseerd voor een bepaald beleidsthema. Dit vindt dus niet plaats door een lineaire opeenvolging van vier fasen, maar door interactie tussen de stromen: problemen komen op en krijgen meer of minder aandacht; oplossingen worden bedacht, maar vaak zonder een duidelijk probleem en de deelnemers van het besluitvormingsproces met verschillende voorkeuren en eisen wisselen continu. De vier stromen komen samen in de organisatie en leveren variërende besluiten op, afhankelijk van de timing en de hoeveelheid alternatieven (p.12).

Belangrijk aan dit model is dat het geldt voor zogeheten 'georganiseerde anarchieën'. Dit soort organisaties hebben drie kenmerken: beleidsvoorkeuren zijn onduidelijk en kunnen verschillen, de technologische processen van de organisatie zijn onduidelijk en de grenzen van de organisatie zijn onzeker en veranderen telkens, doordat de deelnemers van de organisatie komen en gaan (Cohen et al., 1972, p.1). In een organisatie met onzekere condities als deze is rationeel gedrag onwaarschijnlijk. Het is moeilijk het juiste alternatief als oplossing te kiezen, omdat de problematiek en beleidsvoorkeuren onzeker en ambigu zijn (Zahariadis, 2007, p.67). De cruciale vraag die ontstaat, is wie wanneer en waaraan aandacht geeft.

Een model dat gebaseerd is op dit idee en voortborduurt op het *garbage can model* is het stromenmodel van Kingdon (1984). Dit model gaat uit van drie vergelijkbare stromen als die in het model van Cohen et al. (1972): een problemenstroom, een beleidsstroom en een politieke stroom (Zahariadis, 2007, p.65). Deze drie stromen bewegen onafhankelijk van elkaar, maar kunnen op een bepaald moment door een beleidsmaker worden gekoppeld, waardoor een zogeheten *policy window* ontstaat. Wanneer de drie stromen samenkomen, wordt de kans een stuk groter dat er specifiek beleid wordt gemaakt. In de problemenstroom wordt door beleidsmakers naar problemen gezocht die door middel van beleid aangepakt kunnen worden. Waar het vooral om gaat, is dat problemen op verschillende manieren onder de aandacht worden gebracht (Zahariadis, 2007). De beleidsstroom bevat alle beleidsideeën- en alternatieven die worden bedacht door specialisten en worden bediscussieerd en overwogen door beleidsmakers. Tot slot ligt binnen de politieke stroom de focus op de politieke aandacht die er op dat moment is voor het maken van beleid. Deze drie stromen komen samen in een *policy window*, waarin de mogelijkheid ontstaat om beslissingen te maken. Een *policy window* duurt vaak niet lang en vraagt van de beleidsmaker die op dat moment aan de macht is om zorgvuldig tot besluitvorming te komen (Zahariadis, 2007, p.74). Naast de drie stromen heeft Kingdon het ook over een zogeheten *policy entrepreneur* (1993, p.44). Wanneer de drie stromen samenkomen in een *policy window* kan deze 'ondernemer' de mogelijkheid aangrijpen om actie te ondernemen (Zahariadis, 2007). Deze actor kan bijvoorbeeld een beleidsvoorstel klaar hebben staan en wacht dan op het moment dat de politiek betrokken genoeg is en een probleem zichtbaar aan het licht komt, om de mogelijkheid aan te grijpen het voorstel te introduceren.

Het stromenmodel van Kingdon biedt inzicht in de vraag hoe aandacht rondom een beleidsthema wordt georganiseerd en wordt in de literatuur gebruikt om beleidsvorming binnen een bepaalde context of over een bepaald probleem te analyseren (o.a. in Henstra, 2010; Liu et al., 2010; Pralle, 2009). Wanneer de drie stromen in het model samenkomen ontstaat aandacht voor een beleidskwestie en dus de mogelijkheid die aan te pakken. Het model kan dus gebruikt worden om de lokale agendering van mensenhandel te onderzoeken, de eerste fase in dit onderzoek. Het stromenmodel wordt in de literatuur ook gebruikt om te onderzoeken hoe aandacht op lange termijn geborgd blijft (Pralle, 2009). In dit onderzoek wordt het stromenmodel dus ook toegepast op de tweede fase. In figuur 1 is te zien hoe institutionalisering van een gemeentelijke aanpak van mensenhandel door middel van deze twee fasen tot stand komt. Voordat de factoren worden besproken die bepalend zijn voor de twee fasen, wordt eerst besproken wat het betekent dat een onderwerp op de agenda komt of staat.

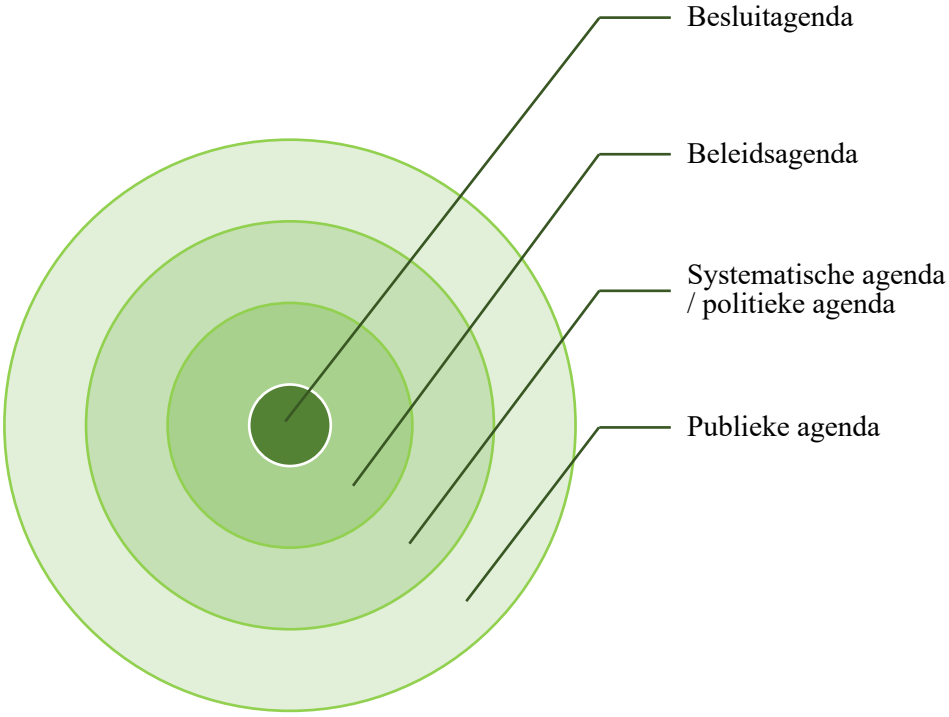
Figuur 1. Benodigde fasen voor geïnstitutionaliseerde aandacht.

3.3. Agendasetting

Het proces waarop aandacht wordt verdeeld onder de bestaande problemen wordt agendasetting genoemd (Jones & Baumgartner, 2005, p. iv). Een agenda kan worden gedefinieerd als een 'verzameling van problemen, mogelijke oorzaken, symbolen, oplossingen en andere elementen van publieke problemen die onder de aandacht komen van het publiek en van overheidsfunctionarissen' (Birkland, 2007, p.63). Agendasetting is dan het proces waarbij problemen en oplossingsalternatieven aandacht krijgen of juist aandacht verliezen bij het publiek of bij overheidsfunctionarissen. Er zijn verschillende soorten agenda's waarop een thema terecht kan komen, en deze worden in de literatuur op verschillende manieren gecategoriseerd. Birkland (2007) gebruikt verschillende niveaus van een agenda, waarbij op het eerste niveau alle kwesties staan die op een bepaalde manier onder de aandacht kunnen komen in de politiek of in de samenleving. Onderdeel hiervan is dus ook de publieke agenda. Deze agenda bevat alle onderwerpen die in de samenleving belangrijk worden gevonden (McCombs, 2007). In de traditionele agendasettingtheorie wordt vooral onderzocht hoe deze agenda wordt beïnvloed door de media (McCombs, 2007; McCombs & Shaw, 1972). Wanneer een kwestie, zoals een aanpak van mensenhandel, wordt opgepikt door politici verplaatst het naar de systematische agenda of politieke agenda (Birkland, 2007; Jones et al., 2016). Echter, er staan veel verschillende kwesties op deze agenda, en de aandacht en capaciteit van politici is beperkt (Jones et al., 2016). Wanneer de beperkte aandacht en middelen van besluitvormers worden besteed aan een beleidsthema, gaat de kwestie naar de beleidsagenda, of institutionele agenda (Birkland, 2007; Garrett, 1998). De laatste stap voor een beleidskwestie is de besluitagenda, waarop de onderwerpen staan waarop

daadwerkelijk gehandeld wordt. In figuur 2 is de categorisering van de agenda's te zien, waarbij de agendasetting van een beleidsprobleem normaliter dus van buiten naar binnen loopt.

In dit onderzoek wordt onderzocht hoe mensenhandel als beleidsthema naar de binnenste drie ringen wordt gehaald. De focus ligt dus niet op het behalen van publieke agendering (de buitenste ring), maar dit kan wel een eerste stap zijn naar binnen toe.



Figuur 2. Categorisering van de verschillende agenda's. Gebaseerd op het model van Birkland (2007).

In de eerste onderzoeken rondom agendasetting lag de focus voornamelijk op de buitenste twee ringen, de publieke en politieke agenda. Deze onderzoeken richtten zich op de rol van massamedia in de samenstelling van deze agenda's (Kim, Kim & Zhou, 2017). McCombs & Shaw (1972) waren onder de eerste onderzoekers die het effect aantoonden van massamedia en deden daarmee de stellige uitspraak dat 'medewerkers van het nieuws een belangrijke rol spelen in de vorming van de politieke realiteit' (p.176). De auteurs vonden in de aanloop van de presidentsverkiezingen in de Verenigde Staten van 1968 dat de kwesties die kiezers belangrijk vonden grotendeels overeenkwamen met de kwesties die in de media naar voren kwamen (p.184). Hieruit blijkt dus dat massamedia een rol spelen in welke kwesties worden besproken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen twee niveaus waarop media de publieke en politieke agenda beïnvloeden. *First-level agendasetting* houdt in dat media bepalen over welke kwesties mensen denken en praten, *second-level agendasetting* gaat een stap verder en houdt in dat de media bepalen *hoe* mensen over deze kwesties denken en praten (McCombs, 2007, p.6; Kim et al., 2017). Bij het tweede niveau gaat het dus vooral over de vraag of bepaalde

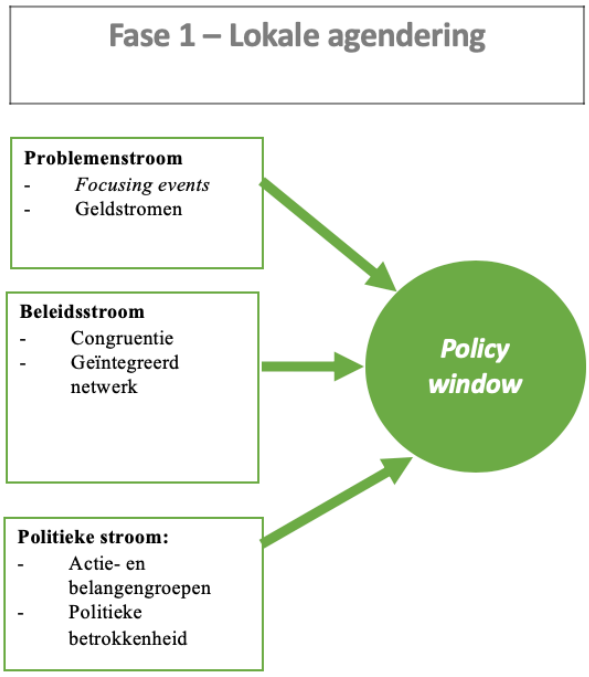
kenmerken of perspectieven van deze kwesties op de publieke agenda komen (Ghanem, 1997). Hoe een kwestie in de media wordt geframed, heeft dus invloed op de publieke opinie over deze kwestie.

Echter, traditionele media spelen in deze tijd een heel andere rol dan tijdens de onderzoeken die in voorgaande literatuur zijn beschreven (Sayre, Bode, Shah, Wilcox & Shah, 2010; Feezell, 2018). Feezell (2018) vindt in haar onderzoek dat nieuws dat via sociale media wordt gelezen steeds meer bepalend is voor wat mensen belangrijk vinden. Uit onderzoek in 2009 blijkt bijvoorbeeld dat onafhankelijke blogplatforms ook steeds meer invloed kregen ten opzichte van de traditionele media (Meraz, 2009). Daarnaast zijn sociale media een stuk sneller in het verspreiden van nieuws, en zitten ze niet vast aan een publicatie- of uitzendmoment (Harder, Sevenans & Van Aelst, 2017). Echter, ook blijkt dat traditionele 'elite-media' zoals de *New York Times* en de *Washington Post* ook online via hun eigen blogs nog steeds de meeste invloed uitoefenen en dat journalisten, nieuwsorganisaties en politici de meest invloedrijk Twitteraccounts bezitten (Harder et al., 2017; Meraz, 2009). Media in het algemeen behouden dus ook in deze tijd agendabepalende macht.

Een ander belangrijk concept in de oorspronkelijke agendasettingtheorie is *agendabuilding.* Deze term gaat over de vraag wie de agenda van de media, en dus van het publiek en de politiek, bepaalt. Cobb, Ross & Ross (1976) maken hierbij onderscheid tussen de publieke agenda en de formele agenda, of de beleidsagenda (p.126). In hun artikel noemen de auteurs vier stappen in het proces van *agendabuiling*: initiatie, specificatie, uitbreiding en toegang (p.127). Wat uit het onderzoek naar voren komt is dat er verschillende manieren zijn waarop agenda's zich vormen. Media kunnen hierin een aandeel hebben, maar ook groepen als politici, actiegroepen of beleidsmedewerkers kunnen een belangrijke rol spelen in het vormen van zowel de publieke agenda als de beleidsagenda.

3.4. Lokale agendering

Waar de oorspronkelijke agendasettingliteratuur vooral over de rol van media ging en de invloed daarvan op de publieke agenda op nationaal niveau (o.a. McCombs & Shaw, 1972; McCombs, 2007; Cobb et al., 1976), zijn er ook andere factoren aan te wijzen die zorgen voor agendasetting en dus voor beleidsvorming. Daarnaast is de verwachting dat op lokaal niveau andere factoren een rol kunnen spelen dan op nationaal niveau. In figuur 3 is een samenvattende weergave te zien van de meest bepalende factoren van agendasetting op lokaal niveau. De factoren worden onderverdeeld aan de hand van de drie stromen van Kingdon. Wanneer de drie stromen worden gekoppeld ontstaat er een *policy window.* Hieronder worden de factoren uit het model nader toegelicht.



Figuur 3. Factoren met invloed op lokale agendasetting.

3.4.1. Problemenstroom

Aandacht in de media. Problemen kunnen op verschillende manieren onder de aandacht worden gebracht. Zoals blijkt uit voorgaande kunnen media hierin een grote rol spelen. De functie van media speelt echter een andere rol op lokaal niveau dan op nationaal niveau. Palmgreen & Clarke (1977) vergelijken agendasetting op lokaal en nationaal niveau en noemen enkele verschillen met betrekking tot de rol van media. Allereerst hebben media op lokaal niveau veel minder invloed op wat mensen belangrijk vinden (p.449). Mensen halen hun informatie veel meer uit andere kanalen, zoals persoonlijke observatie. Daarnaast hebben op lokaal niveau nationale media minder invloed op de publieke agenda. De lokale media hebben hier meer invloed op (p.445). Zeker wanneer het een lokale kwestie betreft, zoals een lokaal mensenhandel-incident, verschillen nationale en lokale media van elkaar (Hester & Gibson, 2007). De reden dat media op lokaal niveau een andere rol spelen, kan verklaard worden door het feit dat lokale politieke problemen vaak beter zichtbaar zijn, waardoor media minder belangrijk worden (Palmgreen & Clarke, 1977). Dat de invloed van nationale media vooral klein is, komt omdat kwesties die in deze media naar voren komen vaak grote, nationale zaken zijn. Dat massamedia weinig invloed hebben op de lokale agenda wordt ook onderschreven in ander onderzoek (Dannevig, Hovelsrud & Husabø, 2013; Liu et al., 2010). Ook sociale media lijken weinig bij te dragen aan lokale agendasetting, terwijl ze op nationaal niveau steeds meer tot de gevestigde media horen. In een onderzoek naar Noorse lokale verkiezingen kwam bijvoorbeeld naar voren dat sociale media niet de lokale traditionele media en de lokale agenda beïnvloedden, ondanks het feit dat lokale politici wel gebruik maakten van deze media (Skogerbø & Krumsvik, 2015). Uit onderzoek naar Nederlandse verkiezingen bleek dat het gebruik van sociale media van lokale politici in eerste

instantie weinig effect hadden op verkiezingen, maar in latere jaren zorgde voor een positieve correlatie met het aantal voorkeursstemmen (Effing, Van Hillegersberg & Huiberts, 2011; 2016). Echter, dit zegt niet direct iets over de lokale agendering van beleidsproblemen. Er is dus weinig bewijs voor een effect van sociale media op lokale agendasetting, waarmee verwacht wordt dat deze factor ook in dit onderzoek niet groot zal zijn.

Focusing events. Een andere manier om aandacht te vragen voor een problematische situatie is het aanwijzen van *focusing events* (Birkland, 1998; Noordegraaf, 2015; Zahariadas, 2007). Dit is een plotselinge, vaak dramatische gebeurtenis, die onmiddellijk vraagt om aandacht en daarmee stimuleert om beleid aan te passen (Birkland, 1998, p.53). Een historisch voorbeeld van een *focusing event* zijn de terroristische aanslagen in New York op 11 september 2001. Deze gebeurtenis zorgde voor hernieuwde aandacht voor terroristische dreiging, waardoor ideeën, die vaak al bestonden, nu wel tot uitvoer werden gebracht (Birkland, 2004, p.182). Echter, deze factor blijkt op lokaal niveau minder aandacht te trekken dan enkele andere factoren (Liu et al., 2010, p.79). Toch vragen *focusing events* in sommige situaties wel aandacht voor problematiek. Uit een onderzoek naar Canadese gemeenten met de taak om beleid te maken op crisismanagement bleek dat een chemisch lek als *focusing event* fungeerde en leidde tot een *policy window* (Henstra, 2010). Ook in Noorwegen bleken hevige weersomstandigheden *focusing events* voor het op de kaart zetten van lokale klimaatmaatregelen (Dannevig et al., 2013). Het is onduidelijk wat *focusing events* rondom mensenhandel doen op lokaal niveau, dus deze factor is wel meegenomen in het model van figuur 3.

Geldstromen. Ook geld blijkt een reden te zijn waarom een onderwerp wel of niet op de agenda komt te staan. Allereerst kan geld een grote rol spelen in publieke of politieke agendasetting. Geld biedt bijvoorbeeld mogelijkheden om kwesties onder de aandacht te brengen door bijvoorbeeld campagnes te organiseren en acties of petities op te zetten (Garrett, 1998). Wanneer er veel aandacht voor een thema is, zal het sneller op de beleidsagenda komen. Zeker wanneer aan een petitie of burgerinitiatief minimale eisen worden gesteld zoals een minimaal aantal ondertekeningen, kan geld een belangrijke rol spelen in publieke agendavorming (p.1849-1850). Kanttekening hierbij is dat dit een Amerikaans onderzoek betreft, en dat geld in Nederland een andere rol kan spelen. Echter, ook binnen het bestuur heeft de verdeling van beschikbare middelen invloed op de beleidsagenda. Zo gaven beleidsmakers in het onderzoek van Liu et al. (2010) aan dat de beschikbare budgetten op lokaal en regionaal niveau de prioriteiten op de beleidsagenda bepaalden, veel meer dan *focusing events* dat bijvoorbeeld deden (p.80). De nationale overheid speelt hierin ook een rol door het wel of niet beschikbaar stellen van financiële middelen aan lokale overheden voor een bepaald beleidsprobleem. Wanneer er geen subsidie beschikbaar is, kan dat voor lokale beleidsmakers een reden zijn om het probleem niet te agenderen.

Overige factoren. Een andere factor die wordt genoemd in de problemenstroom is het gebruik van indicatoren. Zo kan het zijn dat er indicatoren worden bijgehouden die vervolgens politiek worden gebruikt om een probleem onder de aandacht te brengen (Kingdon, 1993, p.42; Zahariadis, 2007,

p.70). Zo kan een systeem dat allerlei zorgindicatoren in een ziekenhuis bijhoudt, gebruikt worden om aan te wijzen wat er in het ziekenhuis goed gaat en wat niet, zodat daar aandacht voor gevraagd kan worden (Noordegraaf, 2015, p. 203-204). Echter, deze factor speelt op lokaal niveau een kleinere rol volgens het onderzoek van Liu et al. (2010), en wordt daarom niet meegenomen in het onderzoeksmodel. Tot slot noemt Zahariadis (2007) een factor die negatieve invloed kan hebben op agendering: *problem load*. Hoe meer problemen er al op de agenda staan van beleidsmakers, hoe moeilijker het is om een nieuw probleem toe te voegen (Jones et al., 2016, p.15). *Problem load* kan dus een belemmering zijn voor de agendering van een beleidsprobleem als mensenhandel.

3.4.2. Beleidsstroom

Haalbaarheid. In deze stroom worden verschillende beleidsalternatieven verzameld en afgewogen. Voor het slagen van een beleidsalternatief is het allereerst belangrijk dat het een goede onderbouwing heeft en duidelijke, ondubbelzinnige beleidsdoelen bevat (Sabatier & Mazmanian, 1979). Ook moet een beleidsvoorstel technisch haalbaar en betaalbaar zijn (Kingdon, 1993, p.43). Op lokaal niveau speelt haalbaarheid echter een veel minder grote rol bij het overwegen van beleidsalternatieven (Liu et al., 2010).

Congruentie. Een ander criterium voor het slagen van een bepaald idee is of de onderliggende waarde van dit idee wordt geaccepteerd (Zaharidis, 2007, p.72). Wanneer een beleidsidee niet overeenkomt met de waarden van beleidsmakers heeft het minder kans te overleven. Volgens Liu et al. (2010) geldt dit ook voor agendering op lokaal niveau. Nieuwe voorstellen moeten overeenkomen met de dominante waarden van de mensen die het beleid bepalen. Deze factor blijkt van groter belang te zijn dan bijvoorbeeld de technische haalbaarheid van een beleidsvoorstel (p.81). Nog belangrijker volgens deze auteur is de mate waarin lokaal beleid overeenkomt met landelijk beleid (p.79). Bennett (1991) beschrijft het proces waarop beleid van verschillende staten zich steeds meer naar elkaar gaat voegen. Dit kan gaan over beleidsdoelen, beleidsinhoud, beleidsinstrumenten, beleidsuitkomsten of een beleidsstijl (p.218). Dit kan veroorzaakt worden door competitie, door politieke netwerken, maar kan ook meer gedwongen zijn, doordat staten zich moeten conformeren met besluiten die door andere actoren worden genomen.

Geïntegreerd netwerk. Een geïntegreerd beleidsnetwerk is een andere factor die volgens Zahariadis (2007) bijdraagt aan het bedenken, overwegen en selecteren van beleidsalternatieven. Sommige beleidsnetwerken zijn compact, gericht op samenwerking en hebben een hoge capaciteit, waardoor een idee meer kans heeft om daadwerkelijk beleid te worden (Zahariadis, 2007, p.73). Zeker wanneer een netwerk van organisaties nodig is om een probleem aan te pakken, is het van belang dat een netwerk een hogere mate van integratie heeft. Zo stellen Emerson, Nabatchi & Balogh (2012) dat deelnemers van een netwerk gemotiveerd moeten zijn om tot een gezamenlijk begrip van het probleem te komen, en dat er voldoende capaciteit moet zijn om het gezamenlijk op te pakken. Op lokaal niveau is dit voor mensenhandel in het bijzonder een essentieel onderdeel, omdat er vanuit verschillende

ketens allerlei organisaties betrokken zijn bij het aanpakken van het probleem. In een casestudy van Van Gestel & Verhoeven (2014) zijn twee samenwerkingsverbanden voor bestrijding van mensenhandel onder de loep gelegd. In het onderzoek komt naar voren dat het lastig is om een vast en geïntegreerd netwerk te creëren, omdat organisaties in eerste instantie autonoom willen blijven, bang zijn om bevoegdheden te verliezen en zich willen focussen op de eigen taken. In Amsterdam lukte het in een tijdelijk project om een netwerk op te bouwen. Dit hing vooral samen met de politieke druk die van hogerhand kwam. Echter, zodra de aandacht verdween, stopte ook de structurele samenwerking (p.39). Voor een geïntegreerd netwerk is het ook nodig dat organisaties dezelfde definitie hanteren van mensenhandel. Doordat hierin verschillen bestaan, ontstaan er ook verschillen in de prioriteiten van organisaties en in de communicatie en informatiedeling tussen organisaties (Harvey et al., 2015). Uit deze onderzoeken blijkt dus vooral dat een niet-geïntegreerd netwerk een belemmering is voor voldoende aandacht voor de aanpak van mensenhandel

3.4.3. Politieke stroom

Actie- en belangengroepen. In de politieke stroom zorgt allereerst de steun van belangen- en lobbygroepen ervoor dat er meer aandacht komt voor een bepaald probleem of beleid. Groepen kunnen zich bijvoorbeeld mobiliseren rondom een *focusing event*, waarbij deze gebeurtenis wordt gebruikt om een probleem opnieuw onder de aandacht te krijgen (Birkland, 1998). Deze gebeurtenissen worden vervolgens ook weer gebruikt om te lobbyen bij de regering of om protesten te organiseren. Daarnaast kunnen actie- of lobbygroepen samen optreden om op lokaal of nationaal niveau problemen aan de kaart te stellen en te lobbyen voor verandering van beleid (Birkland, 2007). Ook in wetgeving en beleid over mensenhandel blijken actiegroepen een grote rol te spelen. Zo bleek een breed scala aan belangen-, actie- en mensenrechtengroeperingen bepalend voor het definiëren van mensenhandel en het ontwikkelen van beleid voor de bestrijding van mensenhandel in de Verenigde Staten (Stolz, 2005). Ook op lokaal niveau lijkt deze factor een belangrijke rol te spelen. Volgens Liu et al. (2010) hebben vooral overheden en belangengroepen invloed op de lokale agenda (p.77). Daarna volgen pas het brede publiek, experts en politici en met nog minder invloed volgen de media. Aanvullend hierop werd gevonden dat coalitievorming een belangrijke politieke factor is in lokale besluitvorming (p.83). Bij coalitievorming worden lokale stakeholders gemobiliseerd om gezamenlijk een probleem aan te pakken. Dit komt overeen met het idee dat belangengroepen een grote rol spelen bij agendasetting (Cobb et al., 1976; Liu et al., 2010) en met de theorie dat complexe problematiek in geïntegreerde beleidsnetwerken moet worden aangepakt (Emerson et al., 2012; Zahariadis, 2007). In een Amerikaans onderzoek naar het overnemen van nationale klimaatmaatregelen bleek zelfs dat steden waarin veel non-profitorganisaties en burgerbewegingen actief waren, vaker gekozen werd om de maatregelen te ontwikkelen en te implementeren (Sharp, Dalay & Lynch, 2011).

Politieke betrokkenheid. Een andere factor die kan helpen bij lokale agendasetting is politieke betrokkenheid (Uittenbroek, Janssen-Jansen, Spit, Salet & Runhaar, 2014). Politieke betrokkenheid of

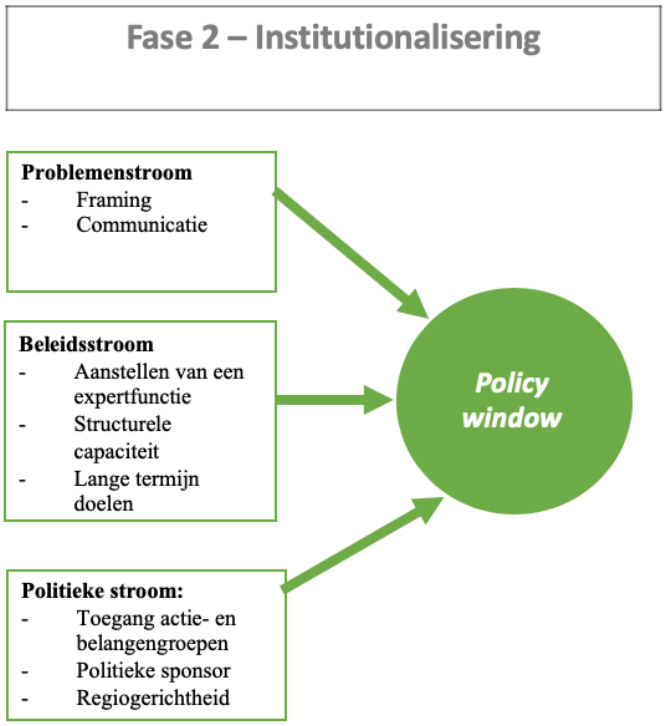
commitment betekent dat er vanuit de politiek directe betrokkenheid is bij een kwestie, waarvoor dus ook direct middelen worden vrijgemaakt (p.1044). De auteurs onderzoeken de besluitvorming rondom klimaatmaatregelen op lokaal niveau en vonden dat in een stad met directe politieke betrokkenheid duidelijke doelen werden gesteld, speciale budgetten werden vrijgemaakt, besluiten snel tot stand kwamen en een speciale afdeling in het leven werd geroepen. In een stad met minder directe betrokkenheid werden klimaatmaatregelen ondergebracht bij een ander beleidsterrein en konden beleidsmakers aansprak doen op minder budget. Ook in een onderzoek naar klimaatmaatregelen van Noorse gemeenten bleek dat de betrokkenheid van lokale politici hielp bij het ontwikkelen van beleid, vooral wanneer zij via netwerken samenwerkten met klimaatexperts (Dannevig et al., 2013).

Overige factoren. Ook het nationale sentiment is volgens Zahariadis (2007) van belang binnen deze stroom. Echter, volgens Liu et al. (2010) speelt het nationale, maar ook regionale sentiment een kleine rol op lokaal niveau. Tot slot kan een machtswisseling een belemmering zijn voor aandacht (Zahariadis, 2007). Wanneer de samenstelling in de politiek verandert, is de kans groot dat ook de samenstelling van de politieke agenda wijzigt. Daarnaast kunnen veranderingen in de politiek en de huidige politieke waarden ervoor zorgen dat beleid ondermijnd wordt en dus van de agenda verdwijnt of niet effectief wordt geïmplementeerd (Sabatier & Mazmanian, 1979).

3.5. Institutionalisering

Wanneer mensenhandel op de lokale agenda staat, is een volgende stap het *institutionaliseren* van deze aandacht. Er zijn veel kwesties die om aandacht vragen van zowel het publiek als van beleidsmakers, en daarmee met elkaar 'in competitie zijn' voor aandacht (Hilgartner & Bosk, 1988; Zahariadis, 2007). Daarnaast duurt het moment dat een *policy window* ontstaat vaak maar kort (Zahariadis, 2007). Wanneer een probleem is geagendeerd, is het dus van belang om deze aandacht te borgen en een aanpak van mensenhandel te institutionaliseren. Institutionalisering is het proces waarbij nieuwe normen, waarden of structuren worden ingebed in het bestaande patroon van normen, waarden en structuren (Kimberly, 1979, p.447). Op deze manier wordt de aanpak van bijvoorbeeld mensenhandel niet een tijdelijke *policy window*, maar een geïnstitutionaliseerd thema. Ook voor deze fase kan het stromenmodel van Kingdon (1984) gebruikt worden. Pralle (2009) heeft bijvoorbeeld aan de hand van het stromenmodel onderzoek gedaan naar blijvende aandacht voor het beleidsprobleem van klimaatverandering, wat bij uitstek getypeerd kan worden als *wicked problem* (Incropera, 2016). Volgens Pralle (2009) staat klimaatverandering vaak wel op de agenda van overheden, maar is het vooral zaak dat de kwestie bovenaan de agenda blijft staan de komende jaren. Daarbij volgt de auteur het stromenmodel en noemt per stroom maatregelen die kunnen zorgen voor blijvende agendasetting. Daarnaast biedt literatuur over veranderingsmanagement inzicht in het institutionaliseren van aandacht. Verandering is altijd aanwezig in organisaties en kan gaan om veranderingen in strategie, in organisatiecultuur of in de organisatiestructuur (Todnem By, 2005, p.371). Hierbij wordt vaak onderscheid gemaakt tussen incrementele, geleidelijke verandering op plotselinge abrupte

organisatieverandering (Todnem By, 2005; Weick & Quinn, 1999). Organisatieverandering gaat vaak om grotere veranderingen die een hele organisatie beslaan, wat heeft geresulteerd in verschillende modellen waarin meerdere stappen doorlopen moeten worden voor een succesvolle verandering (Kotter, 1995; Todnem By, 2005). Het gehele veranderingsproces is daarom niet direct toepasbaar op dit onderzoek, maar het laatste gedeelte van dit proces kan wel interessante inzichten opleveren: in de verschillende modellen over organisatieverandering wordt het institutionaliseren, versterken of verankeren van organisatieverandering als een essentiële stap beschouwd in het veranderproces (Todnem By, 2005). Zo beschrijft Kotter (1995) acht fasen in het proces waarin organisaties een verandering doormaken. De laatste van deze fasen noemt hij het institutionaliseren van een aanpak. De nieuwe manier van werken moet verankerd worden in de organisatiecultuur (p.67). Er zijn verschillende mogelijkheden waarop deze institutionalisering gerealiseerd kan worden. In deze paragraaf wordt aan de hand van literatuur over veranderingsmanagement en het onderzoek van Pralle (2009) over langdurige aandacht voor klimaatverandering een aantal factoren op een rij gezet die een bijdrage kunnen leveren aan het institutionaliseren van aandacht voor de aanpak van mensenhandel. Deze factoren zijn samengevat in figuur 4 en worden hieronder verder toegelicht. De verwachting is dat de grootste kans op institutionalisering van een aanpak van mensenhandel ontstaat op het moment dat binnen elk van de drie stromen activiteit plaatsvindt, waardoor de drie stromen samenkomen in een *policy window* voor geïnstitutionaliseerde aandacht.



Figuur 4. Factoren met invloed op het borgen van aandacht.

3.5.1. Problemenstroom

Framing. Allereerst is het van belang om het beleidsprobleem blijvend zichtbaar te maken voor het publiek (Pralle, 2009). Wanneer een probleem op de publieke agenda staat, is de kans groter dat deze zich ook verspreidt naar andere agenda's, zoals de beleidsagenda (Hilgartner & Bosk, 1988). Een probleem kan blijvend op de publieke agenda gezet worden door bijvoorbeeld indicatoren in te zetten om een probleem als urgent te *framen* (Pralle, 2009; Zahariadis, 2007). Daarnaast helpt het wanneer deze indicatoren met emotionele retoriek worden gebracht (Hilgartner & Bosk, 1988). Echter, om blijvende aandacht te behouden is het van belang om zogeheten saturatie te voorkomen (Hilgartner & Bosk, 1988, p.63). Saturatie houdt in dat aandacht verslapt doordat een probleem telkens weer op dezelfde manier wordt gepresenteerd. Het probleem is niet nieuw meer, en verliest door de continue herhaling haar emotionele lading. Daarom is het van belang om het probleem ook op nieuwe manieren onder de aandacht te brengen.

Communicatie. Zoals gezegd kan zichtbaarheid van een probleem zorgen voor blijvende publieke aandacht, wat de kans vergroot dat een probleem ook meer aandacht krijgt op de politieke agenda of beleidsagenda. Echter, voor borging van aandacht voor mensenhandel is ook communicatie binnen de organisatie een cruciale factor. Door middel van communicatie moet benadrukt worden dat de huidige situatie niet leidt tot gewenste uitkomst (Fernandez & Rainey, 2006; Whelan-Berry & Somerville, 2010). Fernandez & Rainey (2006) stellen dat managers de organisatie moeten overtuigen van het belang van verandering, de achterliggende visie en de manier waarop deze verandering wordt bereikt. Publieke managers moeten volgens de auteurs continu communiceren over de urgentie van verandering met zoveel mogelijk betrokken stakeholders, die vervolgens dezelfde visie eigen kunnen maken. Daarbij helpt het om intern in de organisatie steun te zoeken bij relevante medewerkers of stakeholders. In het geval van dit onderzoek kan dat bijvoorbeeld gaan om medewerkers binnen zowel het zorg- als het veiligheidsdomein. Kotter (1995) noemt communicatie zelfs als één van de twee bepalende factoren voor het verankeren van verandering in een organisatie. Vanuit de organisatie moet continu worden gecommuniceerd over het nieuwe beleid. Voor een goed beleidsalternatief wordt in de beleidsstroom van Kingdon de haalbaarheid van een beleidsmogelijkheid als één van de criteria genoemd (Zahariadis, 2007). Om belangstelling voor een probleem vast te houden is het volgens Pralle (2009) dan ook van belang om de mogelijke oplossingen voor het probleem te benadrukken. Vooral voor een complex en onzichtbaar probleem als klimaatverandering, en dus ook voor mensenhandel, is het nodig om de haalbaarheid van beleid te benadrukken en te laten zien dat implementatie daarvan direct kan starten. Hiermee kan aandacht voor het brede publiek, maar ook voor politiek en beleidsmakers worden vastgehouden.

3.5.2. Beleidsstroom

Monitoring en evaluatie. Volgens Liu et al. (2010) speelt feedback op geïmplementeerd een belangrijke rol in het onder de aandacht brengen van beleid. Volgens hun onderzoek speelt feedback

op lokaal niveau een grotere rol dan bijvoorbeeld media-aandacht en *focusing events*. De feedback die vanuit burgers of uitvoeringsorganisaties wordt gegeven bepaalt in hoge mate wat er op de beleidsagenda staat. Volgens Pralle (2009) is continue feedback op huidig beleid noodzakelijk om een probleem op de agenda te houden en beleid steeds meer te verbeteren (Pralle 2009; Zahariadis, 2007). Ook volgens Schneider, Brief & Guzzo (1996) is het monitoren van effectiviteit noodzakelijk om een verandering duurzaam te maken. Echter, feedback op beleid rondom de bestrijding van mensenhandel kan gezien de aard van de problematiek ingewikkeld zijn. Niet alleen hebben veel gemeenten geen voorgaand specifiek beleid op mensenhandel (Rabius & Synhaeve, 2019), ook is mensenhandel een onzichtbaar probleem, waardoor nooit bekend is hoeveel slachtoffers of daders van mensenhandel daadwerkelijk zijn gesignaleerd (Nationaal Rapporteur, 2019b). Verwacht wordt dus dat feedback op voorgaand beleid in het model in figuur 4 geen grote rol speelt.

Aanstellen van een expertfunctie. Ook volgens Princen (2011) bestaat agendasetting uit twee fasen. Eerst wordt er aandacht gevraagd voor een bepaald thema, en vervolgens moet er geloofwaardigheid en capaciteit worden gebouwd dat dit thema behandeld moet worden. In zijn onderzoek naar agendasetting binnen de Europese Unie vond de auteur dat één van de strategieën voor het versterken van deze geloofwaardigheid en capaciteit was om een nationale expert naar Europa te sturen om aan het onderwerp te werken. Het aanstellen van een functie kan ook tegenwicht bieden tegen machtswisselingen in de politiek. Volgens Kotter (1995) kunnen wisselingen in bestuur ervoor zorgen dat aandacht voor een bepaalde verandering verdwijnt. Het aanstellen van een extra functie kan ervoor zorgen dat deze aandacht niet verdwijnt met het weggaan van een gedreven bestuurder.

Structurele capaciteit. Naast het aanstellen van een nieuwe functie is er voldoende capaciteit nodig om een onderwerp als mensenhandel aan te pakken. Nieuwe beleid op mensenhandel vraagt om veranderingen binnen de gemeente, vooral binnen het veiligheids- en zorgdomein. Om duurzame verandering teweeg te brengen is het volgens Schneider et al. (1996) noodzakelijk om na te gaan welke middelen hiervoor nodig zijn. Er moeten aanpassingen worden gedaan in de huidige structuren van budgetten en planningen, zodat er voldoende capaciteit is voor een duurzame verandering (Schneider et al., 1996; Whelan-Berry & Somerville, 2010). Daarnaast kan het zijn dat er een herverdeling moet worden gemaakt van deze middelen (Fernandez & Rainey, 2006). Verder benoemen Whelan-Berry & Somerville (2010) dat het werven van nieuwe medewerkers kan bijdragen aan het institutionaliseren van een verandering binnen een organisatie. Daarnaast is ook capaciteit voor trainingen nodig. Door middel van trainingen kan de achterliggende visie van de verandering worden overgebracht op medewerkers, en kunnen nieuwe benodigde kennis en vaardigheden worden aangeleerd (Whelan-Berry & Somerville, 2010). Echter, veel trainingen zijn eenmalig, waardoor ze niet direct bijdragen aan het borgen van aandacht voor de verandering.

Langetermijndoelen. Een knelpunt van agendering op lange termijn is de voortdurende wisseling in het bestuur (Zahariadis, 2007). Een probleem structureel op de beleidsagenda zetten wordt hierdoor moeilijker, omdat vaak iedere vier jaar andere politici aan de macht zijn die andere prioriteiten stellen.

Ook de factor van politieke betrokkenheid kan dus in ieder geval eens per vier jaar wijzigen. Een oplossing hiervoor kan zijn om beleid te maken met langetermijndoelen te stellen dat over decennia heen (Pralle, 2009). Hovi, Sprins & Underdal (2009) schrijven over de ingewikkeldheid van langetermijndoelen van klimaatbeleid. Een manier om hiermee om te gaan is om onomkeerbare maatregelen te nemen, zoals het instellen van nieuwe technologie. Een andere manier is om tussentijdse doelen te stellen op een kortere termijn.

3.5.3. Politieke stroom

Toegang actie- en belangengroepen. Vanuit de politieke stroom moet gekeken worden hoe politieke bereidheid vastgehouden kan worden (Pralle, 2009). Blijvende politieke en publieke aandacht kan gegenereerd worden door vasthoudende groeperingen zoals actiegroepen, die hun tijd en geld blijven steken in het onder de aandacht brengen van een bepaald probleem (Hilgartner & Bosk, 1988). Een stap verder gaat het om deze aandacht van belangengroepen te institutionaliseren. Zo blijkt het van belang te zijn dat actiegroepen blijvende toegang hebben tot beleidsmakers om mensenhandel op de beleidsagenda te zetten of om te helpen bij het vaststellen van beleid (Stolz, 2005). Toegang tot beleidsmakers kan bijvoorbeeld gefaciliteerd worden omdat er over andere beleidsthema's al contact is, of omdat er samenwerking is voor politieke campagnes. Deze samenwerking kan benut worden om ook aandacht voor een thema als mensenhandel te borgen. Aandacht van belangengroepen kan ook worden geborgd door bijvoorbeeld een plaats te geven in adviesraden, of door gesprekken te plannen tussen deze groeperingen en beleidsmakers of politici (Binderkrantz, Christiansen & Pedersen, 2015). Belangrijk hierbij is wel om na te gaan of er belangengroepen zijn die veel meer aandacht, middelen en mogelijkheden krijgen dan andere belangengroepen, zoals dat in het Deense onderzoek van Binderkrantz et al. (2015) wel gebeurde.

Politieke sponsor. Om agendasetting te borgen kan ook een politiek sponsor worden ingezet die het beleid blijft steunen en ervoor blijft lobbyen (Portz, 1996; Hilgartner & Bosk, 1988; Zahariadis, 2007). In een Amerikaans onderzoek naar de onderwijsagenda in Boston bleek bijvoorbeeld een burgemeester te fungeren als de politieke sponsor van onderwijsproblematiek (Portz, 1996). Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat ook sponsoring vanuit de politiek afhankelijk is van machtswisselingen.

Regiogerichtheid. Opvallend aan de resultaten van het onderzoek van Liu et al. (2010) is dat ook intergouvernementele organisaties, zoals regionale verbanden, minimale invloed hebben op lokale agendavorming. Met betrekking tot mensenhandel zijn er in Nederland namelijk verschillende regionale organisaties die een deel van het probleem raken, zoals de regionale politie-eenheid, de Veilig Thuis-regio en het RIEC. Er is weinig bekend over het effect van betrokkenheid met regionale netwerken op de agendering van problemen als mensenhandel. Wel is duidelijk dat samenwerkingen tussen verschillende overheden en organisaties op lokaal en regionaal niveau soms helpen bij het aanpakken van een beleidsprobleem, maar ook problemen kunnen opleveren voor het effectief

aanpakken van mensenhandel (Harvey et al., 2015; Van Gestel & Verhoeven, 2014; 2011). In bijvoorbeeld de aanpak van klimaatverandering is er wel meer bekend over intergouvernementele samenwerkingen. Zo kunnen maatregelen op nationaal gestimuleerd worden door het bestaan van internationale samenwerkingen en afspraken (Lian & Robinson, 2002). Internationale beleidsnetwerken bleken vaak zelfs een belangrijke stap richting bestuurlijke actie (Streck, 2002). Volgens Streck (2002) kan een succesvol intergouvernementeel beleidsnetwerk klimaatmaatregelen agenderen, kennis verzamelen, standaarden zetten en implementatie in gang zetten. De verwachting voor dit onderzoek is dan ook dat een beleidssamenwerking op regionaal niveau kan helpen bij het institutionaliseren van aandacht voor een *wicked problem* zoals mensenhandel binnen gemeenten.

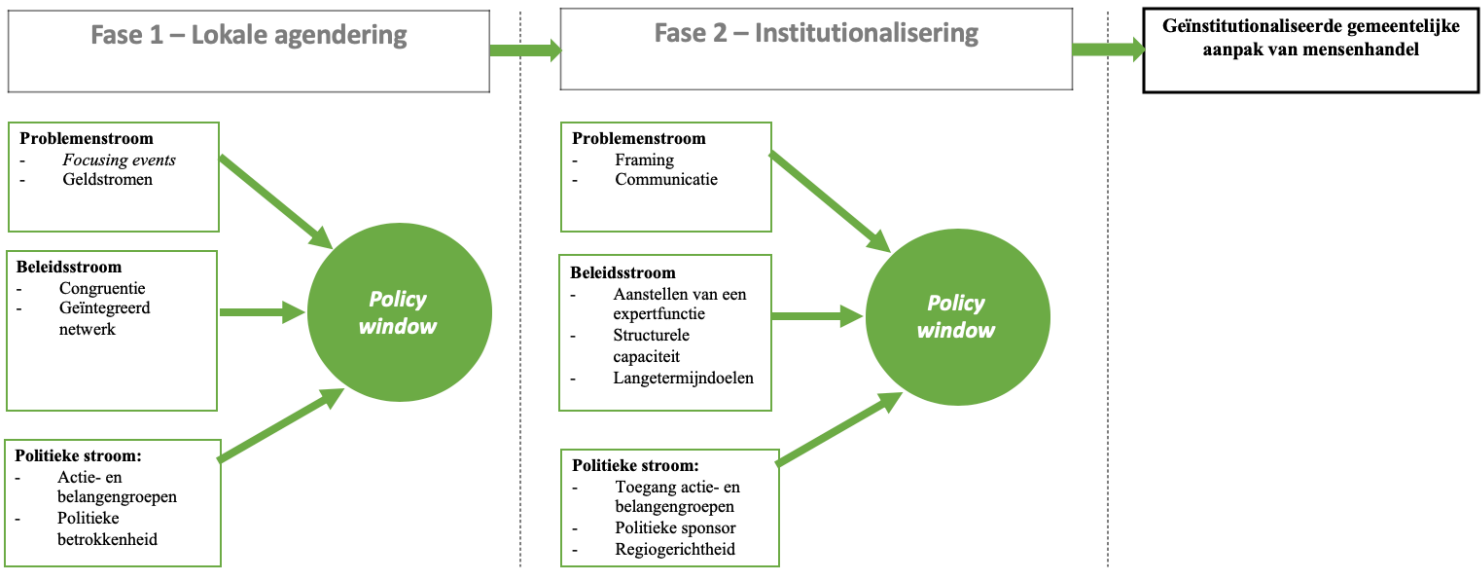
3.6. Geïnstitutionaliseerde aanpak van mensenhandel

Wanneer de fasen van agendering en institutionalisering zijn doorlopen is er sprake van een geïnstitutionaliseerde aanpak van mensenhandel op lokaal niveau. In figuur 5 is het model te zien met de factoren waarvan wordt verwacht dat deze bepalend zijn voor het lokaal agenderen van mensenhandel en het institutionaliseren van aandacht voor de aanpak van mensenhandel. Dit model zal in het empirische gedeelte van dit onderzoek worden getest door middel van interviews.

In de fase van lokale agendering is te zien dat binnen de problemenstroom vooral geld een belangrijke rol speelt in het onder de aandacht brengen van problemen. Daarnaast kunnen *focusing events* leiden tot publieke en politieke agendering van een beleidsthema. Binnen de beleidsstroom is het van belang dat beleid congruent is met nationaal beleid en met de dominante waarden die binnen het bestuur heersen. Daarnaast helpt een geïntegreerd netwerk bij het agenderen en opstellen van beleid. Binnen het politieke spectrum helpt het wanneer actie- en belangengroepen zich mobiliseren om een probleem onder de aandacht te brengen. Ook betrokkenheid vanuit de politiek zelf, in de vorm van een burgermeester of wethouder bijvoorbeeld, kan helpen bij het agenderen van een thema. Op basis van het stromenmodel wordt verwacht dat er voldoende aandacht is georganiseerd om beleidskeuzes over mensenhandel te maken op het moment dat de drie stromen gekoppeld worden waardoor een *policy window* ontstaat.

In de tweede fase, institutionalisering, kan beeldvorming worden beïnvloed door steeds gebruik te maken van een nieuwe framing van het probleem. Daarnaast helpt het om in communicatie te benadrukken dat verandering nodig is, en dat beleid haalbaar is. Ook het aanstellen van een expertfunctie kan bijdragen aan het institutionaliseren van aandacht voor dit beleid. Het organiseren van voldoende capaciteit en het opnemen van langetermijndoelen in het beleid helpen om aandacht te borgen. Politiek gezien is het van belang om toegang te bieden aan actie- en belangengroepen door bijvoorbeeld gesprekken met politici te organiseren of plaatsen in adviesraden aan te bieden. Verder leidt ook de steun van een politieke actor tot het borgen van aandacht. Ook wordt verwacht dat aandacht voor mensenhandel wordt geïnstitutionaliseerd wanneer een gemeente veel gericht is op regionale verbanden. De verwachting is dat ook in deze fase de drie stromen gekoppeld moeten

worden. Wanneer dit gebeurt ontstaat een *policy window* om aandacht voor de aanpak van mensenhandel te borgen.



Figuur 5. Theoretisch model met factoren die leiden tot geïnstitutionaliseerde aandacht voor de aanpak van mensenhandel in lokaal bestuur

3.6.1. Verhouding tussen de twee fasen

Tot slot een korte opmerking over de verhouding tussen de twee fasen. In figuur 5 is te zien hoe de fase van lokale agendering en de fase van institutionalisering elkaar achtereenvolgens opvolgen. Volgens deze schematische weergave opent een *policy window* in de eerste fase de weg naar de tweede fase. Wanneer daar een *policy window* wordt bereikt, ontstaat de geïnstitutionaliseerde gemeentelijke aanpak van mensenhandel. Echter, het is niet waarschijnlijk dat het model in werkelijkheid zo lineair wordt doorlopen. Zoals aan het begin van het hoofdstuk naar voren is gekomen, wordt het stromenmodel van Kingdon geplaatst in de politieke benadering van beleidsvorming (Bekkers, 2012). In deze benadering wordt uitgegaan van een chaotisch proces waarbij fasen elkaar niet lineair opvolgen (Cohen et al., 1972; Jann & Wegrich, 2007). Op basis van deze benadering kan dus ook verwacht worden dat het model uit figuur 5 niet een lineair model is, maar een zekere mate van chaos in zich heeft. De reden dat in dit onderzoek wel gebruik wordt gemaakt van dit tweefasen-model is dat het helpt bij het analyseren en structureren van het proces van agendering en institutionalisering. Echter, de verwachting is wel dat de twee fasen elkaar niet lineair opvolgen, maar deels door elkaar heen zullen lopen. In de analyse van de resultaten wordt onderzocht wat dit precies betekent voor het model, en of er in de eerste fase een *policy window* tot stand gekomen moet zijn voordat fase 2 in werking kan treden.

4. Methoden en onderzoek

In dit hoofdstuk zijn de methoden beschreven waarmee het thesisonderzoek is uitgevoerd. De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat luidt als volgt: 'Welke factoren dragen bij aan de agendering en institutionalisering van een gemeentelijke aanpak van mensenhandel?' Er is weinig bekend over de factoren die invloed hebben op de agendering en borging van aandacht voor de aanpak van mensenhandel. Daarom is ervoor gekozen om het onderzoek aan de hand van een kwalitatieve methode uit te voeren, zodat dit thema verder ontdekt en beschreven kan worden (Van Thiel, 2014, p.58). In het onderzoek zijn semigestructureerde interviews afgenomen, waarbij een topiclijst leidend was voor het gesprek (p.94).

4.1. Selectie respondenten

Mensenhandel is een probleem waarop vooral op nationaal niveau beleid wordt gemaakt. Echter, afgelopen jaren is als gevolg van decentralisering steeds meer aandacht gekomen voor de rol van een gemeentelijke aanpak van mensenhandel (Commissie Lenferink, 2015). In de Wet Maatschappelijke Ondersteuning is bijvoorbeeld vastgesteld dat de opvang, ondersteuning en nazorg van slachtoffers van mensenhandel op gemeentelijk niveau georganiseerd moet worden (Rijksoverheid, z.d.-b). Daarnaast is in het interbestuurlijk programma (IBP) gesteld dat iedere gemeente binnen vier jaar beleid moet hebben op mensenhandel (Rijksoverheid, 2018b). Bovendien is de programma-aanpak 'Samen tegen mensenhandel' opgesteld (Rijksoverheid, 2018a). Komende jaren moet het nationaal beleid dus op de lokale agenda komen te staan en worden geïmplementeerd. Daarom is in dit onderzoek gekozen om twee typen respondenten te benaderen.

4.1.1. Ronde 1: Landelijke organisaties

De eerste groep respondenten bestaat uit bestuurlijke actoren en actoren met een expertrol op nationaal niveau. Met deze respondenten is gesproken over de problematiek van mensenhandel, de landelijke aanpak daarop en welke factoren volgens deze partijen bijdragen aan lokale agendering en institutionalisering. De belangrijkste landelijke actoren zijn: de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (Nationaal Rapporteur), de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG), het Ministerie van Justitie & Veiligheid en het Landelijk Informatie en Expertisecentrum (LIEC). Daarnaast is een interview gehouden met een van de RIEC's, de regionale organisatie van het LIEC. Met deze interviews is de bestuurlijke context geschetst en het ideale beeld uitgevraagd dat landelijke organisaties hebben bij een lokale aanpak van mensenhandel. De eerste ronde bestaat dus uit vijf introducerende interviews. De interviews dienden ook om een eerste beeld te krijgen van hoe mensenhandel wordt aangepakt in de verschillende gemeenten en zijn vooral gebruikt om de topiclijst en codeboom van de tweede ronde interviews aan te scherpen. In tabel 2 is een overzicht te zien van de landelijke partijen. Om de anonimiteit van de participanten te waarborgen, worden de organisaties op willekeurige volgorde gepresenteerd.

Organisatie	Functie van respondent	Respondentnummer
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen	Adviseur	1-5
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Beleidsmedewerker Directie Veiligheid en Bestuur	
Vereniging van Nederlandse gemeenten	Projectleider	
Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC)	Adviseur	
Taskforce RIEC (Regionaal Informatie- en Expertise Centrum) Brabant-Zeeland	Expert	

Tabel 2. Overzicht respondenten landelijke organisaties.

4.1.2. Ronde 2: Gemeenten

In de tweede ronde interviews is op lokaal niveau onderzocht of en hoe de aanpak van mensenhandel daadwerkelijk op de agenda komt, en welke factoren bijdragen aan het krijgen en borgen van aandacht voor deze aanpak. In deze ronde is met participanten uit acht verschillende gemeenten gesproken, zowel met medewerkers van de gemeente als met medewerkers van ketenpartners. Er is gekozen om gemeenten te benaderen met een inwoneraantal van 50.000 of meer, zodat de uitkomsten van het onderzoek te generaliseren zijn naar middelgrote en grote gemeenten. Daarnaast blijkt uit de enquête van CoMensha en de VNG dat er in deze groep gemeenten meer spreiding is in de huidige aanpak, terwijl de kleinere gemeenten vaker op eenzelfde niveau van bestuurlijke aanpak zitten (Rabius & Synhaeve, 2019). Een andere keuze zou zijn om gemeenten te selecteren op een bepaalde functie, zoals Centrumgemeenten Maatschappelijke opvang & Beschermd wonen, Veiligheidsregio's of Veilig Thuis-regio's (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, z.d.). Hier is bewust niet voor gekozen omdat de speciale regiofunctie of sociale functie van deze gemeenten kan leiden tot een steekproef van voornamelijk gemeenten met een beter ontwikkelde aanpak. Consequentie van deze selectie van gemeenten was dat slechts 85 van de 355 gemeenten konden meedoen en dat het dus lastiger is om in dit onderzoek iets te zeggen over kleine gemeenten.

Kenmerken van gemeenten en respondenten

Bij de selectie van de acht casusgemeenten is ook rekening gehouden met variatie in de huidige aanpak van mensenhandel. Er zijn dus zowel gemeenten meegenomen die verder zijn in hun aanpak van mensenhandel als gemeenten die hierin meer achterlopen. Dit niveau van de huidige aanpak van mensenhandel is bepaald in twee stappen. In eerste instantie is in samenwerking met CoMensha gekeken naar de lijst met gemeenten en een eerste indeling gemaakt vanuit hun expertise en ervaring. Daarnaast is de huidige aanpak van mensenhandel ook in de interviews uitgevraagd en is de indeling die op voorhand gemaakt was naast de verzamelde data gelegd. De indeling is gemaakt aan de hand

van de drie criteria die in het Basisniveau bestuurlijke aanpak (V&J, LIEC-RIEC & CCV; 2015) worden gesteld. In de interviews is dus een beeld geschetst van het huidige beleid op mensenhandel, of en bij welke functies mensenhandel is belegd en of er sprake is van actieve signalering binnen de gemeentelijke organisatie. Aanvullend hierop is gevraagd op welke vorm(en) van uitbuiting de gemeentelijke aanpak nu gericht is. Op basis van deze schets is iedere gemeente ingedeeld in de categorie beginnend, gemiddeld, gevorderd of ver. Het volledige schema van informatie op basis waarvan de gemeenten zijn ingedeeld is te vinden in bijlage 1. De informatie vanuit de interviews kwam overeen met de ervaring vanuit CoMensha, waarmee de indeling in niveaus werd bevestigd.

Verder is gestreefd om per gemeente meerdere actoren te spreken. Allereerst is in iedere gemeente met een ambtenaar gesproken die zich bezighoudt met het beleidsthema mensenhandel. Dit kan bijvoorbeeld een aandachtsfunctionaris mensenhandel zijn of een beleidsadviseur op zorg of veiligheid. Aanvullend hierop is in de meeste gemeenten gesproken met nog een beleidsmedewerker vanuit een ander domein en in sommige gemeenten met een medewerker van een directe ketenpartner vanuit zorg of veiligheid. Op deze manier is per gemeente vanuit verschillende perspectieven naar de lokale aanpak gekeken. Een overzicht van de respondenten met bijbehorende respondentnummers is opgenomen in tabel 3. In tabel 4 zijn per gemeente het inwoneraantal en het huidige niveau van de aanpak van mensenhandel opgenomen.

Gemeente	**Organisatie**	**Functie**	**Respondent-nummer**
1	Gemeente	Kwartiermaker mensenhandel	6
	Politie, AVIM	Korpsexpert mensenhandel	7
	Leger des Heils	Aandachtsfunctionaris mensenhandel en uitbuiting	8
2	Gemeente	Beleidsadviseur Sociaal Domein, tijdelijk regionaal projectleider	9
	Gemeente	Beleidsadviseur Maatschappelijke Ondersteuning	10
3	Gemeente	Beleidsmedewerker Volwassenen & Maatschappelijke Opvang	11
	Maatschappelijke Opvang	Zorgcoördinator Mensenhandel	12
4	Gemeente	Beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid	13
	Regionale zorginstantie slachtoffers huiselijk geweld	Zorgcoördinator Mensenhandel	14
5	Gemeente	Beleidsadviseur Zorg & Veiligheid	15
	Gemeente	Beleidsadviseur Veiligheid	16

6	Gemeente	Beleidsadviseur Veiligheid, team Ondermijnende Criminaliteit	17
	Gemeente	Beleidsadviseur Maatschappelijke Ontwikkeling	18
7	Gemeente	Beleidsadviseur Veiligheid, team Ondermijning	19
	Gemeente	Beleidsadviseur Onderwijs, Cultuur en Welzijn	20
8	Gemeente	Beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid	21

Tabel 3. Overzicht respondenten en respondentnummers.

Gemeente	**Inwoneraantal** (Per 1 januari 2019 (SZW, 2019))	**Niveau huidige aanpak**
1	100.000 – 150.000	Beginnend
2	150.000 – 200.000	Gevorderd
3	150.000 – 200.000	Gemiddeld
4	50.000 – 100.000	Gemiddeld
5	100.000 – 150.000	Beginnend
6	200.000 +	Gevorderd
7	200.000 +	Ver
8	100.000 – 150.000	Gevorderd

Tabel 4. Deelnemende gemeenten naar inwoneraantal en niveau van huidige aanpak van mensenhandel.

4.2. Werving respondenten en dataverzameling

De landelijke actoren zijn persoonlijk benaderd via contactgegevens van CoMensha. Deze groep participanten is dus verzameld door een *purposive sample*, waarbij door de onderzoeker een selectie wordt gemaakt op basis van een aantal criteria (Van Thiel, 2014, p.46). Voor de gemeentelijke respondenten is via de kanalen van de Vereniging van Nederlandse Gemeente geworven door middel van een korte uitleg over het onderzoek en de vraag om te reageren bij interesse voor deelname. Uit deze werving is één gemeente naar voren gekomen. Aanvullend hierop zijn via contacten van CoMensha ambtenaren van verschillende gemeenten gevraagd om mee te doen. De benaderde gemeenten zijn van tevoren geselecteerd op de huidige aanpak van mensenhandel. Uit deze ronde zijn de overige zeven gemeenten naar voren gekomen. Tot slot is aan deze ambtenaren gevraagd om contacten van andere ambtenaren en van directe ketenpartners, waarmee een totaal van 21 respondenten is bereikt.

Bij de groep van gemeentelijke actoren zijn dus verschillende manieren gebruikt om respondenten te werven. Er is deels sprake van zelfselectie geweest, waarbij participanten zichzelf vrijwillig aanmeldden. Het risico hiervan is dat er weinig aanmeldingen komen van ambtenaren of bestuurders uit gemeenten waar beleid nog niet van de grond komt of waar het thema gevoelig ligt. Het kan zijn dat binnen deze gemeenten actoren niet willen praten over deze gevoelige onderwerpen, en zich dus niet aanmelden (Boeije, 2014, p.54). Het risico hierop is in dit onderzoek beperkt, vanwege de lage respons in eerste instantie. De meeste actoren zijn dus benaderd door middel van een *purposive sample* via CoMensha, uitgebreid met actoren die benaderd zijn door middel van *snowball sampling*, waarbij respondenten nieuwe respondenten voorstellen voor het onderzoek (Bryman, 2016, p.415). Nadeel van deze vorm van werving is dat er respondenten naar voren komen die elkaar kennen en in eenzelfde netwerk zitten, zodat het moeilijker is om zicht te krijgen op wat buiten dit netwerk speelt (Neuman, 2014, p.91). Het voordeel in dit onderzoek is wel dat het een inzicht kan bieden in de twee kanten van de samenwerking tussen bijvoorbeeld gemeenteafdelingen zorg en veiligheid, of de samenwerking tussen ketenpartners.

In dit onderzoek is gewerkt met semigestructureerde interviews. Hierbij is gebruik gemaakt van een topiclijst die geldt als richtlijn voor het interview (Bryman, 2016, p.468). In de volgende paragraaf worden de verschillende onderwerpen op de topiclijst nader toegelicht. Gezien dit onderzoek is gehouden in de eerste helft van 2020 is de dataverzameling beïnvloed door de ontwikkelingen rondom het virus Covid-19. Doordat de meeste Nederlanders genoodzaakt waren deze tijd thuis door te brengen, zijn de interviews online gehouden door middel van videobellen. De gesprekken zijn hoofdzakelijk gevoerd via het programma Microsoft Teams, waarin een gesloten en beveiligd gesprek kan plaatsvinden. Enkele gesprekken zijn gevoerd via een ander programma naar voorkeur van de betreffende respondent. Aan deze manier van interviews zijn enkele risico's verbonden. Hoewel online interviews zorgen voor flexibiliteit en tijdbesparing, kunnen bijvoorbeeld technische problemen de *flow* van het interview doorbreken (Bryman, 2016, p.492). In de enkele gesprekken waar technische problemen werden ondervonden, is direct overgeschakeld op een telefonisch gesprek, om de *flow* niet te doorbreken. Een ander risico van videobellen is dat niet alle lichaamstaal zichtbaar is. Daarnaast wordt een online omgeving niet altijd als veilig ervaren om gevoelige onderwerpen te bespreken (Lo Iacono, Symonds & Brown, 2016). Mensenhandel is vanzelfsprekend een gevoelig thema, al zijn er geen directe slachtoffers van mensenhandel in het onderzoek opgenomen. Gevoeligheid kan ook zitten in het feit dat een gemeente weinig met mensenhandel doet en een respondent zich daarvan bewust is. De online setting van het interview kan dus gevolgen hebben voor de openheid of eerlijkheid waarmee een respondent zich opstelt. Iedere respondent is apart geïnterviewd, behalve de respondenten in gemeente 7, die vanwege hun tijd gezamenlijk zijn geïnterviewd.

4.3. Operationalisatie

De interviews zijn gehouden aan de hand van een topiclijst die vanuit de besproken literatuur is opgebouwd. Er zijn twee topiclijsten opgesteld: een topiclijst voor de nationale partijen die in de eerste ronde zijn geïnterviewd (bijlage 2), en een topiclijst voor de actoren op lokaal niveau die in de tweede ronde zijn geïnterviewd (bijlage 3). De interviews met de nationale actoren zijn daarnaast gebruikt om de topiclijst voor gemeenten aan te scherpen.

De topiclijst voor landelijke partijen is hoofdzakelijk uit drie onderdelen opgebouwd. In het eerste deel werden vragen gesteld over de organisatie en functie van de respondent, waarbij ingegaan werd op de vraag welke rol de aanpak van mensenhandel daarin speelt. Vervolgens is gesproken over de landelijke aanpak en in hoeverre mensenhandel nationaal op de agenda staat. In het derde deel is met de landelijke partijen gesproken over de lokale aanpak van mensenhandel. Hierbij is ook de vraag gesteld hoe de ideale situatie er volgens deze groep respondenten in gemeenten uit zou zien.

De topiclijst voor gemeenten bestaat uit vier onderdelen en startte hetzelfde door vragen te stellen over de betreffende functie en gemeente van de respondent. Vervolgens werden vragen gesteld over de huidige aanpak van mensenhandel met als doel te beoordelen in hoeverre een aanpak van mensenhandel al is gerealiseerd in de gemeente en zo tot een indeling te komen van de vier niveaus uit tabel 4. Hierna is de fase van lokale agendering besproken, waarbij gestart werd met enkele open vragen zoals ‘Sinds wanneer is mensenhandel een (extra) thema in uw gemeente en hoe is dat gegaan?’ Vervolgens zijn steeds de factoren uit het onderzoeksmodel die nog niet genoemd waren kort bij langsgegaan. Op deze manier is ook de fase van borging van aandacht behandeld. Er werd begonnen met een aantal open vragen als ‘Hoe lang staat mensenhandel nu op de agenda en hoe wordt het geborgd?’ Hierna volgden weer de factoren uit het onderzoeksmodel. De concepten uit het onderzoeksmodel die bevraagd zijn in de topiclijst staan opgesomd in bijlage 4. Hierin is te zien hoe de verschillende concepten zijn geoperationaliseerd en welke indicatoren erop kunnen wijzen dat een concept een bijdrage of juist belemmering oplevert voor agendering of institutionalisering.

Beide topiclijsten eindigden met enkele afrondende vragen waarin ook ruimte gegeven is om aanvullende factoren te noemen die nog niet naar voren waren gekomen. Na de eerste ronde interviews met de vijf landelijke organisaties zijn enkele concepten toegevoegd in de topiclijst voor gemeenten en/of toegevoegd aan de codeboom, omdat deze herhaaldelijk werden genoemd als belangrijk voor de agendering of institutionalisering van de aanpak van mensenhandel. Ook in gesprek met CoMensha kwamen enkele concepten naar voren die werden ervaren als bepalend. De belangrijkste toegevoegde concepten en de operationalisatie daarvan zijn te vinden in bijlage 5. Verder zijn naar aanleiding van overleg met CoMensha en de eerste ronde interviews nog vragen toegevoegd over hoe respondenten de ideale situatie in vijf jaar voor zich zouden zien en welke aanbevelingen ze zelf zouden doen aan gemeenten. De interviews hadden een duur van ongeveer 45-60 minuten.

4.4. Data-analyse

Na afloop zijn de interviews eerst getranscribeerd. Alleen respondent 18 vroeg het interview niet op te nemen, waardoor dit interview niet is getranscribeerd. De notulen van dit gesprek zijn wel meegenomen in de analyse, maar er worden geen directe quotes gegeven in de rapportage. Na het transcriberen zijn de transcripten gecodeerd in het softwareprogramma Nvivo (versie 12.6.0). Het coderen is gedaan in drie stappen, waarbij de theorie telkens als startpunt diende.

Eerst zijn de transcripten van de vijf interviews met landelijke partijen gecodeerd. De interviews zijn gecodeerd aan de hand van de concepten die uit de literatuur naar voren kwamen als bepalend voor het verkrijgen en borgen van aandacht. De teksten zijn dus hoofdzakelijk axiaal gecodeerd, waarbij codes worden vergeleken en ondergebracht in overkoepelende categorieën (Bryman, 2016, p.574). Er is wel ruimte gelaten om in deze ronde ook meer explorerend en inventariserend te coderen. Overige uitspraken zijn gecodeerd in nieuwe codes, die vervolgens weer axiaal zijn gecodeerd. De nieuwe codes die uit deze ronde naar voren kwamen zijn deels opgenomen in de topiclijst voor gemeenten (zie bijlage 5). De belangrijkste en meest voorkomende codes zijn ook weer gebruikt bij het coderen van de interviews binnen gemeenten. De codeboom van de eerste ronde interviews is te vinden in bijlage 6, en is dus vooral gebruikt als startpunt van de data-analyse van de tweede ronde.

In de tweede ronde zijn de transcripten van de gemeentelijke respondenten gecodeerd. Hier is sprake geweest van axiaal coderen, door middel van de bestaande codes vanuit de theorie en vanuit de eerste ronde interviews. Wel zijn extra codes of subcodes toegevoegd wanneer er sprake leek te zijn van een opvallende trend in de interviews, zoals de code ‘Inzicht in aard en omvang’. Daarnaast zijn per interview kenmerken toegewezen als soort organisatie, aantal inwoners in de gemeente en het niveau van de huidige aanpak. Hierdoor konden codes ook geanalyseerd en vergeleken worden op kenmerk. De codeboom van de tweede ronde interviews is te vinden bijlage 7. Dit is de codeboom die hoofdzakelijk is gebruikt voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. In de codeboom in de bijlage zijn de codes die vanuit de theorie zijn gebruikt zwart gekleurd en zijn de codes die naar aanleiding van de data zijn toegevoegd rood gekleurd.

Tot slot is selectief gecodeerd door de overkoepelende codes te vergelijken, verbindingen te zoeken en deze uit te werken tot een theorie (Bryman, 2016, p.574). De rapportage hiervan vindt hoofdzakelijk plaats op gemeenteniveau.

4.5. Validiteit en betrouwbaarheid

Om daadwerkelijk een conclusie te kunnen trekken op basis van de resultaten van dit onderzoek is het belangrijk om rekening te houden met betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Betrouwbaarheid van een onderzoek wordt gewaarborgd wanneer de metingen zowel nauwkeurig als consistent zijn (Van Thiel, 2014 p.48). Nauwkeurigheid betekent dat het meetinstrument, in dit geval de interviews, zo precies mogelijk meten. Consistentie houdt in dat de metingen op dezelfde manier en

onder dezelfde omstandigheden worden gedaan. Validiteit kan worden opgesplitst in interne en externe validiteit. Interne validiteit betekent dat de onderzoeker daadwerkelijk meet wat er gemeten moet worden en dat de operationalisatie dus geslaagd is. Bij externe validiteit wordt gekeken in hoeverre de onderzoeksresultaten te generaliseren zijn.

Betrouwbaarheid. Om betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen, is gekozen om te werken met semigestructureerde interviews. Een semigestructureerd interview kan de nauwkeurigheid verhogen, omdat hierbij wordt vastgehouden aan de theoretische concepten die centraal staan in het onderzoek (Van Thiel, 2014, p.100). Daarnaast is een semigestructureerd interview tot op zekere hoogte consistent, omdat in ieder interview dezelfde topics worden besproken. Om de consistentie te verhogen is op lokaal niveau voor ambtenaren en ketenpartners dezelfde topiclijst gebruikt. In ieder interview is voor beide fasen eerst open bevraagd welke factoren een bijdrage kunnen leveren. Vervolgens zijn de niet-genoemde factoren besproken, zodat in ieder interview op lokaal niveau elke factor is besproken. Alle interviews en analyses zijn tot slot gedocumenteerd bij de Universiteit Utrecht zodat de analyse controleerbaar is. Een bedreiging voor de consistentie van de methode is het feit dat niet in iedere gemeente evenveel respondenten zijn geïnterviewd. Hoewel zoveel mogelijk dezelfde informatie opgehaald is, heeft dit invloed op de vergelijkingen op gemeenteniveau.

Interne validiteit. Om de interne validiteit te verhogen is het eerste interview ook gebruikt als pilotinterview waarbij na afloop met de respondent is geëvalueerd om eventuele aanpassingen de topiclijsten te doen. Daarnaast is ieder theoretisch concept geoperationaliseerd en zijn indicatoren toegewezen per concept om de vragen in de topiclijst hierop aan te passen en de transcripten op een consistente manier te coderen. Ook hielp deze operationalisatie om goed onderscheid te kunnen maken tussen uitspraken die binnen de eerste fase vallen of uitspraken die binnen de tweede fase vallen.

Externe validiteit. Om meer begrip te krijgen van lokale agendering en institutionalisering is gekozen voor een steekproef van acht gemeenten van 50.000 inwoners of meer. De resultaten van het onderzoek kunnen daarmee gegeneraliseerd worden naar alleen middelgrote en grote gemeenten. De gemeenten bevinden zich daarnaast in eenzelfde context, waarbij ze bijvoorbeeld aan dezelfde afspraken van het IBP moeten voldoen (Rijksoverheid 2018b). De selectie van de steekproef betekent wel dat de resultaten niet één op één overgenomen kunnen worden voor kleinere gemeenten, die daarmee buiten dit onderzoek vallen. Daarnaast is er sprake in variëteit tussen de gemeenten of er met alleen gemeentemedewerkers is gesproken of ook met een ketenpartner. Dit onderzoek is dan ook vooral gericht op het begrijpen van de lokale context, en de resultaten zijn daarmee niet één op één over te nemen voor andersoortige problematiek in andere gemeenten.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken die uit de analyse van de interviews met de 21 respondenten naar voren komen. In het eerste deel van dit hoofdstuk worden de resultaten langs het model uit paragraaf 3.6 gelegd. De factoren uit het model worden elk besproken per stroom. In

sommige stromen bleken andere factoren van invloed die niet uit het model naar voren kwamen. Deze worden in die gevallen afzonderlijk behandeld. In paragraaf 5.1 wordt de eerste fase uit het model besproken, met de achterliggende deelvraag: welke factoren dragen bij aan lokale *agendering*? In paragraaf 5.2 wordt de tweede fase uit het model besproken, met de achterliggende deelvraag: welke factoren dragen bij aan het *institutionaliseren* van een aanpak van mensenhandel? In het tweede deel van dit hoofdstuk, paragraaf 5.3, wordt dieper ingegaan op het model en hoe de factoren en stromen zich daarin tot elkaar verhouden. Ook wordt onderzocht in hoeverre de twee fasen gedeeltelijk of volledig zijn doorlopen in de onderzochte gemeenten en wat dat betekent voor hun huidige aanpak.

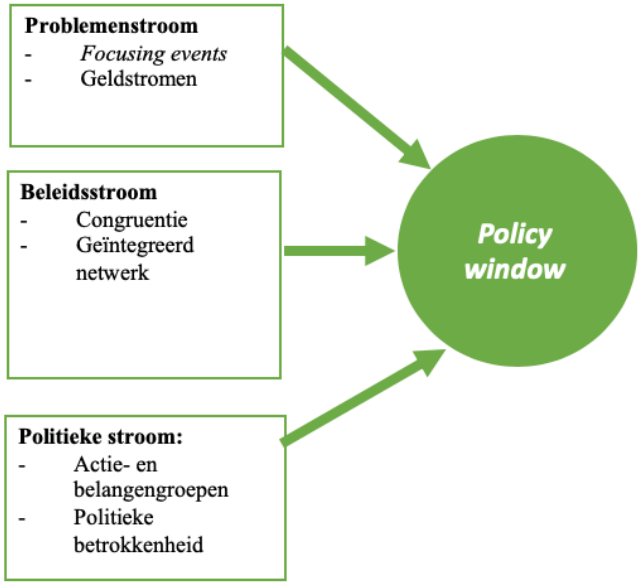
In dit hoofdstuk wordt soms gerefereerd naar de gemeenten die beginnend zijn in hun aanpak van mensenhandel of gemeenten die hierin al verder zijn. In tabel 5 is daarom ter verduidelijking nogmaals te zien welke gemeenten met bijbehorende respondenten in welke categorie vallen.

	Beginnend	**Gemiddeld**	**Gevorderd**	**Ver**
Gemeenten	1, 5	3, 4	2, 6, 8	7
Respondenten	6, 7, 8, 15, 16	11, 12, 13, 14	9, 10, 17, 18, 21	19, 20

Tabel 5. Gemeenten en respondenten ingedeeld naar niveau van huidige aanpak van mensenhandel.

5.1. Lokale agendering

De eerste fase van het model gaat over het lokaal agenderen van een aanpak van mensenhandel. In figuur 6 is nogmaals de weergave van deze fase te zien.



Figuur 6. Fase 1: factoren die volgens de theorie invloed hebben op de lokale agendering van een aanpak van mensenhandel.

5.1.1. Problemenstroom

Factoren uit het model

Allereerst valt op dat de moeilijkheid van aandacht organiseren voor een onzichtbaar thema als mensenhandel vaak het gevolg is van een *problem load*, waarbij een opeenstapeling van beleidsthema's ertoe leidt dat niet ieder thema evenveel aandacht kan krijgen. In vijf van de acht gemeenten werd een vorm van *problem load* genoemd als belemmering voor het organiseren van aandacht:

> *Maar ik merk wel, (...), we moeten wel intern constant wel erop wijzen dat die prioriteit erop zit en dat heeft gewoon te maken met dat we tig prioriteringen hebben binnen de gemeente op verschillende thema's.*
>
> Respondent 10, gemeente 2

In de interviews werd het plaatsvinden van een incident vaak genoemd als mogelijkheid waarop mensenhandel wel degelijk onder de aandacht komt. Het plaatsvinden van een *focusing event* werd door dertien van de vijftien gemeentelijke respondenten genoemd als belangrijke manier waarop aandacht groeit. In gemeenten 2, 7 en 8 was een incident of casus ook daadwerkelijk een aanleiding voor meer aandacht voor de aanpak van mensenhandel. Echter, deze *focusing events* leidden vaak tot aandacht die beperkt was tot de vorm van uitbuiting die door het incident aan het licht kwam. In gemeente 2 leidden loverboy-incidenten bijvoorbeeld tot het inrichten van een meldpunt voor loverboyproblematiek. Pas jaren later werd het meldpunt breder getrokken naar alle vormen van uitbuiting.

> *In 2016 was er veiligheidsproblematiek in* [gemeente] *(...). En daar verhielden zich veel Antilliaanse jongens, waarbij ze niet echt grip op kregen, alleen qua drugshandel, en dat moest veiliger. (...) Nou, toen is opdracht gegeven ga eens kijken wat daar aan de hand is. (...). En uiteindelijk bleek dat het ging om loverboyproblematiek, en loverboyproblematiek is mensenhandel. (...). En eigenlijk is op die manier is, is het meldpunt (...) geboren.*
>
> Respondent 9, gemeente 2

De factor media-aandacht komt veel minder naar voren als een bepalende factor voor het organiseren van lokale aandacht voor het thema mensenhandel. Wel is het zo dat in de grootste gemeenten (gemeenten 7 en 8) media een grotere rol speelden, zowel lokale als nationale media:

> *Ja, (...) zeker, het is beiden. Maar de gemeenteraad reageert zeker ook, en dat heeft natuurlijk met de schaalgrootte (...) te maken, maar die reageert ook heel erg op wat er in de landelijke media verschijnt.*
>
> Respondent 17, gemeente 6

De tweede factor die uit het model naar voren kwam is het wel of niet beschikbaar hebben van financiële middelen. Deze factor werd door bijna alle respondenten genoemd als een belangrijke factor om aandacht te organiseren. Beschikbaarheid van geld werd daarnaast door respondenten uit vijf gemeenten genoemd in combinatie met gebrek aan subsidiëring vanuit het Rijk.

> *(...) naast dat er nog speelt, en dat hoor ik ook wel ambtenaren zeggen, ja dat is heel leuk dat IBP en de basisaanpak, maar er komt geen extra geld en het is weer de zoveelste keer dat gemeenten extra dingen moeten doen zonder dat er geld komt, dus je kunt leuke ambities formuleren gezamenlijk, maar ja wat voor status heeft dit eigenlijk, hè.*
>
> Respondent 6, gemeente 1

Andere factoren

Sturing vanuit het Rijk werd vaker genoemd als belemmering voor het lokaal agenderen van mensenhandel. Hoewel in de eerste ronde interviews enkele respondenten van landelijke organisaties aangaven dat de landelijke afspraken 'een stok achter de deur zijn' en dat gemeenten 'er bijna niet meer om heen kunnen', werden in zeven van de acht gemeenten uitspraken gedaan over bijvoorbeeld gebrek aan subsidiëring en over de vrijblijvendheid van de afspraken die zijn gemaakt in het IBP en in het programma Samen tegen mensenhandel. Echter, opvallend is dat in de gemeenten die verder zijn in de aanpak deze factor vooral wordt genoemd als belemmering voor andere gemeenten. Zo wordt in gemeente 7 gesproken over de andere gemeenten in de regio:

> *En nu vind ik het wel heel vrijblijvend, en wat ik ook wel een lastige vind, als je kijkt naar Samen tegen mensenhandel, daar zit voor de gemeente ook helemaal geen geld bij. Het is nu heel erg aan de gemeente zelf van vinden wij dit belangrijk genoeg om er iets, nou ja, mee te doen.*
>
> Respondent 20, gemeente 7

De factor die verreweg het meest naar voren kwam binnen de problemenstroom is ook een factor die in eerste instantie niet vanuit het model naar voren kwam. Door bijna alle respondenten, zowel in de eerste als in de tweede ronde interviews, werd genoemd dat de aard van de problematiek zelf ook een belemmering vormt voor het organiseren van aandacht. Het gebrek aan inzicht en aan cijfers leidt ertoe dat het thema moeilijk van de grond komt en dat politici niet altijd overtuigd kunnen worden van het belang van het onderwerp.

> *En hier heb je een probleem dat zich kenmerkt door de onzichtbaarheid, dus en we weten dat het er is, maar het is vooral ook niet goed geregistreerd, dus je kan niet van het traditionele uitgangspunt van nou weet je, dit is het probleem, we gaan het aanpakken. Daar hebben vooral ambtenaren wel behoefte aan, omdat zij dan zeggen, ja maar ik heb het bestuurlijk te agenderen, dus ik wil weten hoe groot is de omvang van het probleem en oké, welke aard doet zich dan voor in onze regio.*
>
> Respondent 6, gemeente 1

Het gebrek aan inzicht in aard en omvang leidt ertoe dat de urgentie van de problematiek niet altijd duidelijk is, waardoor weinig aandacht ontstaat en dus ook weinig ruimte voor middelen. In de gemeenten waar de aanpak een stuk verder is, bestaat ook meer duidelijkheid over de aard en omvang van het probleem. Inzicht in het probleem komt in die gevallen bijvoorbeeld uit rapporten van landelijke organisaties, maar ook door informatie van ketenpartners, zoals in gemeente 8 gebeurde:

> *Ja, ik denk dat dat dus te maken heeft gehad met dat op een gegeven moment ook uit politie-informatie bleek dat er geld werd witgewassen, dat het gewoon een onwijze ondermijningspraktijk daar was, in dat kleine straatje in* [gemeente]. *En ik denk dat het zo een beetje is gaan rollen.*
>
> Respondent 21, gemeente 8

Uit verschillende interviews komt naar voren dat inzicht in aard en omvang ontstaat wanneer er concrete cijfers beschikbaar zijn, en dat inzicht nu ontbreekt door het gebrek aan cijfers. Dit werd bijvoorbeeld genoemd door respondenten 6, 7, 9 en 17. Door enkele andere respondenten werd het gebrek aan cijfers toegeschreven aan de complexiteit van de problematiek, en kunnen cijfers dus geen manier zijn om aandacht te krijgen voor het thema:

> *En dit is denk ik ook een onderwerp wat lastig is om zeg maar op de politieke agenda te krijgen omdat je eigenlijk, je kunt het ook als gemeente best negeren. Kijk, als jij natuurlijk nooit een slachtoffer hebt, dan denk je nou, het zal wel meevallen bij ons. Dat is waarschijnlijk niet het geval, maar je hebt niet honderden mensen die overlast veroorzaken, (...), waar de gemeente echt daadwerkelijk last van heeft.*
>
> Respondent 20, gemeente 7

Volgens de meeste respondenten gaat inzicht in aard en omvang dan ook niet om harde cijfers van aantallen slachtoffers of daders, omdat er op grond daarvan geen probleem lijkt te zijn, vanwege het lage aantal slachtoffers dat daadwerkelijk een melding doet. Daarnaast wordt door verschillende respondenten gerefereerd aan het 'kip-ei-probleem': voor meer cijfers is meer signalering nodig, voor meer signalering is meer aandacht nodig, maar voor meer aandacht wil de politiek cijfers zien. Inzicht gaat voor veel respondenten meer om het creëren van bewustzijn van het probleem, om een heldere probleemdefinitie (mensenhandel is bijvoorbeeld geen mensensmokkel), en om het delen van voorbeelden en casuïstiek. Het is daarbij belangrijk om bewustzijn te creëren van de inhoud en de ernst van de problematiek, en niet van alleen de cijfers.

Samenvattend

De factor die in deze stroom het meest naar voren komt is inzicht in aard en omvang. Een gebrek aan dit inzicht zorgt ervoor dat de urgentie van het probleem niet duidelijk is. Inzicht in aard en omvang gaat niet alleen om harde cijfers, maar ook juist om bewustzijn van de ernst en inhoud van het delict. Daarnaast is de beschikbaarheid van financiën een belangrijke factor voor aandacht voor het probleem.

Hierbij wordt ook veel gewezen naar het Rijk, waarvan meer sturing wordt verwacht door middel van subsidie, maar ook door bijvoorbeeld concretere afspraken. *Fosucing events* kunnen ook een aandachtstrekker zijn, maar vaak beperkt tot één vorm van uitbuiting.

5.1.2. Beleidsstroom

Binnen de beleidsstroom zijn hoofdzakelijk twee factoren te ontdekken. Allereerst lijkt een geïntegreerd netwerk een belangrijke factor te zijn in het organiseren van aandacht voor het vormen van beleid rondom mensenhandel. Een geïntegreerd netwerk kan op lokaal niveau een netwerk zijn van de gemeente en directe ketenpartners zoals politie of zorginstanties, maar kan ook gaan over een geïntegreerd netwerk binnen de gemeentelijke organisatie, bestaande uit ambtenaren die binnen verschillende afdelingen en domeinen werken. In de gemeenten die verder zijn in de aanpak werd een geïntegreerd netwerk vaker genoemd als helpend voor het vormen van beleid.

> *Ik denk dat gewoon persoonlijk en in de samenwerking dat partijen elkaar wel weten te vinden. (...). Dus de samenwerking an sich, ik merk dat bijvoorbeeld de samenwerking met de politie mensenhandel heel erg nauw is, ook vanuit zorg. (...), en wat ook heel helpend is, is dat we binnen* [regio] *wel al best wel een bestuurlijke structuur hebben op het gebied van zorg, veiligheid en straf. (...) daar hebben we ook echt het thema neergelegd en daar heeft het ook echt wel een boost gekregen.*
>
> Respondent 10, gemeente 2

In gemeenten met een beginnend of gemiddeld niveau van aanpak (zie tabel 5) is juist het ontbreken van een geïntegreerd netwerk bepalend. In gesprekken met ieder van deze vier gemeenten wordt dit genoemd als belemmering voor het organiseren van aandacht voor beleidsmogelijkheden. Vooral de vaak afwezige verbinding tussen het zorgdomein en het veiligheidsdomein binnen de gemeentelijke organisatie is hierin bepalend. Respondent 12, regionaal zorgcoördinator, omschreef dat als volgt:

> *Toen ik begon was ik er ook helemaal vanuit gegaan dat domein zorg en domein veiligheid met elkaar samenwerkten, en dat, want domein zorg heeft mijn functie gecreëerd, dus ik was ook helemaal in de veronderstelling toen ik bij Openbare Orde binnenliep dat ze al wisten wie ik was, nou die hadden er nog nooit van gehoord.*
>
> Respondent 12, gemeente 3

Respondent 7, werkzaam bij de politie, omschreef hoe een goede verbinding tussen de gemeente en ketenpartners kan bijdragen aan het organiseren van aandacht. Waar de politieorganisatie eerst nog een mensenhandel-team had gevestigd in de betreffende gemeente, centraliseerden dit soort teams met de reorganisatie van de Nationale Politie, met gevolgen voor de verbinding met de gemeente:

Toen hadden we dus heel veel contact, nou je ziet op het moment dat de Nationale Politie ontstaat zijn al die mensenhandel-teams zijn gecentraliseerd (...). We zijn naar [gemeente verderop] gegaan (..)*, de afstand tot je doelgroep wordt groter, waardoor ook de verbinding kwijtraakt en er opeens geen signalen meer zijn. Ik bedoel, de hulpverlening weet je niet meer te vinden.*

Respondent 7, gemeente 1

Factoren met een negatieve invloed op de mate van integratie van een netwerk blijken vooral het niet (mogen) delen van informatie, verschillen in probleemdefinitie en de belangen van bijvoorbeeld zorginstanties bij extra opvangplekken of subsidies.

De tweede factor in deze stroom gaat over het verschil in motivatie tussen gemeenten waarin de aanpak van mensenhandel nog aan de start staat en gemeenten die al een stuk verder hierin zijn. Op de vraag hoe het thema mensenhandel lokaal onder de aandacht is gekomen, werd in de eerste categorie gemeenten door acht respondenten verwezen naar het landelijke programma Samen tegen mensenhandel of het IBP, waarin wordt gesteld dat iedere gemeente voor 2022 beleid moet hebben op mensenhandel. Deze hang naar congruentie met landelijk beleid lijkt vooral een extrinsieke motivatie om met het thema aan de slag te gaan.

Ja, daar is meer aandacht voor. En nu ook wel een beetje gedwongen natuurlijk, door dat actieplan Samen tegen mensenhandel.

Respondent 7, gemeente 1

Ook vanuit verschillende landelijke respondenten vanuit de eerste ronde kwam het geluid naar voren dat landelijke programma's een stok achter de deur zijn voor gemeenten. In de gemeenten waarin al meer aandacht georganiseerd is, werden de landelijke programma's ook genoemd, maar bleek ook congruentie met de waarden van de gemeente mee te spelen:

We hebben wel 's geroepen: we gaan voor een uitbuitingsvrij [regio]*, dus een uitbuitingsvrij* [gemeente]*. En dat is een, dat is een heel mooi doel om na te streven, of ie heel realistisch dat is dan, dat is dan vraag twee, maar ernaar streven is denk ik nooit verkeerd. (...). Ik denk dat dat wel iets is wat we ook, hè, vanuit* [gemeente] *echt wel heel graag willen. En dat, ja weet je, eigenlijk ieder slachtoffer, iedere persoon in een kwetsbare situatie gewoon aanspraak kan maken op goede zorg en begeleiding. Dat is echt wel een basisvoorwaarde die wij wel willen bieden als gemeente.*

Respondent 10, gemeente 2

Aandacht komt ook omdat er vanuit de raad vragen worden gesteld: hoe is het zicht op mensenhandel, hoe is het met de jeugdprostitutie. Er is vooral veel focus op dat laatste. (...). Het is iets waarvan iedereen heeft: dit moet je niet willen in de stad.

Respondent 18, gemeente 6 (geparafraseerd)

Deze quotes illustreren dat in de gemeenten met een gevorderde of verre aanpak vaker aandacht werd georganiseerd vanuit de waarden van de gemeente en de lokale politiek. Intrinsieke motivatie om iets aan het thema te doen speelt in deze gemeenten dus een grotere rol dan de extrinsieke motivatie die door landelijke afspraken wordt vastgesteld. In dezelfde lijn zijn tegenovergestelde waarden dan ook een belemmering voor het organiseren van aandacht. Het gaat dan bijvoorbeeld over economische waarden die een belangrijke rol spelen in het vormen van beleid:

> [Andere gemeente in de regio] *bijvoorbeeld is (...) een gemeente waar heel veel arbeidsmigranten wonen, echt heel veel. En die daar dus ook heel veel profijt van hebben van hun arbeidsmigranten, en waarvan ik denk dat de burgemeester het fijn vindt dat het zo is zoals het nu is, en die maakt zich meer zorgen om (...) toekomstperspectief van de arbeidsmigranten dan de werkomstandigheden.*
>
> Respondent 14, gemeente 4

Samenvattend

Samenvattend blijkt in deze stroom vooral een belangrijk verschil te zitten tussen extrinsieke motivatie en intrinsieke motivatie. In het eerste geval is er aandacht voor het probleem, omdat dat vanuit landelijk beleid en afspraken wordt gevraagd. In het tweede geval past een aanpak van mensenhandel bij de dominante waarden van een gemeente en wordt uitgesproken: wij willen hier geen mensenhandel. Naast dit verschil is het van belang dat er een geïntegreerd netwerk bestaat, vooral tussen de zorg- en veiligheidskant binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Een geïntegreerd netwerk met goed contact leidt tot meer aandacht en ook tot het delen van meer signalen.

5.1.3. Politieke stroom

Factoren uit het model

Allereerst spelen in bijna geen enkele gemeente actie- of belangengroepen een substantiële rol in het organiseren van aandacht. Waar dat wel gebeurde ging het vooral om een geïntegreerd netwerk van zorgpartners als Veilig Thuis en het Leger des Heils met landelijke organisaties zoals CoMensha, die binnen dit gezamenlijke netwerk lobbyen bij de lokale politiek of aandacht vragen voor signalen die binnenkomen in eigen organisatie. Landelijke organisaties zoals de Nationaal Rapporteur en CoMensha worden wel genoemd als helpend voor aandacht, maar hierbij wordt ook vaak de link gelegd met landelijke programma's en afspraken.

Politieke betrokkenheid speelt een veel grotere rol. Het verschilt per gemeente vanuit welke persoon deze betrokkenheid komt. In gemeenten 7 en 8 organiseerde de lokale burgemeester of wethouder actief aandacht voor het thema vanuit persoonlijke betrokkenheid. In andere gemeenten speelde juist de gemeenteraad een grote rol zoals in gemeenten 4 en 6, waarbij politieke kleur ook een rol speelt. In andere gemeenten was het niet zozeer betrokkenheid vanuit de politiek die leidde tot toenemende aandacht, maar meer een betrokken ambtenaar die het thema op de agenda probeerde te

zetten. In al deze gevallen hielp het wanneer iemand vanuit persoonlijke betrokkenheid aandacht voor het thema bleef vragen:

> *Ik merk wel dat je, dat dit thema, dat een aanjager best van belang is, hè, iemand die het aanjaagt, die het steeds onder de aandacht brengt.*
>
> Respondent 9, gemeente 2

Respondenten noemen hier wel vooral politieke actoren, omdat zij ook politieke aandacht kunnen organiseren en daardoor middelen vrij kunnen maken. Wanneer betrokkenheid bij een ambtenaar ligt bijvoorbeeld, is het wel van belang dat die ook de ruimte krijgt om het onderwerp aan te kaarten:

> [Over ketenaanpak in verschillende gemeenten:] *je bent gewoon heel erg afhankelijk van één persoon die wel of niet daar aandacht voor gaat geven en mag geven, of het wel of niet wordt opgepakt.*
>
> Respondent 12, gemeente 3

Andere factoren

Een andere categorie die naar voren kwam in de gesprekken is het organiseren van aandacht door middel van externe actoren. Enkele respondenten noemden bijvoorbeeld dat een burgemeester of wethouder vanuit een andere gemeente de lokale burgemeester aanspoort om mensenhandel aan te pakken. Het kan ook zijn dat bijvoorbeeld de regionale zorgcoördinator bij een plaatselijke burgemeester of wethouder lobbyt voor een aanpak van mensenhandel.

Ook werd door vijf respondenten genoemd dat prioritering bij andere organisaties de aandacht binnen de gemeente kan stimuleren of juist belemmeren. Vooral ketenpartners met een signalerende functie bleken hierin belangrijk:

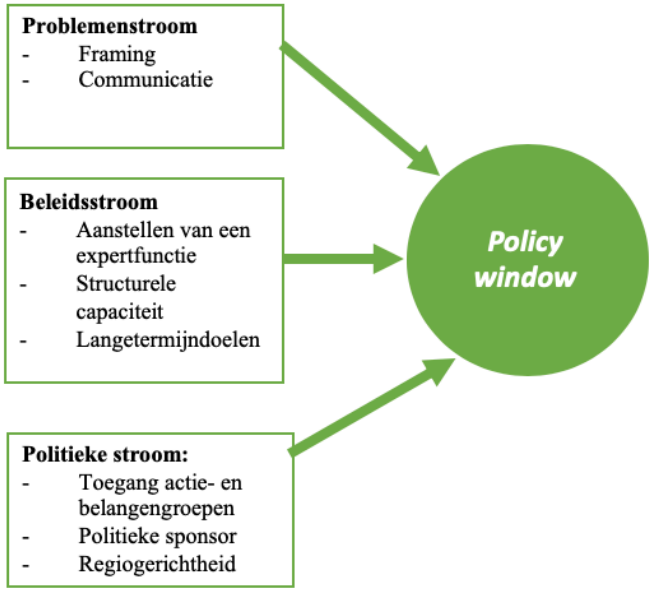
> *En wat ik wel zie is dat het OM dus nu dit onderwerp, want die heeft het onderwerp dus wel geprioriteerd, zijn daar dus wel mee bezig. En die zoeken dan de verbinding weer met de lokale driehoeken.*
>
> Respondent 6, gemeente 1

Samenvattend

Wat in deze stroom vooral opvalt, is dat actie- en belangengroepen weinig aandeel hebben in agendering. Landelijke organisaties zoals CoMensha spelen hierin wel een rol, maar op lokaal niveau is beperkt sprake van dit soort groeperingen. Veel belangrijker is betrokkenheid vanuit de politiek. Dit kan gaan om een bestuurder, de gemeenteraad of om een betrokken ambtenaar die de ruimte krijgt. Ook kan aandacht gevraagd worden vanuit bijvoorbeeld organisaties of bestuurders uit de regio.

5.2. Institutionalisering

De tweede fase van het model gaat over het institutionaliseren van aandacht. In figuur 7 is nogmaals de weergave van deze fase opgenomen.



Figuur 7. Fase 2: factoren die volgens de theorie invloed hebben op institutionalisering van aandacht

5.2.1. Problemenstroom

Factoren uit het model

Onder de categorie framing werden in de interviews hoofdzakelijk twee zaken genoemd. Allereerst kan volgens respondenten het verduidelijken van de problematiek helpen bij het borgen van aandacht. Mensenhandel wordt vaak vooral gezien als seksuele uitbuiting in de prostitutie of als loverboy-problematiek. Voorlichting over het thema kan zorgen voor meer duidelijkheid over de problematiek in de samenleving. Saturatie lijkt hierbij op dit moment helemaal geen rol te spelen, omdat het thema vaak juist onderbelicht is. De tweede vorm van framing gaat over de framing van de gemeente. Enkele respondenten noemden dat het kan helpen wanneer een gemeente actief en expliciet uitspreekt een uitbuitingsvrije gemeente te willen zijn. Respondent 7, korpsexpert bij de politie, merkte dat bij een andere gemeente in de regio:

> *En wat het meest belangrijke volgens mij is, is dat de gemeente uitstraalt van: wij willen geen mensenhandel hebben. Wij willen niet hebben dat mensen hier uitgebuit worden. (...).* [Gemeente in de regio] *heeft bijvoorbeeld gezegd op enig moment van: wij staan niet toe dat op één GBA-adres dat daar 60 man ingeschreven staan bij wijze van spreken, dat kan niet waar zijn. (...). De gemeente heeft een bepaalde voorbeeldfunctie in het wegzetten van het in dienst nemen van klussen zeg maar, weet je, wij laten alleen maar mensen bij ons werk doen die mensenhandel-proof zijn, nou ja, wat het ook mag betekenen zeg maar.*
>
> Respondent 7, gemeente 1

Vooral de tweede factor, interne communicatie, bleek een grote rol te spelen in de gemeenten die verder zijn in hun aanpak van mensenhandel en werd door vijf van deze respondenten genoemd. Sommige respondenten gaven zelfs aan dat binnen de ambtelijke organisatie de urgentie van het probleem eerst helder was, en dat daarvanuit de politiek geïnformeerd en overtuigd moest worden om meer met het onderwerp te doen.

> *Ik moet zeggen dat we inderdaad intern als ambtelijke organisatie hard aan getrokken hebben om te zorgen dat er een bestuurlijke opdracht kwam om zo'n actieprogramma te maken.*
>
> Respondent 19, gemeente 7

In gemeente 8 is zichtbaar hoe interne communicatie over het belang van het onderwerp kan bijdragen aan geborgde aandacht binnen de organisatie. Respondent 21 vertelt bijvoorbeeld hoe zij bij signaleringsoverleggen iedere keer het belang van het onderwerp benadrukt door voorbeelden te noemen en te wijzen op 'onze morele plicht om daar iets aan te doen'. Medewerkers worden uitgenodigd voor de overleggen en nemen soms collega's mee uit interesse. Daarnaast is een intern meldpunt opgericht waarbij iedere gemeentemedewerker zich kan melden met een 'niet-pluis gevoel'.

> *Daarom hebben we het 'niet pluis' genoemd en ja, dat werkt heel erg om dat meldpunt te blijven presenteren, ik mijzelf als zeg maar soort van vertrouwenspersoon. Ik word dan vaak op de gang even aangesproken van: (...) mag ik even wat vragen? En dan komt er een heel verhaal en dan denk ik van ja (...) als deze collega's daarmee blijven lopen dan krijg je geen signalen binnen. Dus ze moeten het kwijt en dan kun je verder. Dus dat is heel belangrijk.*
>
> Respondent 21, gemeente 8

Door intern te blijven communiceren over het thema en het belang van het onderwerp te benadrukken, houdt mensenhandel in deze gemeente de aandacht. In de gemeenten waar een aanpak nog niet van de grond komt, lijkt de interne communicatie over het thema een stuk minder te zijn, blijkt uit deze quote van een ketenpartner:

> *En dan, je creëert een stukje bewustwording, maar dat moet dan weer, het zakt dan weer weg hè, zo'n training en zo'n voorlichting, (...), dus daar moet je weer aandacht voor vragen*
>
> Respondent 14, gemeente 4

Andere factoren

Uit de interviews komt ook naar voren dat gemeenten aandacht voor mensenhandel willen borgen door voorlichting te geven over mensenhandel en zo het thema levend te houden onder deze groepen. In sommige gemeenten werd voorlichting van het brede publiek genoemd door middel van bijvoorbeeld een campagne, maar in de meeste gemeenten wordt vooral gewezen op het voorlichten van kwetsbare groepen, zoals bijvoorbeeld jongeren, en op het betrekken van organisaties als scholen.

Samenvattend

De belangrijkste factor die in deze stroom naar voren komt is interne communicatie binnen de gemeente. Wanneer organisatie-breed over het belang van een aanpak wordt gecommuniceerd, is er meer kans op borging. Ook communicatie naar buiten toe kan bijdragen. Het gaat dan vooral om het duidelijk *framen* van wat mensenhandel inhoudt en het uitspreken dat de gemeente daar iets aan doet. Ook voorlichting kan hier een manier voor zijn.

5.2.2. Beleidsstroom

Factoren uit het model

Capaciteit wordt door bijna alle respondenten genoemd als essentieel om aandacht voor mensenhandel als thema te borgen. In verschillende gemeenten noemden respondenten dat vooral financiële middelen nodig zijn om beleid te ontwerpen, meldroutes in te richten of trainingen aan te bieden. Dit laatste aspect kwam in bijna ieder gesprek terug als essentieel voor een goede borging. Zo is deskundigheidsbevordering nodig voor actieve signalering:

> *Maar aan de andere kant ook die deskundigheidsbevordering voor de gemeentes, en we hebben een bewustwordingstraining die we willen inzitten samen met CoMensha, politie en ons eigen kenniscentrum, waarbij we twee groepen willen voorlichten: enerzijds de voorkant zeg maar, de toezichthouders, de handhavers en bijstand, baliemedewerkers, van wat is nou mensenhandel, welke signalen kun je nou tegenkomen, waar kun je het dan melden (...). En we wilden ook een verdiepingsslag maken bijvoorbeeld voor de hulpverlener.*
>
> Respondent 9, gemeente 2

Volgens de respondenten moeten trainingen vooral gericht zijn op bewustwording van het thema onder ambtenaren en op het leren herkennen van signalen, zodat de gemeente een signalerende rol in kan gaan nemen. In gemeenten waar al trainingen zijn gegeven, bleek dit ook daadwerkelijk een manier om medewerkers bewust te maken van de problematiek, en het belang van het onderwerp:

> *En dat hebben we denk ik een aantal jaar geleden na trainingen ook wel meegemaakt, dat mensen die in dit geval van Fairwork toen een training kregen, die ging over signaleren van mensenhandel, dat achteraf zo'n aha-erlebnis krijgen en zeggen van nou, ik heb wel situaties nu voor me waarvan ik achteraf denk dit was niet in orde.*
>
> Respondent 19, gemeente 7

Tegelijkertijd leverde een (bewustwordings-)training niet in iedere gemeente de gewenste signalering op. Zo wordt in gemeenten 4, 5 en 6 genoemd dat een eenmalige training, of een online training door middel van een korte video, geen nieuwe signalen of meldingen van mensenhandel opleverde. Door

verschillende respondenten werd dan ook benoemd dat het structureel maken of herhalen van trainingen nodig is zodat medewerkers continu worden herinnerd aan het probleem.

Ook het aanstellen van een extra functie werd vaak genoemd. In iedere gemeente is een aandachtsfunctionaris ingesteld of aangewezen die verantwoordelijk is om mensenhandel onder de aandacht te houden. Echter, deze functie is vaak toegewezen aan een medewerker die ook andere verantwoordelijkheden heeft, met als gevolgd dat de functie niet altijd actief wordt opgepakt:

> *Maar weet je, je bent dat of je bent het heel actief. En daar zit nog een… Kijk, sluimerend van alles doen en waar er een soort ruimte is of je zet er actief op in, dat zijn nog grote verschillen.*
>
> Respondent 11, gemeente 3

Daarnaast zijn deze functies in veel gevallen nog aangesteld op tijdelijke basis, wat ook een risico vormt voor de borging van het thema. Echter, wanneer een expertfunctie specifiek voor mensenhandel werd ingesteld, bleek aandacht een stuk beter geborgd. Wanneer deze medewerker ook daadwerkelijk getraind of opgeleid wordt in het thema kunnen andere medewerkers weer door de expert worden meegenomen in het thema. Zekerheid van deze functie is daarin wel belangrijk:

> *Mocht mijn functie wel wat meer permanente status krijgen, dan denk ik wel goed dat daar ook, die opleiding die je hebt, ik heb 'm even niet op m'n vizier, dat het wel goed is om je op het thema nog wat meer te verdiepen, ja dat denk ik wel ja.*
>
> Respondent 9, gemeente 2

Ook kan het helpen om uitvoerende medewerkers tot expert te maken op hun specifieke werkzaamheden, zoals dat gebeurt in gemeente 4:

> *En dat geldt ook voor, er zijn twee BOA's bij ons die de opleiding hebben gevolgd, gecertificeerd toezichthouder mensenhandel. (...). En ja goed, die kennis die zij hebben, die wordt straks ook overgedragen aan de andere toezichthouders.*
>
> Respondent 13, gemeente 4

Opvallend is wel dat bij ketenpartners binnen zorg en veiligheid experts sneller worden opgeleid en aangesteld, om vervolgens ook hun collega's bewust te maken van het thema. Vanuit de gesprekken bleek dat het aanstellen van deze functies binnen de gemeentelijke organisatie vaak een stuk langzamer ging. Ook bleek dat bij de verschillende ketenpartners vooral het overleg tussen aandachtsfunctionarissen of experts zorgde voor langdurige aandacht voor het thema. In deze structurele overleggen worden ervaringen uitgewisseld en signalen gebundeld en besproken. Een expert kan ook de connectie zijn tussen regionaal niveau en de lokale gemeente. In gemeente 2 wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een regionaal verband waar signalen binnenkomen en integraal behandeld

kunnen worden. De functie wordt dan vooral ingesteld als contactpersoon die meldingen beide kanten op beoordeelt en filtert.

De factor langetermijndoelen komt minder naar voren in de interviews. Vaak werd wel gesproken over regionale ambities, kaders of visies, maar uiteindelijk bleken op lokaal niveau vooral de concrete, actiegerichte, kortetermijndoelen de basis te zijn van beleid.

> *En papier is geduldig, hè, en ja, (..) dat het ergens in het veiligheidsprogramma opgenomen staat is één ding, maar er moet ook gewoon echt concrete heldere doelen in staan.*
>
> Respondent 17, gemeente 6

Andere factoren

Verder wordt beleid in bijna iedere gemeente ondergebracht binnen andere beleidsterreinen, wat ook door vier van de landelijke respondenten wordt aangemoedigd. Binnen het veiligheidsdomein wordt mensenhandel vaak ingebed in de aanpak van ondermijning en in het zorgdomein in de aanpak van huiselijk geweld. Een van de voordelen van het inbedden in bestaand beleid is dat een onzichtbaar thema als mensenhandel mee kan liften op de georganiseerde aandacht van een ander thema:

> *Ik verwacht ook wel dat het thema ondermijning ook nog wel een paar jaar zal blijven en mensenhandel daar, ja, gewoon mee samenhangt of onderdeel daarvan uit maakt. Dus ik denk dat we daar komende jaren nog zeker wel veel aandacht voor zullen hebben, omdat ook dat hele ondermijning nog steeds wel bij de gemeenten zal blijven.*
>
> Respondent 16, gemeente 5

Een nieuwe structuur kan, door het gebrek aan inzicht in aard en omvang, daarnaast fragiel zijn en ook weer snel verdwijnen, zoals respondent 7 beschrijft:

> *Ik ben absoluut voor om niet extra iets op te tuigen als dat niet noodzakelijk is hoor. (...). Weet je, want je ziet namelijk ook op het moment dat je iets optuigt specifiek alleen voor mensenhandel, en het aantal signalen blijft heel laag, dan zie je dus mensen ook afhaken.*
>
> Respondent 7, gemeente 1

Ook worden bestaande structuren gebruikt om mensenhandel-casuïstiek te bespreken of mensenhandel bestuurlijk aan te pakken, zoals in het Zorg- en Veiligheidshuis, de Veilig Thuis-regio of de Veiligheidsregio. Het onderbrengen van mensenhandel binnen andere beleidsterreinen en bestaande structuren levert echter ook nadelen op. Vijf respondenten gaven aan dat inbedding ertoe leidt dat het thema ondergesneeuwd raakt of eenzijdig wordt geborgd op één vorm van uitbuiting, of binnen één domein:

Ondermijning is natuurlijk echt, nou ja, in principe de daderaanpak pur sang. En mensenhandel is natuurlijk meer dan dat, dus ja het helpt, maar je moet ook niet vergeten dat er dus een heel deel nog binnen het sociale veiligheidsdomein zit.

Respondent 16, gemeente 5

Waardoor je eigenlijk alleen maar, nou ja, aandacht hebt voor de mensenhandel in de prostitutiebranche, andere vormen daarbuiten vielen en waardoor je ook eigenlijk steeds de link legt tussen prostitutie en mensenhandel.

Respondent 20, gemeente 7

Een andere manier waarop beleid op mensenhandel wordt geborgd is door middel van het ontwikkelen van beleidsprogramma's. In bijna iedere gemeente werd het opnemen van mensenhandel in programma's genoemd als vorm van borging. In gemeenten 1, 2 en 6 werd genoemd dat mensenhandel is opgenomen in het collegeprogramma. In gemeenten 4, 5 en 6 maakt mensenhandel deel uit van een integraal veiligheidsprogramma, vaak als één van de vormen van ondermijning. Respondenten uit de gemeenten 1 en 3 noemden het zorgprogramma Geweld hoort nergens Thuis als een manier om mensenhandel structureel aan te pakken. Ook op dit vlak wordt mensenhandel dus meestal ondergebracht onder ondermijning of huiselijk geweld. Echter, in gemeenten 7 en 8 werd benoemd dat er specifieke programma's worden opgezet op het thema mensenhandel, waarin zowel de zorg- als de veiligheidskant van de problematiek aan bod komt. De meeste programma's hebben cycli van vier jaar, waarmee het onderwerp dus voor een aantal jaren wordt vastgelegd.

Ook een structurele integrale samenwerking blijkt bepalend voor borging. In het verlengde van een geïntegreerd netwerk voor lokale agendering, blijkt ook dat dit netwerk kan bijdragen in de borging van deze aandacht. Gemeenten die erin slaagden dit netwerk om te zetten in een structurele integrale samenwerking waren vaak ook de gemeenten die verder zijn in hun aanpak. Deze samenwerking wordt gebruikt om beleid te bepalen of casussen te bespreken. Door een geïntegreerd netwerk structureel te laten samenwerken, ontstaat er dan een structuur waarin de aandacht voor het thema wordt vastgehouden. In gemeente 2, 7 en 8 bestond dit netwerk uit partijen vanuit zorg, veiligheid en bestuur. Sommige structurele overleggen zijn gericht om casuïstiek te bespreken, met een convenant als basis. Andere overleggen vinden plaats op hoger niveau en vormen een belangrijke structuur waarbinnen beleid en visie wordt besproken.

En het signaleringsnetwerk wat dus om de twee à drie maanden is met allerlei dus verschillende afdelingen en ook externe partijen die daarbij aansluiten (...). Nou, dus op die manier om het thema levend te houden, dat zijn zaken die echt helpen. (...). Dus eigenlijk, het is begonnen echt als intern overleg, maar ondertussen hebben we ook de GGZ aangesloten, politie zit daar ook altijd bij.

Respondent 21, gemeente 8

In gemeenten 1, 3 en 5 werden dit soort samenwerkingen ook genoemd als helpend, maar is dit in eigen gemeente of regio weggevallen of geschaard onder een ander overleg, zoals een ondermijningsoverleg. Voor het borgen van een samenwerking aan de veiligheidskant wordt regelmatig genoemd dat mensenhandel structureel wordt geagendeerd binnen de driehoek. Aan de zorgkant kiezen sommige gemeenten er voor prestatieafspraken te stellen met zorgpartners over preventiemaatregelen of opvangplekken.

De laatste factor die veelvuldig naar voren komt, is monitoring. Zoals gezegd is het bijzonder lastig om cijfers van aantallen slachtoffers en daders vast te stellen, en dus om het effect van beleid te meten op deze effecten. In de gemeenten waarin monitoring een belangrijke rol speelt in de borging van aandacht voor mensenhandel, wordt hier dan ook een andere invulling aan gegeven.

> *We hebben toen ook op een gegeven moment gezegd van, in die registratie moet je ook meenemen: we hebben dit signaal binnengekregen, of we hebben zoveel signalen binnengekregen en zoveel van die zoveel is uiteindelijk echt als mensenhandel geconstateerd.*
>
> Respondent 21, gemeente 8

> *En als je dan kan zien van, ja vanuit een bepaalde hoek krijgen we wel signalen, maar die zijn steeds gewoon te summier, hè, heb je wel belangrijke informatie, dan kun je vervolgens gaan (anticiperen) op kennispositie binnen de organisatie, zodat je misschien op termijn kwalitatief betere signalen kan krijgen. Nou, beetje op die manier kan je wel werken met de weinige data die je hebt.*
>
> Respondent 17, gemeente 6

In gemeenten waar borging lastiger gaat, wordt monitoring niet vaak ingezet of wordt monitoring gezien als lastig of weinigzeggend, terwijl voortgangrapportages of rapporten wel vaak een manier zijn om verantwoording af te leggen naar de politiek.

> *Ga je als gemeente dan goed je huiswerk doen, dan heb je heel veel signalen arbeidsuitbuiting, en dan krijg jij een soort hotspot op je gemeente te liggen hè. Dus het is, cijfers is altijd heel lastig, en monitoren. En ik merk ook wel dat wij inderdaad nog niet zover zijn dat we allemaal op dezelfde manier monitoren. En met dezelfde zorgvuldigheid of met hetzelfde systeem.*
>
> Respondent 16, gemeente 5

In drie gemeenten wordt als manier van monitoring een meldpunt genoemd. Dit is een intern meldpunt voor signalen van mensenhandel (gemeente 8) of een meldpunt voor burgers en/of professionals (gemeenten 2 en 6). Het meldpunt vormt in deze gemeenten een laagdrempelige manier om signalen door te geven, zonder dat het direct hoeft te gaan om een officiële melding van mensenhandel. Daarnaast kan het opzetten van een meldpunt helpen bij de interne communicatie (zie paragraaf 5.2.2).

Samenvattend

In deze stroom komen veel factoren van invloed naar voren. Wat vooral opvalt is de factor structurele integrale samenwerking. Deze factor blijkt heel bepalend, omdat voor de aanpak van mensenhandel veel organisaties uit verschillende ketens betrokken zijn, ook wanneer beleid geborgd moet worden. Daarnaast is het ook van belang dat er sprake is van monitoring, waarbij op verschillende manieren effect van beleid gemeten kan worden, al blijft het lastig om harde cijfers te verzamelen. Binnen de organisatie zijn een aantal factoren belangrijk: het vrijmaken van capaciteit, het structureel trainen van medewerkers en het aanstellen van een expertfunctie. Wel blijkt dat deze functie structureel moet zijn om daadwerkelijk aandacht te borgen. Tot slot wordt in veel gemeenten de aanpak geborgd door het thema onder te brengen in andere thema's, programma's of bestaande structuren. Dit kan helpend zijn, maar er blijkt ook een risico aan te zitten. De aanpak van mensenhandel kan zo ook ondergesneeuwd raken of maar op één vorm van uitbuiting gericht zijn.

5.2.3. Politieke stroom

Zoals genoemd is in de gemeenten weinig contact met lokale actie- en belangengroepen. Structurele toegang voor deze groepen kwam dan ook niet aan de orde in de gesprekken. De factoren politieke sponsoring en regiogerichtheid bleken van veel groter belang. In drie gemeenten hielp een wethouder of burgemeester als politieke sponsor bij het borgen van aandacht voor mensenhandel. In gemeente 8 ging dat om een betrokken burgemeester, die binnen de regio en binnen de driehoek de rol van voortrekker innam. Met respondenten in gemeenten 2 en 4 werd gesproken over lokale bestuurders die in regionaal verband de rol van voortrekker kregen toegewezen. Wanneer aandacht verslapt in de regio blijkt zo'n politieke voortrekkersrol de aandacht toch te kunnen vasthouden:

> *Bijvoorbeeld als we merken dat nog niet alle gemeenten meedoen (...), dan vragen we van hun daar bestuurlijke inzet op. Hè, door contact te leggen met de betrokken burgemeesters, wethouders, om daarover in gesprek te gaan.*
>
> Respondent 10, gemeente 2

In gemeenten waar minder betrokkenheid is vanuit de politiek, zoals in gemeenten 3 en 5, ontbreekt de mogelijkheid om een politieke sponsor in te zetten, en moet de politiek benaderd worden vanuit de gemeentelijke organisatie:

> *Ik heb in mijn portefeuille te maken met twee wethouders (...), en welke daar het voortouw in neemt, dat moet ik even navragen. Want we zijn inderdaad nu dus ook bezig om te kijken van met wie moeten we dit voorbespreken. Dat wij verder kunnen naar het veiligheidsoverleg.*
>
> Respondent 15, gemeente 5

Gemeenten die zelf verder zijn in de aanpak en een regionale rol hebben, omdat ze bijvoorbeeld centrumgemeente zijn, nemen ook sneller een voortrekkersrol aan in de regio, zoals gemeenten 2 en 8.

Verder lijkt vooral de gerichtheid op de regio een belangrijke rol te spelen in de borging van aandacht. In de vraag hoe gemeenten de aanpak van mensenhandel borgen, werd een regionaal verband vaak genoemd als een van de belangrijkste manieren om dit aan te pakken. Niet alleen om informatie te delen of capaciteit te verminderen, maar ook vooral om een verplaatsingseffect te voorkomen:

> *En de, ja, de reden dat wij echt kiezen voor die regionale aanpak is omdat wij merken dat mensenhandel zich niet houdt tot de grenzen van gemeenten en wij al meerdere situaties zijn tegengekomen waar een slachtoffer vanuit* [gemeente X] *richting* [gemeente Y] *gaat en uiteindelijk in* [gemeente Z] *terecht komt, dus dan zijn er al drie gemeenten die betrokken zijn.*
>
> Respondent 10, gemeente 2

Opvallend is dat binnen iedere gemeente de rol van de regio ter sprake kwam in het gesprek over borging. Echter, de manier waarop verschilde sterk tussen de gemeenten die verder zijn in de aanpak en de gemeenten die aan het begin staan of een gemiddelde aanpak hebben. In gemeenten 2 en 8 werd actief de regio opgezocht om signalen en capaciteit te bundelen en informatie te delen. In gemeente 8 gebeurde dat zelfs deels met gemeentebudget dat werd ingezet als 'vriendendienst'. In gemeenten 6 en 7, de grootste gemeenten, benadrukten respondenten het belang van gezamenlijk optrekken met de regio in de aanpak van mensenhandel, maar vooral voor kleinere, omliggende gemeenten. Vanuit de andere gemeenten werd ook gesproken over het belang van regionale samenwerking en regionaal beleid, maar meer vanuit een afwachtende rol:

> *Als het goed is* [regionale zorgcoördinator] *bezig met een regionaal beleid mensenhandel hè. Ik weet niet of zij daar al mee bezig is hoor, maar dat is wel een opdracht volgens mij die bij haar ligt hè. Waarbij wij natuurlijk daar ook betrokken worden.*
>
> Respondent 13, gemeente 4

Daarnaast mist volgens veel respondenten een uitwisseling van informatie en ervaringen tussen gemeenten, wat een belemmering vormt voor een effectieve aanpak van mensenhandel:

> *En dat zou ik gewoon heel mooi vinden dat gemeentes veel meer gaan kijken van oké, wat* [doe] *ik als gemeente en dat inbrengen in het grote geheel en daarmee verbanden gaan leggen. Want misschien wilt iemand in mijn regio ook iets met arbeid doen, en doet* [naburige regio] *dat ook. Laat dan vooral, maak dan een verbinding, en ga het wiel niet opnieuw uitvinden. En dat mis ik wel.*
>
> Respondent 12, gemeente 3

Samenvattend

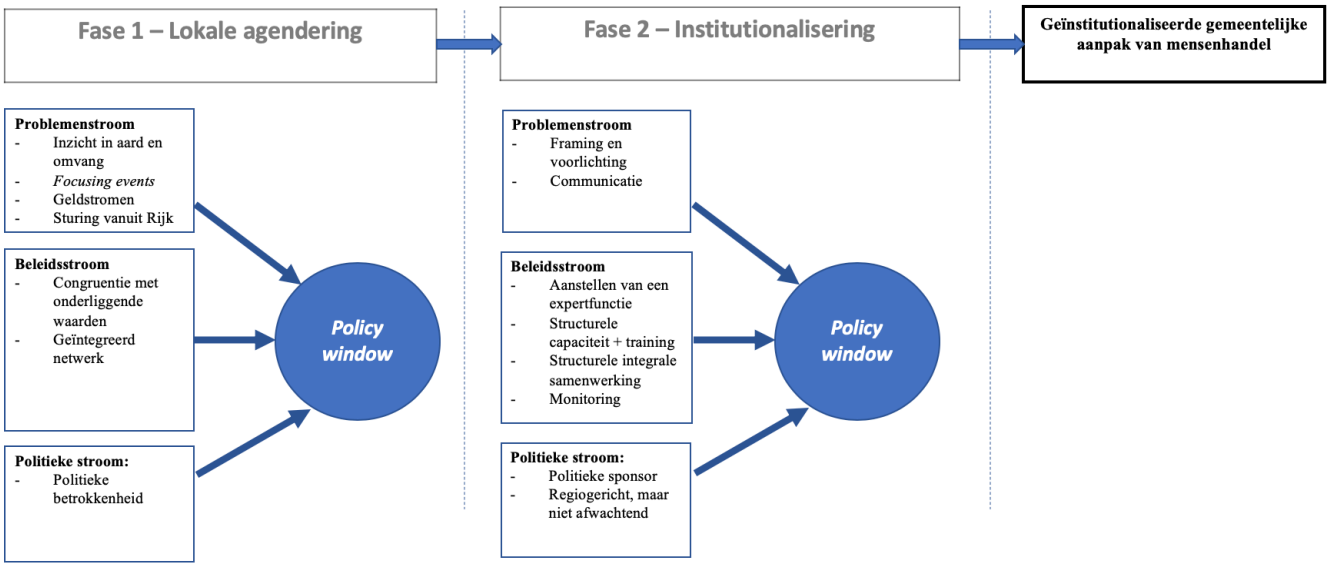
In deze stroom is vooral het verschil in regiogerichtheid tussen gemeenten belangrijk. Bijna iedereen noemde deze factor als bepalend, maar er bestaat een groot verschil tussen het actief opzoeken van regionale samenwerking of het afwachtend zijn van regionaal beleid. Dit laatste kan ook juist een belemmering zijn voor borging van de aanpak van mensenhandel binnen de eigen gemeentelijke organisatie. Daarbij ontbreekt het vaak aan informatiedeling tussen gemeenten. Daarnaast helpt het ook wanneer een bestuurder of een gemeente een voortrekkersrol op zich neemt.

5.3. Geïnstitutionaliseerde aanpak van mensenhandel

Voordat in paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de verhoudingen tussen de drie stromen en de twee fasen, is in figuur 8 nog een keer het complete onderzoeksmodel te zien. Dit is het model met de factoren die uit voorgaande resultaten naar voren zijn gekomen als bepalend voor agendering en institutionalisering van een gemeentelijke aanpak van mensenhandel. Een aantal nieuwe factoren komen uit de empirie naar boven in dit model. Binnen de eerste fase gaat het dan vooral om de factor inzicht in aard en omvang. Enig inzicht of bewustzijn in de aard en omvang van de problematiek blijkt in hoge mate bepalend te zijn in het agenderen van de problematiek. In de tweede gaat het vooral om de factor structurele integrale samenwerking tussen zorg en veiligheid. Een geïntegreerd netwerk moet structureel worden gemaakt om een aanpak van lange termijn te borgen. Ook een opvallende factor in deze fase is regiogerichtheid. Dit blijkt inderdaad een bepalende factor te zijn, maar kan ook juist een belemmering worden, wanneer gericht zijn op de regio vooral afwachten van de regio betekent.

Naast deze drie factoren is er nog een aantal factoren die vooral vaak naar voren kwam in de interviews. In de eerste fase gaat het dan vooral om congruentie met dominante waarden van de gemeente en een geïntegreerd netwerk (beleidsstroom) en politieke betrokkenheid (politieke stroom). In de tweede fase gaat het om interne communicatie binnen de gemeente (problemenstroom), structurele training van medewerkers en monitoring (beleidsstroom).

Verder valt op dat er binnen verschillende stromen focus ligt op het duidelijk maken van wat mensenhandel precies inhoudt, waarom het belangrijk is er iets mee te doen en bewustwording van de risico's. Dit speelt een rol bij inzicht in aard en omvang, maar ook in interne communicatie binnen de gemeente, framing van het probleem naar buiten en een duidelijke probleemdefinitie in het complexe netwerk van organisaties.



Figuur 8. Uiteindelijke model met de factoren die bepalend zijn voor lokale agendering en institutionalisering van een gemeentelijke aanpak van mensenhandel.

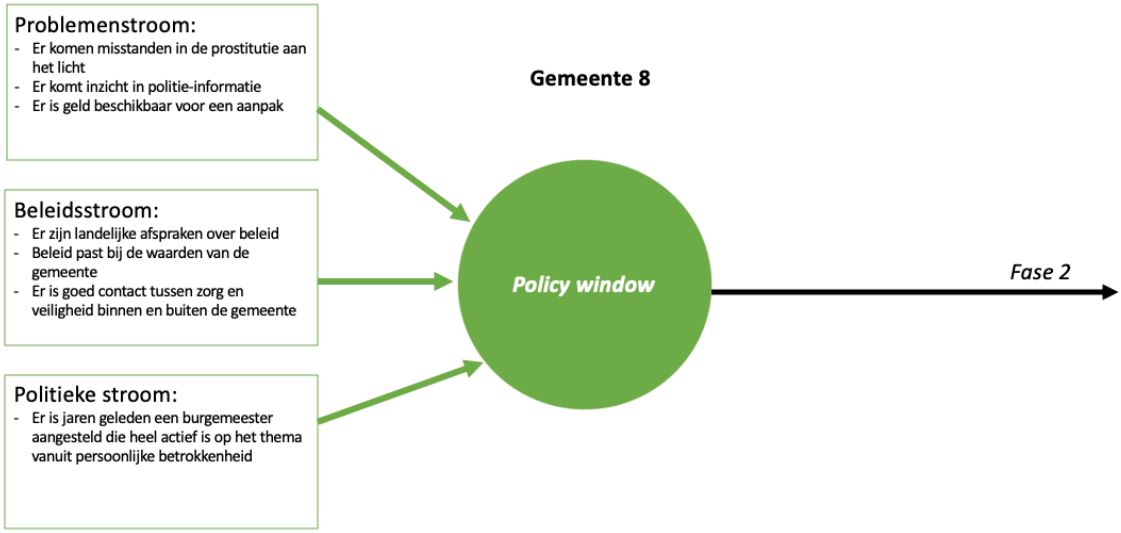
5.4. Policy windows

In voorgaande is onderzocht wat de factoren zijn die bijdragen aan lokale agendering en institutionalisering van de aanpak van mensenhandel. In deze paragraaf wordt een stap verdergezet en wordt gekeken naar het ontstaan van een *policy window* per fase per gemeente. Vanaf hier wordt dus ook op gemeenteniveau gerapporteerd. Vanuit de literatuur is bekend dat een *policy window* ontstaat op het moment dat de drie stromen samenkomen. Hieronder wordt voor beide fasen het stromenmodel gebruikt om het proces van agendering en institutionalisering binnen gemeenten nog beter te begrijpen. Voor iedere gemeente zijn de verschillende stromen onderzocht en gekeken of er sprake is van een *policy window*. Vooraf moet daarbij worden opgemerkt dat niet voor iedere gemeente evenveel informatie beschikbaar was door de variëteit in aantallen interviews per gemeente en in de functies van de respondenten. De figuren die worden gepresenteerd geven vooral een indicatie van de processen die hebben plaatsgevonden in de gemeenten. In paragraaf 5.4.1 wordt de eerste fase besproken en in 5.4.2 wordt de tweede fase besproken. In paragraaf 5.4.3 wordt tot slot gekeken naar de vraag hoe de twee fasen zich tot elkaar verhouden in de verschillende gemeenten.

5.4.1. Lokale agendering

De fase van agendering is voor iedere gemeente grafisch weergegeven in bijlage 8. Zoals daar is te zien, lukt het in vier van de acht onderzochte gemeenten om de drie stromen samen te brengen en zo een *policy window* te vormen. Het gaat om de gemeenten 2, 6, 7 en 8, wat ook de gemeenten zijn die in hun aanpak gevorderd of ver zijn. In figuur 9 is te zien hoe de drie stromen in gemeente 8 bij elkaar

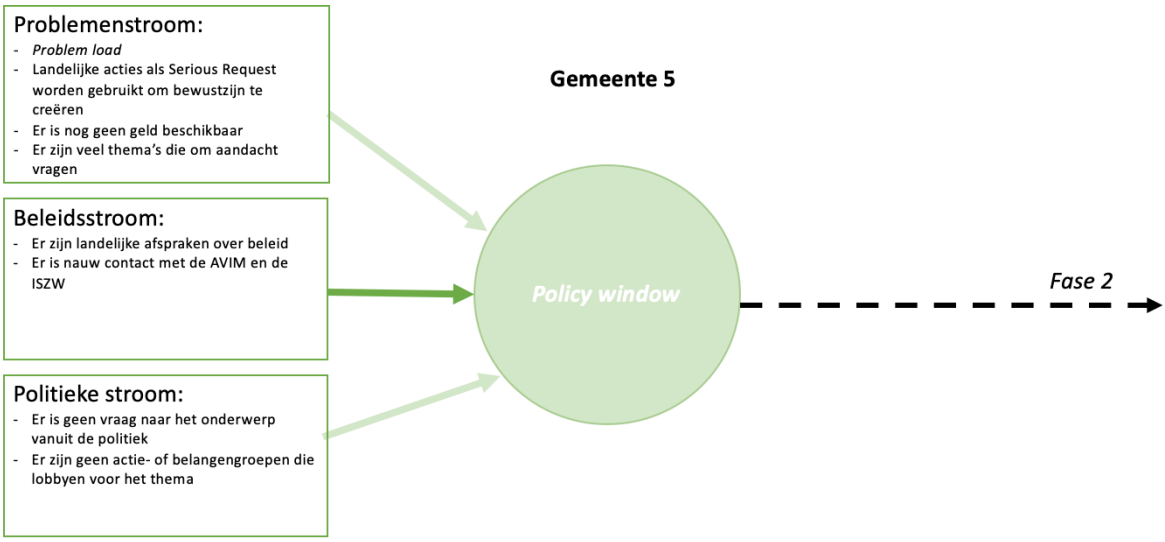
komen. In elk van de drie stromen heeft beweging plaats gevonden. Binnen de problemenstroom is bijvoorbeeld inzicht gekomen in politie-informatie en zijn misstanden in de prostitutie aan het licht gekomen, binnen de beleidsstroom bestaat er een geïntegreerd netwerk tussen zorg en veiligheid en wordt duidelijk dat beleid op mensenhandel past bij de waarden van de gemeente, en binnen de politieke stroom is te zien dat een betrokken burgemeester aantreedt die mensenhandel een belangrijk thema vindt. Deze drie stromen komen samen in een *policy window* waardoor een mogelijkheid ontstaat om een aanpak te organiseren en naar de volgende fase te gaan: het borgen van aandacht op lange termijn.



Figuur 9. De eerste fase van gemeente 8.

Een voorbeeld van een gemeente waar de stromen minder goed samenkomen is gemeente 5. In figuur 10 zijn de drie stromen te zien die in deze gemeente plaatsvinden. Binnen de beleidsstroom is te zien dat er twee factoren zijn die vragen om aandacht: er worden landelijke afspraken gemaakt over beleid op mensenhandel, en daarnaast is er een geïntegreerd netwerk met nauwe contacten met directe ketenpartners als de AVIM en de ISZW. Toch lukt het in deze gemeente niet goed om aandacht te organiseren, omdat er binnen de andere twee stromen belemmeringen plaatsvinden. Binnen de problemenstroom wordt duidelijk dat er nog geen geld beschikbaar is gesteld voor een aanpak en dat het thema wordt overspoeld door andere thema's die prioriteit krijgen. Binnen de politieke stroom is te zien dat de aandacht vooral moet komen vanuit de ambtelijke organisatie en er nog weinig betrokkenheid is vanuit lokale bestuurders of vanuit lokale actie- en belangengroepen. Door de belemmeringen binnen deze twee stromen ontstaat er geen direct *policy window* om een aanpak van mensenhandel op te stellen, en wordt de agendering van het thema daarmee vermoeilijkt. Ook in de andere gemeenten waar de huidige aanpak als beginnend of gemiddeld is geclassificeerd, komen de drie stromen niet samen. In bijlage 8 is te zien hoe er in deze vier gemeenten slechts in één of twee van

de stromen beweging is. Wanneer in andere stromen belemmeringen plaatsvinden lukt het niet goed om aandacht te organiseren.



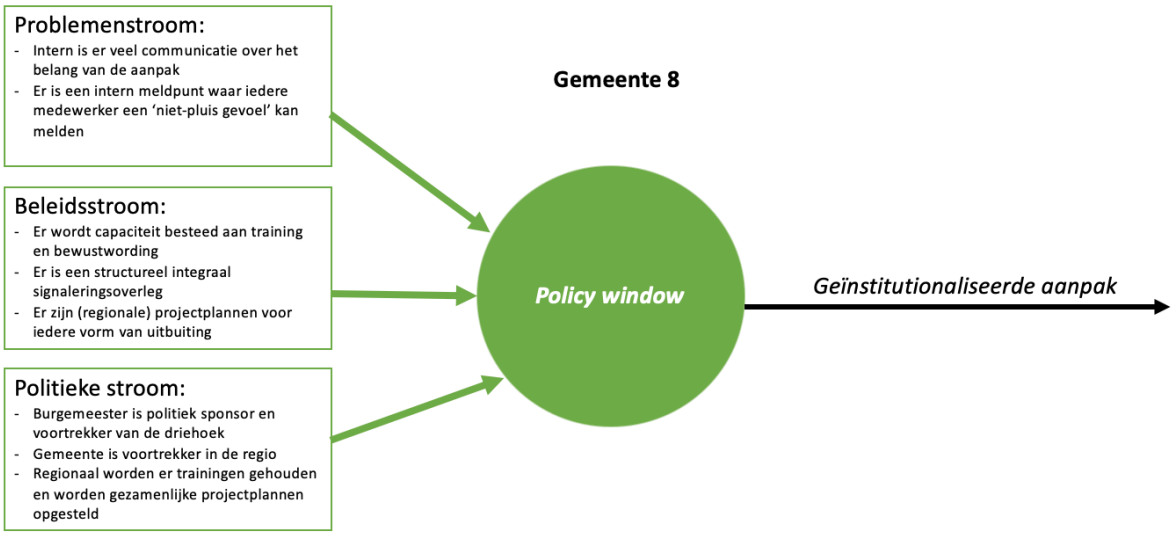
Figuur 10. De eerste fase van gemeente 5

Het verschilt per gemeente binnen welke stroom er meer of minder aandacht wordt georganiseerd. Echter, een opvallende trend is dat vooral de problemenstroom en de politieke stroom elkaar lijken te versterken. In gemeente 4, met een gemiddelde aanpak, is een ondermijningsbeeld opgesteld vanuit de betrokkenheid van een ngo-medewerker. Daarnaast zorgt overlast in de gemeente ervoor dat de gemeenteraad betrokken is bij het probleem. Ook in andere gemeenten is dit te zien. In gemeenten 6, 7 en 8 vindt beweging plaats in de problemenstroom, waardoor de gemeenteraad of een lokale bestuurder betrokken raakt bij het thema en aandacht voor de aanpak van mensenhandel organiseert. Hier zit ook de belemmering in bijvoorbeeld gemeente 1, waar de politieke kleuring van de gemeenteraad gunstig is en verschillende organisaties en politieke partijen vragen om aandacht, maar waar geen incidenten hebben plaatsgevonden en geen inzicht is in aard en omvang. Door het gebrek aan dit inzicht blijkt het uiteindelijk tot moeilijk om aandacht te organiseren, met gevolgen voor het van de grond komen van een bestuurlijke aanpak. Waar de problemenstroom en de politieke stroom elkaar dus lijken te versterken, staat de beleidsstroom meer op zichzelf. Juist deze stroom is de stroom waarin de gemeenten die niet tot een *policy window* komen wel vaak beginnen: er zijn landelijke afspraken waaraan voldaan moet worden.

5.4.2. Institutionalisering

In de tweede fase moet aandacht worden geborgd. In de vorige paragraaf bleek dat vier van de acht gemeenten in de eerste fase kwamen tot een *policy window*. Binnen drie van deze vier gemeenten lukt het om tot een zekere mate van borging te komen, zoals is weergegeven in de figuren in bijlage 9. Gemeente 8 dient ook hier als voorbeeld. In de eerste fase kent deze gemeente binnen elk van de drie

stromen beweging, waardoor een *policy window* voor agendering onstaat. In figuur 11 is te zien dat ook in de tweede fase activiteit plaatsvindt binnen elk van de drie stromen: intern wordt uitgebreid gecommuniceerd over het belang van het onderwerp (problemenstroom), er wordt capaciteit besteed aan training en bewustwording en er is een integraal signaleringsoverleg (beleidsstroom), en regionaal draaien er projecten en fungeert de burgemeester als politieke sponsor (politieke stroom). Ook in deze fase komen de drie stromen dus samen en is er een *window* voor een geborgde aanpak van mensenhandel, wat ook blijkt uit de status van de huidige aanpak van de gemeente. In gemeente 8 vindt dus zowel agendering als borging klaar, waarmee het beter lukt om een geïnstitutionaliseerde aanpak van mensenhandel te organiseren.

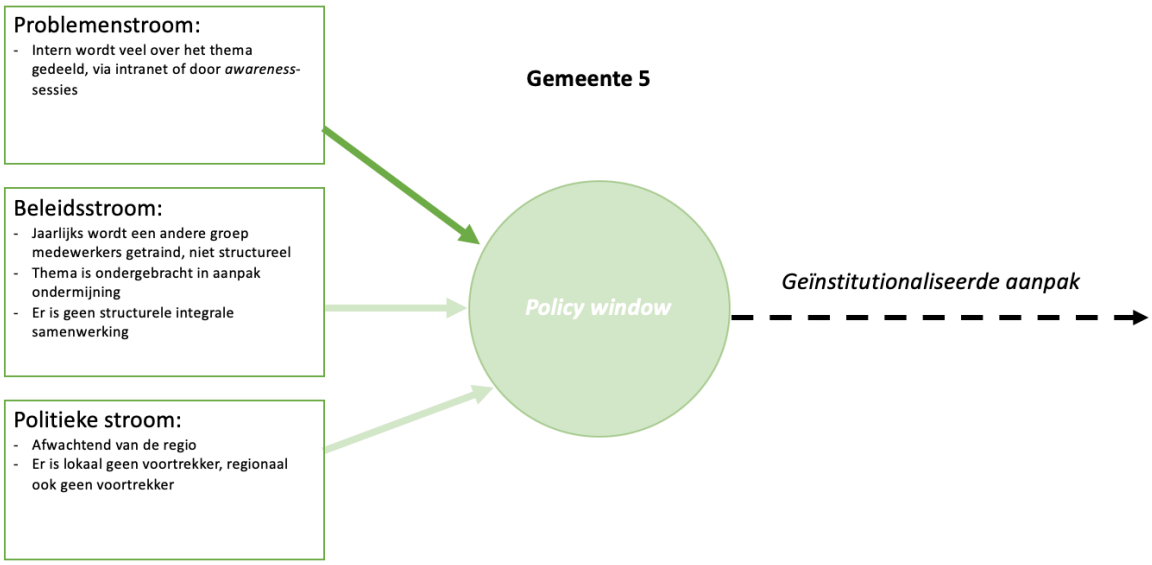


Figuur 11. De tweede fase van gemeente 8.

In gemeenten 2, 7 en 8 gebeurt hetzelfde: er is beweging in elk van de drie stromen waardoor een *policy window* ontstaat waarin een aanpak van mensenhandel geborgd kan gaan worden. In gemeente 6 is nog niet veel beweging in de problemenstroom, maar wel in de andere twee stromen. Gemeenten 6 en 7 zijn beide, als grote gemeenten, minder regiogericht dan de andere gemeenten in het onderzoek. Wel zien ze het belang in van regionale samenwerkingsverbanden en zijn daarin voortrekker in de regio, of zoeken juist samenwerkingsverbanden met andere grote steden in Nederland.

Voor de andere vier gemeenten ziet de situatie er anders uit, omdat deze gemeenten in de eerste fase niet tot agendering kwamen. Logischerwijs moet eerst deze fase voldaan worden, voordat aan borging van een aanpak van mensenhandel begonnen kan worden. Toch worden in deze gemeenten vaak wel borgingsactiviteiten ondernomen. In figuur 12 is bijvoorbeeld te zien dat in gemeente 5 binnen de problemenstroom wel degelijk activiteit plaatsvindt. Intern wordt veel over mensenhandel gedeeld, zowel online via Intranet als offline via speciale bewustwordingssessies. Echter, binnen de beleidsstroom is te zien dat rondom het thema mensenhandel niet structureel integraal wordt samengewerkt, en dat het thema mensenhandel momenteel vooral is ondergebracht bij

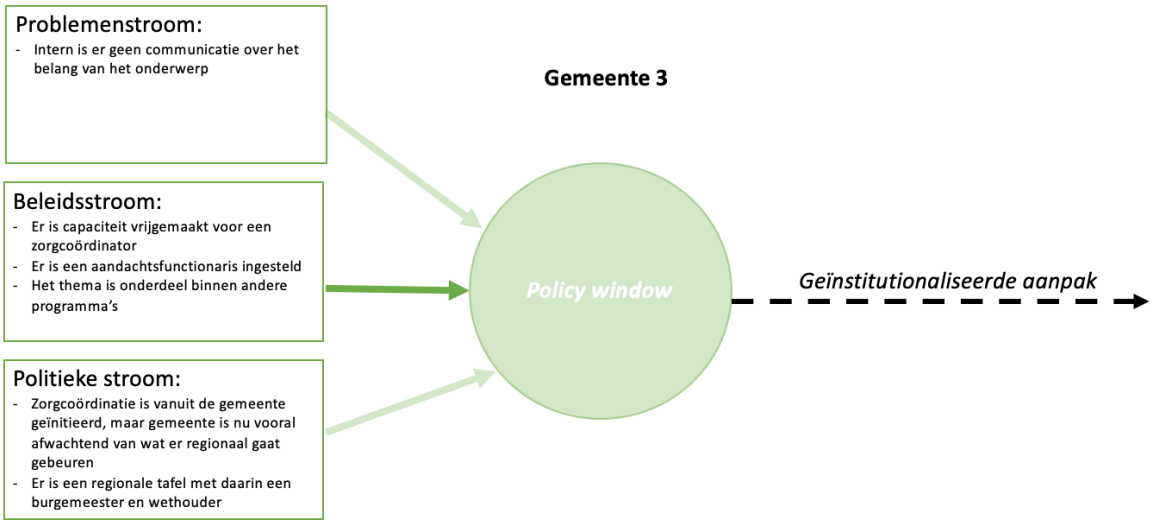
het thema ondermijning. Binnen de politieke stroom wordt duidelijk dat de gemeente vooral afwachtend is van wat er regionaal gebeurt, en ontbreekt het aan een voortrekker of een politieke sponsor. In deze gemeente worden er dus een paar borgingsactiviteiten ondernomen, maar niet in iedere stroom waardoor van een *policy window* geen sprake is.



Figuur 12. De tweede fase van gemeente 5.

Wat opvalt in deze categorie gemeenten is dat vooral borgingsactiviteiten worden ondernomen die door de landelijke afspraken zijn ingegeven, zoals het aanstellen van een regionale zorgcoördinator en een plaatselijke aandachtsfunctionaris. Echter, omdat in de eerste fase geen agendering plaatsvond in deze gemeenten, landen deze activiteiten niet echt en is er geen sprake van borging.

Een voorbeeld hiervan is gemeente 3. Hoewel in de eerste fase binnen deze gemeente in geen van de drie stromen veel activiteit plaatsvond en geen agendering ontstond, is er wel activiteit te zien in de tweede fase. In figuur 13 is te zien hoe binnen deze gemeente binnen de beleidsstroom capaciteit vrijgemaakt wordt voor een regionale zorgcoördinator, en in de gemeentelijke organisatie wordt een aandachtsfunctionaris ingesteld. Toch is ook hier te zien dat de borgingsactiviteiten beperkt blijven tot één stroom. In bijlage 9 is te zien dat ook in gemeenten 1 en 4 er telkens twee stromen zijn waarin nog weinig gebeurt, waardoor er dus geen borging ontstaat in de tweede fase. Dit is ook terug te zien in de huidige aanpak van deze gemeenten, die in ieder van deze gemeenten nog beginnend of gemiddeld is. Elk van deze gemeenten organiseert dus wel enkele borgingsactiviteiten, terwijl in de eerste fase geen agendering is ontstaan.



Figuur 13. De tweede fase van gemeente 3.

Wat verder opvalt in deze fase is dat in de helft van de gemeenten binnen de problemenstroom nog weinig gebeurt. Vaak wordt binnen de beleidsstroom van alles uitgezet: er wordt een aandachtsfunctionaris aangewezen, er wordt een training gegeven, er wordt capaciteit vrijgemaakt voor een regionale zorgcoördinator. Dit zijn dus vooral de maatregelen die zijn geïntroduceerd in het Basisniveau bestuurlijke aanpak (V&J, LIEC-RIEC & CCV, 2015) en door Commissie Lenferink (2015). Net als in de eerste fase wordt ook hier de beleidsfase dus vooral ingegeven door de landelijke politiek. Ondertussen wordt binnen de problemenstroom weinig gecommuniceerd over het belang van het probleem of over de haalbaarheid van bepaalde beleidsmaatregelen. In verschillende gemeenten leidt dit tot het ontbreken van een *window* en het niet van de grond krijgen van een bestuurlijke aanpak. Het verschil tussen extrinsieke motivatie en intrinsieke motivatie die in de eerste fase soms dus bepalend was voor agendering lijkt ook in de tweede fase een belangrijke rol te spelen. Gemeenten met extrinsieke motivatie ondernemen wel borgingsactiviteiten in de tweede fase, maar komen niet tot borging omdat deze activiteiten niet aansluiten op een *policy window* in de eerste fase.

5.4.3. Verhouding tussen de twee fasen

Tot slot nog een enkele opmerking over de opeenvolging van de twee fasen. Allereerst is heel duidelijk te zien dat de gemeenten waar in fase 1 een *policy window* ontstond, ook de gemeenten zijn die in fase 2 meer succes hebben. In de vier gemeenten die verder zijn met de bestuurlijke aanpak van mensenhandel, zijn beide fasen helemaal of bijna helemaal doorlopen. Dit betekent niet dat ze direct een geslaagde, effectieve aanpak van mensenhandel realiseren, maar het lijkt er wel op dat in deze gemeenten de aandacht voor het thema zodanig geborgd wordt, dat het logischerwijs meer succes kan worden verwacht in deze gemeenten.

Dat de agendering en institutionalisering niet een lineair proces hoeft te zijn, blijkt uit de gesprekken met de vier gemeenten met een beginnende of gemiddelde aanpak. In deze vier gemeenten

lukte het niet om tot een *policy window* te komen in de eerste fase. Ondanks het gebrek aan agendering worden in deze gemeenten in de tweede fase echter wel borgingsactiviteiten ondernomen. Deze activiteiten blijven echter beperkt tot één stroom en landen niet, omdat ze niet aansluiten op een *policy window* voor agendering in de eerste fase. Dit kwam vaak voor in de gemeenten waarin respondenten aangaven vooral extrinsiek gemotiveerd te zijn door landelijk beleid en landelijke afspraken.

Wel kan het zo zijn dat activiteit in de tweede fase soms ook weer stromen in de eerste fase in beweging kan zetten. Zo is bijvoorbeeld in gemeente 4 een regionale zorgcoördinator ingesteld, die nu bezig is met informatie verzamelen over aard en omvang om dit bestuurlijk te agenderen in de gemeenten in de regio. Beweging in de tweede fase kan dus stromen in de eerste fase weer in gang zetten om richting agendering te gaan. De tweede fase treedt niet precies in op het moment wanneer in de eerste fase een *policy window* is ontstaan. Beide fasen kunnen door elkaar heen lopen waardoor de scheiding vaag wordt tussen wat agendering is en wat borging. Het onderzoeksmodel wordt daarmee zoals verwacht een chaotisch proces wat niet lineair wordt doorlopen. Wel is voor het uiteindelijke slagen van fase 2 nodig dat agendering in fase 1 is bereikt.

6. Conclusie en discussie

6.1. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag van dit onderzoek beantwoord: *Welke factoren dragen bij aan de agendering en institutionalisering van een gemeentelijke aanpak van mensenhandel?*

Er wordt een groeiend beroep gedaan op gemeenten in de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Toch staat het thema in veel gemeenten nog niet op de agenda, hoofdzakelijk door de onzichtbaarheid, complexiteit en onzekerheid van de problematiek van mensenhandel. Daarnaast is het ingewikkeld om de aanpak van mensenhandel te borgen en op lange termijn aandacht te houden te midden van alle problematiek die om aandacht vraagt. Om deze aandacht vast te houden is een geïnstitutionaliseerde aanpak van mensenhandel nodig. In dit onderzoek is daarom gekeken naar de twee fasen die hiertoe moeten leiden: agendering en institutionalisering. In de eerste fase gaat het erom dat het beleidsthema mensenhandel op de lokale beleidsagenda komt te staan. In de tweede fase gaat het erom dat het beleidsthema wordt geborgd binnen de gemeentelijke organisatie. In dit onderzoek is een veelheid aan factoren naar voren gekomen die bijdragen aan de agendering of institutionalisering van een lokale aanpak van mensenhandel. Voordat de specifieke factoren per fase worden gepresenteerd, worden de vier belangrijkste en meest bepalende conclusies getrokken.

6.1.1. Centrale conclusies

De eerste conclusie uit het onderzoek is dat, zoals verwacht, beide fasen nodig zijn om tot een geïnstitutionaliseerde aanpak van mensenhandel te komen. In beide fasen zijn dus activiteiten nodig in de problemenstroom, beleidsstroom en politieke stroom waardoor de drie stromen samenkomen in een *policy window* (Kingdon, 1984). Gemeenten die in de eerste fase een *policy window* bereiken, hebben

de aanpak van mensenhandel geagendeerd en blijken daardoor in de tweede fase meer activiteiten binnen meer stromen te ondernemen. Gemeenten die in de eerste fase niet tot agendering komen, blijken vaak gemeenten die iets met het thema doen omdat het vanuit de landelijke politiek is ingegeven. Deze gemeenten ondernemen wel borgingsactivtiteiten in de tweede fase, maar vooral die activiteiten die landelijk zijn afgesproken, wat in de theorie ook als bepalende factor naar voren kwam (Liu et al., 2010). Echter, omdat de motivatie van deze gemeenten extrinsiek is en in fase 1 geen agendering heeft plaatsgevonden, landen deze activiteiten onvoldoende waardoor een geïnstitutionaliseerde aanpak van mensenhandel uitblijft. Dit in tegenstelling tot de gemeenten die intrinsieke motivatie toonden: in deze gemeenten gaven respondenten aan dat een aanpak van mensenhandel past bij de waarden of uitstraling van de gemeente en dat het daarom belangrijk is om een aanpak te organiseren. Ook werd in deze gemeenten het belang van deze aanpak vaak breder gedragen binnen de organisatie. Hoewel de twee fasen elkaar dus opvolgen, zijn ze niet helemaal onafhankelijk te onderscheiden. Gemeenten die in de eerste fase niet tot agendering komen, beginnen toch vaak met activiteiten in de tweede fase. Hoewel dit niet leidt tot succesvolle institutionalisering, kan het wel zijn dat een activiteit in de tweede fase, zoals het aanstellen van een aandachtsfunctionaris, weer stromen in de eerste fase in beweging kan brengen. Zoals het model van Kingdon wordt geplaatst in de politieke benadering, moet dus ook het model uit dit onderzoek als zodanig benaderd worden: de fasen volgen elkaar niet lineair op (Jann & Wegrich, 2007). Net als de chaotische weergave van besluitvorming die in deze benadering wordt verondersteld (Cohen et al., 1972; Kingdon, 1984), is ook het proces van agendering en institutionalisering een chaotisch proces.

De tweede conclusie die getrokken kan worden, gaat over de fase van agendering. Binnen deze fase blijkt de factor inzicht in aard en omvang namelijk een belangrijke rol te spelen. Deze factor werd door bijna iedere respondent genoemd, terwijl de factor in eerste instantie niet uit de literatuur naar voren kwam. De aard van mensenhandel leidt ertoe dat enig inzicht erin nodig is voor aandacht voor het probleem. Mensenhandel is een onzichtbaar probleem, wat je niet ziet als je er niet naar zoekt. Dit maakt dat in gemeenten waar de aanpak van mensenhandel weinig prioriteit heeft, ook weinig signalen naar boven komen. Dit zorgt er weer voor dat het probleem niet urgent is, waardoor een aanpak niet van de grond komt. Inzicht in aard en omvang in een gemeente is dus essentieel om aandacht voor het probleem te krijgen. Daarbij gaat het dan ook nadrukkelijk niet alleen om dader- of slachtoffercijfers, omdat die zeer gering zijn, maar juist ook om het bewustzijn van de inhoud en ernst van de problematiek. Wat betreft monitoring in de tweede fase kan het ook gaan om het aantal signalen, de aard van de signalen en op welke vormen van uitbuiting de grootste risico's liggen binnen een specifieke gemeente.

Een andere factor die in eerste instantie niet uit de literatuur naar voren kwam, maar wel bepalend bleek, is een structurele integrale samenwerking. Deze factor blijkt bepalend te zijn in de tweede fase, de institutionalisering. Bekend is dat een geïntegreerd netwerkt helpt bij het agenderen van een beleidsprobleem (Zahariadis, 2007). Echter, uit literatuur over eerdere netwerken voor

bestrijding van mensenhandel bleek dat deze netwerken bestonden voor de duur van een tijdelijk project en daarna weer uiteenvielen (Van Gestel & Verhoeven, 2014). In de tweede fase blijkt dan ook dat gemeenten die een samenwerking specifiek gericht op mensenhandel structureel weten te organiseren, het beter lukt om de aandacht voor het thema levend te houden. Het is daarbij van belang dat deze samenwerking wordt gevoed met casuïstiek of andersoortige informatie over de problematiek, omdat de kans aanwezig is dat de samenwerking anders weer verzwakt.

De vierde conclusie betreft het gericht zijn op de regio. Vanuit de literatuur werd al gesteld dat samenwerkingen tussen verschillende overheden kan helpen bij borging (Lian & Robinson, 2002; Streck, 2002), maar over de relatie tussen gemeenten in regionale verbanden in Nederland was nog weinig bekend. Regiogerichtheid blijkt in dit onderzoek een belangrijke rol te spelen, ook omdat veel zorg- en veiligheidsorganisaties op regionaal niveau zijn georganiseerd. Alle gemeenten zijn in zekere mate gericht op regionale verbanden, maar hierin is wel een verschil aan te merken tussen gemeenten die de regio actief opzoeken of gemeenten die afwachtend zijn van activiteit in de regio. In deze laatste groep vindt er minder activiteit plaats in de tweede fase en duurt het langer voordat een aanpak van mensenhandel wordt gerealiseerd.

6.1.2. Factoren die bijdragen aan agendering

Binnen de problemenstroom wordt duidelijk dat mensenhandel vaak een onderbelicht thema is, omdat allerlei thema's tegelijk om aandacht vragen, wat resulteert in een *problem load.* Drie factoren blijken te helpen om toch aandacht voor het probleem te organiseren. Zoals hierboven staat beschreven, is vooral inzicht in en bewustzijn van de aard en omvang van de problematiek bepalend. Daarnaast is, zoals verwacht op basis van het theoretisch kader, ook het plaatsvinden van een incident rondom mensenhandel een aandachtstrekker (Birkland, 1998; Henstra, 2010). Een *focusing event* levert echter meestal niet aandacht op voor het brede thema mensenhandel, maar voor de vorm van uitbuiting die door het incident aan het licht komt. Ook de beschikbaarheid van geld blijkt een belangrijke factor voor aandacht. In de context van dit onderzoek wordt vooral naar het Rijk gekeken vanuit de gemeenten. De afwezigheid van een extra subsidiëring voor de gemeentelijke aanpak van mensenhandel is voor veel gemeenten een belemmering om aandacht te krijgen voor het thema.

In de beleidsstroom is het helpend wanneer binnen de gemeente een geïntegreerd netwerk bestaat waarin zowel de zorgkant als de veiligheidskant vertegenwoordigd zijn. Wanneer het contact tussen deze twee domeinen niet goed is, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie, leidt dit tot een vertraging in het organiseren van aandacht. Zoals uit het theoretisch kader al bleek, zorgen verschil in probleemdefinitie en prioriteiten plus gebrekkige communicatie en informatiedeling tussen organisaties voor een belemmering in de mate van integratie van een netwerk (Harvey et al., 2015; Van Gestel & Verhoeven, 2015). Zoals hierboven genoemd, blijkt verder dat de motivatie van een gemeente om iets met het thema te doen bepalend is voor agendering. Overeenstemming met landelijke afspraken en beleid zorgt in veel gevallen voor enige aandacht in een gemeente zoals ook

gevonden door Liu et al. (2010). Overeenstemming met de dominante waarden van de gemeente blijkt echter beter te helpen bij een brede agendering van mensenhandel.

Binnen de politieke stroom blijkt dat tegen de verwachtingen van het onderzoek in, actie- en belangengroepen een zeer beperkte rol spelen binnen de gemeenten in het organiseren van aandacht voor mensenhandel. In veel literatuur wordt dit soort politieke groeperingen genoemd als bepalend voor agendering, zeker op lokaal niveau (Cobb et al., 1976; Liu et al., 2010; Stolz, 2005). In dit onderzoek komt slechts in een enkele gemeente voor dat een belangengroep actief aandacht organiseert voor de aanpak van mensenhandel. Vaak gaat het dan om een landelijke organisatie of ngo, of om lokale zorgaanbieders, die zelf ook belang kunnen hebben bij bijvoorbeeld opvangplekken. Het is onduidelijk waarom deze factor een beperkte rol speelt in dit onderzoek. Het kan zijn dat er geen verbindingen worden gelegd met dit soort groeperingen, of dat gezien de aard van de problematiek weinig belangengroepen gemoeid zijn met dit onzichtbare thema. Politieke betrokkenheid speelt daarentegen een veel grotere rol. Dit kan persoonlijke betrokkenheid zijn vanuit een lokale bestuurder, het college of vanuit de gemeenteraad, waarbij ook de politieke kleur nog verschil kan maken. Betrokkenheid kan echter ook komen van een ambtenaar die zich hard maakt voor de aanpak van mensenhandel. Het is wel belangrijk dat deze ambtenaar vanuit de politiek de ruimte krijgt om met het thema aan de slag te gaan. Een betrokken bestuurder of ambtenaar zou ook kunnen optreden als *policy entrepreneur* en de stromen bij elkaar brengen (Kingdon, 1993; Zahariadis, 2007). Dit kan bijvoorbeeld door klaar te staan met een beleidsvoorstel, inzicht te vergaren over de lokale problematiek en op het moment dat hierdoor politieke aandacht ontstaat het voorstel in te dienen.

Verhouding tussen de stromen

In de eerste fase blijken vooral de problemenstroom en de politieke stroom elkaar te versterken. Binnen de problemenstroom komt aandacht voor het probleem naar voren door bijvoorbeeld inzicht in aard en omvang of door een *focusing event*. Wanneer dit gebeurt komt ook de politieke stroom in actie, doordat bijvoorbeeld vragen gesteld worden door de gemeenteraad of doordat lokale bestuurders aangespoord worden iets aan de problematiek te doen. In gemeenten waarin het niet lukt om een *policy window* te bereiken vindt niet in iedere stroom beweging plaats. Daarnaast is te zien dat in deze groep gemeenten de aandacht in eerste instantie begint binnen de beleidsstroom: gemeentelijk beleid moet voldoen aan landelijke afspraken die zijn gemaakt rondom de aanpak van mensenhandel.

6.1.3. Factoren die bijdragen aan institutionalisering

Uit de analyse van de tweede fase blijkt dat binnen de problemenstroom het vooral belangrijk is dat intern wordt gecommuniceerd over het belang van het onderwerp en van een aanpak daarop, wat overeenkomt met de literatuur over organisatieverandering (o.a. Whelan-Berry & Somerville, 2010). Wanneer de aanpak van mensenhandel breed in de organisatie wordt gedragen, is de kans op borging groter. Zeker bij de aanpak van mensenhandel is dit belangrijk, omdat gezien de onzichtbaarheid van

het thema het niet vanzelfsprekend is dat het belang van het onderwerp direct door iedereen wordt gezien. Wat betreft framing komen de resultaten minder overeen met de literatuur. Bij het *framen* van mensenhandel gaat het niet zozeer om het nieuw houden van het probleem, zoals dat bij klimaatverandering bijvoorbeeld wel belangrijk is (Pralle, 2009). Door de onzichtbaarheid van de problematiek van mensenhandel is van saturatie namelijk nog geen sprake, waarbij aandacht verslapt omdat het probleem 'oud wordt'. Bij mensenhandel is het juist belangrijk dat duidelijkheid wordt geschept over wat precies de probleemdefinitie is. De resultaten uit dit onderzoek waren wisselend in de vraag of deze voorlichting nodig is voor het brede publiek of vooral voor kwetsbare groepen.

Binnen de beleidsstroom zijn er verscheidene factoren die van invloed blijken te zijn op het borgen via beleid. Allereerst is een structurele integrale samenwerking van belang, zoals hierboven beschreven. Daarnaast ligt het voor de hand om mensenhandel onder te brengen in bestaande beleidsthema's zoals ondermijning of huiselijk geweld, en om bestaande structuren binnen het zorg- en veiligheidsdomein te gebruiken om casuïstiek te bespreken of een bestuurlijke aanpak te organiseren. Het inbedden van mensenhandel op deze manier kan er echter ook voor zorgen dat het thema ondergesneeuwd raakt en weinig unieke aandacht krijgt. Ook het opnemen van mensenhandel in een programma is voor gemeenten een populaire manier van borging, maar wel vaak slechts voor de looptijd van het programma, wat vaak de politieke termijn van vier jaar is. Hierbij worden dus ook vooral concrete, actiegerichte doelen gesteld, terwijl langetermijndoelen juist kunnen bijdragen aan aandacht over een nog langere periode (Pralle, 2009). In sommige gemeenten wordt een concreet actieprogramma gecombineerd met een regionale langetermijnvisie, wat volgens Hovi et al. (2009) kan helpen bij borging. Binnen de gemeentelijke organisatie helpt het vooral wanneer middelen worden vrijgemaakt voor voornamelijk training en voor een functie die specifiek wordt ingesteld voor de aanpak van mensenhandel, zoals ook blijkt uit literatuur over organisatieverandering (Princen, 2011; Whelan-Berry & Somerville, 2010). Training van medewerkers op signalering en bewustzijn draagt vooral bij wanneer het structureel wordt ingezet. Ook opleiding voor een expertfunctie kan helpend zijn. Daarnaast blijkt het van belang dat deze functie structureel is, en niet op tijdelijke basis wordt ingezet. Aanvullend hierop blijkt uit de resultaten dat een structureel overleg met expertfuncties op mensenhandel van andere organisaties ook kan helpen bij borging van het thema.

Verder blijkt dat het van belang is dat de aanpak wordt gemonitord. Ondanks de verwachting dat monitoring weinig effect zou hebben gezien de aard van de problematiek en het gebrek aan beleid, blijkt uit de resultaten dat dit juist nodig is om aandacht vast te houden. Belangrijk daarbij is wel dat het niet direct gaat om het bijhouden van dader- en slachtoffergegevens, omdat die vaak ontbreken of erg laag zijn. Het gaat vooral om het monitoren van het aantal signalen dat wordt gemeld, en wat de aard is van deze signalen. Een voorbeeld hiervan is de oprichting van een meldpunt in meerdere gemeenten om intern of extern signalen op een laagdrempelige manier op te halen.

Tot slot kan het binnen de politieke stroom helpen wanneer een politiek voortrekker wordt aangewezen. Een politiek voortrekker kan ook regionaal een belangrijke rol spelen in het aansporen

van andere bestuurders om actief te worden op het thema. De vraag hierbij is echter wel voor hoe lang deze politieke sponsor kan bijdragen aan het borgen van aandacht, omdat machtswisselingen dit sponsorschap weer kunnen stoppen (Zahariadis, 2007). Ook regiogerichtheid speelt een belangrijke rol in deze stroom, zoals te zien is in paragraaf 6.1.2.

Verhouding tussen de stromen

In deze fase is te zien dat in veel gemeenten binnen de problemenstroom weinig activiteit plaatsvindt. Vooral in de gemeenten die zich bezighouden met borgingsactiviteiten die in landelijke afspraken zijn vastgesteld, vindt vooral activiteit plaats in de beleidsstroom (zoals het aanstellen van een aandachtsfunctionaris of zorgcoördinator). In deze gemeenten wordt het thema echter niet breder geborgd, door bijvoorbeeld intern te communiceren over het belang van een aanpak van mensenhandel.

6.2. Discussie

6.2.1. Implicaties voor de theorie

Dit onderzoek draagt op verschillende manieren bij aan theorie over lokale besluitvorming. Verschillende onderzoekers hebben het model van Kingdon (1984) als basis gebruikt om te analyseren hoe aandacht wordt georganiseerd voor een bepaald beleidsthema. In dit onderzoek is een volgende stap gezet door het stromenmodel ook te gebruiken om de borging van aandacht te analyseren. Hieruit blijkt dat voor een geïnstitutionaliseerde aanpak van een thema als mensenhandel beide fasen doorlopen moeten worden. Door dit model toe te passen op een lokale context voor vergelijkbare *wicked problems* als mensenhandel, kan ontdekt worden waar een gemeente zich bevindt in het model en waar nog stappen gezet moeten worden. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat dit model niet dient om de effectiviteit van een aanpak van mensenhandel te onderzoeken, maar alleen de aandacht voor deze aanpak. Verder is het van belang om de nuance in het model te behouden: net als het beleidsproces is ook het institutionaliseren van aandacht een chaotisch proces, waarin het lineair doorlopen van een model nooit aan de orde is.

Daarnaast wordt in dit onderzoek literatuur over agendasetting gecombineerd met literatuur over organisatieverandering. Door deze combinatie van literatuurstromen wordt het mogelijk om institutionalisering van aandacht te onderzoeken in de twee fasen: agendering en institutionalisering. Deze koppeling is vooral van belang voor *wicked problems* die niet expliciet om aandacht roepen en die wel voor de lange termijn aandacht nodig hebben. In dit soort problematiek is het noodzakelijk om aandacht te verkrijgen door middel van een *policy window*, maar moet ook een stap verder gedaan worden om te zorgen dat de aandacht niet verdwijnt na verloop van tijd. Door het betrekken van literatuur over organisatieverandering wordt duidelijk hoe aandacht kan worden ingebed,

Tot slot is in dit onderzoek een aantal factoren naar voren gekomen die bijdragen aan agendering en borging van een thema als mensenhandel, die op voorhand nog niet in de literatuur

waren gevonden. Drie daarvan lijken vooral van belang voor het model uit dit onderzoek. In de eerste fase gaat het om de factor inzicht in aard en omvang en in de tweede fase gaat het vooral om de factor structurele integrale samenwerking en de factor regiogerichtheid. Vooral de eerste twee factoren kwamen in eerste instantie niet uit de theorie naar voren als bepalende factoren. De reden daarvan kan worden gezocht in de aard van de problematiek. Mensenhandel is onzichtbaar en de aanpak van mensenhandel is complex en onzeker, terwijl de ernst van het incident door weinigen wordt ontkend. Om een thema als deze te agenderen kan het daarom helpen wanneer enig inzicht komt in de lokale aard en omvang van de problematiek. Daarnaast zorgt de complexiteit van een aanpak van mensenhandel ervoor dat een geïntegreerd netwerk niet alleen noodzakelijk is voor agendering, maar ook noodzakelijk voor institutionalisering. Wanneer het thema alleen belegd blijft bij de gemeente zal de aandacht beperkt en eenzijdig zijn. Ook over de factor regiogerichtheid was op voorhand weinig bekend. In dit onderzoek blijkt dat deze factor zowel helpend is voor institutionalisering van een aanpak als een belemmering kan zijn voor de gemeentelijke borging. In vervolgonderzoek moet worden gekeken of deze drie factoren ook voor andersoortige problematiek bepalend zijn voor agendering en institutionalisering, of dat dit alleen geldt voor problematiek met dezelfde kenmerken als mensenhandel-problematiek.

6.2.2. Implicaties voor de praktijk en aanbevelingen

Voordat de implicaties en aanbevelingen voor de praktijk worden gepresenteerd, moet nogmaals opgemerkt worden dat deze aanbevelingen gericht zijn op de agendering en institutionalisering van een aanpak van mensenhandel. Hiermee kunnen dus geen uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van de uitvoering van een aanpak van mensenhandel.

Algemeen

Het lokaal institutionaliseren van een aanpak van mensenhandel vraagt aandacht voor de twee fasen die in dit onderzoek zijn beschreven. Hoewel het model een min of meer statische weergave is van een in praktijk chaotisch en dynamisch proces, kan het wel handvatten bieden voor gemeenten die een thema als mensenhandel in hun organisatie willen of moeten borgen. Hierbij is het allereerst van belang op te merken dat het helpt waneer de twee fasen achtereenvolgens worden doorlopen. Wanneer in de gemeente nog weinig aandacht voor het thema is, moet er eerst focus worden gelegd op het organiseren van aandacht. Wanneer direct gestart wordt met de tweede fase door maatregelen te nemen voor borging, is de kans groot dat er weinig beweging van de grond komt, waardoor het uiteindelijk niet lukt om een geïnstitutionaliseerde aanpak te realiseren. Wanneer bijvoorbeeld een aandachtsfunctionaris en zorgcoördinator worden aangesteld zonder dat er aandacht voor mensenhandel is in de gemeente, wordt het ingewikkeld voor deze experts om goed te kunnen functioneren en een aanpak op touw te zetten. Daarnaast laat het onderzoek zien dat het noodzakelijk is om aandacht te geven aan elk van de drie stromen. Wanneer binnen de problemenstroom, de

beleidsstroom en de politieke stroom activiteit plaatsvindt, is het waarschijnlijker dat er een *policy window* ontstaat. Dat geldt zowel voor de fase van agendering als voor de fase van borging.

Gemeenten en ketenpartners

Op basis van de gevonden factoren kunnen enkele aanbevelingen worden opgesteld voor de gemeenten per stroom. Om aandacht te organiseren in de eerste fase kan het helpen wanneer vooral gelet wordt op de factoren die de grootste invloed lijken te hebben. Zo is het voor het onder de aandacht brengen van dit thema belangrijk dat er enige vorm van inzicht is in de aard en omvang van het probleem en dat lokale bestuurders bewust worden gemaakt van vooral de ernst van het probleem, niet alleen van de cijfers die bekend zijn. Verder is het noodzakelijk om een goede verbinding tussen het zorgdomein en het veiligheidsdomein te creëren, zowel binnen als buiten de organisatie. Wanneer deze domeinen van elkaar op de hoogte zijn en goed contact hebben is het eenvoudiger om tot een gezamenlijke aanpak te komen. Ook helpt het wanneer binnen de gemeente de nadruk wordt gelegd op intrinsieke motivatie en de morele plicht om iets met het thema te doen, in plaats van op het feit dat 'er nu eenmaal landelijke afspraken zijn gemaakt'. Wanneer een gemeente intrinsiek gemotiveerd is en het thema belangrijk vindt, is het waarschijnlijker dat aandacht georganiseerd kan worden. Helpend hierbij is betrokkenheid vanuit een lokale bestuurder. Wanneer dit niet vanzelf gaat kan een bestuurder ook gevraagd worden om meer uit te spreken over het thema, maar betrokkenheid kan ook vanuit een ambtenaar komen of vanuit een lobbygroep. Wel is het belangrijk dat er ruimte wordt gegeven aan alle actoren om het thema op de agenda te zetten.

Om aandacht te borgen binnen de tweede fase is het vooral belangrijk dat het thema mensenhandel binnen de gemeentelijke organisatie breed gedragen wordt. Dit kan door organisatie-breed bewustzijn te creëren over het belang van een aanpak van mensenhandel en door intern duidelijk te maken wie de aandachtsfunctionaris mensenhandel is en ruimte te bieden voor collega's om met vragen of signalen te komen. Daarnaast kan het verhelderend zijn om een heel duidelijke probleemdefinitie op te stellen van mensenhandel en deze ook naar buiten toe te communiceren. Beleidsmatig kan het helpen wanneer mensenhandel wordt ondergebracht bij bestaande thema's als ondermijning of huiselijk geweld, maar het risico hiervan is dat het thema ondergesneeuwd raakt of beperkt blijft tot het daderperspectief of het slachtofferperspectief of tot een enkele vorm van uitbuiting. Voor borging in programma's geldt hetzelfde: het draagt bij, maar het risico is dat na vier jaar het programma weer van de agenda verdwijnt. Om tot borging te komen is het van belang om structureel capaciteit vrij te maken, een vaste medewerker in dienst te stellen en om betrokken medewerkers als baliemedewerkers en toezichthouders te trainen op signalering op structurele basis. Ook een structurele samenwerking tussen zorg- en veiligheidspartijen kan hieraan bijdragen. In de politieke sfeer is het noodzakelijk dat een gemeente connectie zoekt met andere gemeenten in de regio om bijvoorbeeld capaciteit en uitzoekwerk te besparen, maar vooral om een verplaatsingseffect te voorkomen. Onderdeel hiervan is dat gemeenten hun successen delen met andere gemeenten. Het is hierbij wel belangrijk dat een

gemeente niet afwachtend is van wat er regionaal gebeurt, maar zelf begint met lokaal aandacht organiseren voor mensenhandel en zelf actief de regio opzoekt. Tot slot helpt het wanneer in de politiek een voortrekker wordt aangewezen die vaste sponsor is van het thema.

Rijk

Op grond van het onderzoek kan ook een enkele aanbeveling worden gedaan richting het Rijk. Allereerst is één van de belangrijke factoren voor agendering de beschikbaarheid van financiën. Door veel van de onderzochte gemeenten werd dan ook benoemd dat gebrek aan subsidie één van de redenen is waarom het lastig is om mensenhandel op de agenda te krijgen. Daarnaast werd ook meerdere keren genoemd dat de huidige programma's en afspraken weinig bindend zijn en specifieker kunnen, hoewel respondenten van landelijke organisaties aangaven dat deze afspraken wel een stok achter de deur kunnen zijn voor gemeenten. Kortom, door gemeenten wordt gevraagd om meer sturing vanuit het Rijk. Een belangrijke nuancering hierbij is dat extrinsieke motivatie niet de beste aanjager is van agendering. Wanneer een gemeente intrinsiek gemotiveerd is leidt dit tot meer kans op agendering. Toch blijkt een landelijk programma wel belangrijk voor aandacht, en leidt beschikbaarheid van geld waarschijnlijk tot meer aandacht.

6.2.3. Beperkingen en suggesties voor vervolgonderzoek

De grootste beperking van het onderzoek is dat de indeling van gemeenten in de niveaus van de huidige aanpak niet sluitend is. De indeling is deels gebaseerd op ervaringen van CoMensha en deels op de huidige criteria die zijn gesteld in het Basisniveau bestuurlijke aanpak mensenhandel (V&J, LIEC-RIEC & CCV, 2015). Deze criteria zijn echter verouderd en bieden geen garantie voor een effectieve aanpak van mensenhandel. Vanuit de ervaring van CoMensha zijn de gemeenten die voldoen aan deze criteria ook de gemeenten waarin de meeste aandacht voor het thema is. Om deze beperking zoveel mogelijk te ondervangen, zijn meerdere stappen ingebouwd om de huidige aanpak te onderzoeken: een gesprek met CoMensha vooraf, gerichte vragen in de interviews, en nogmaals een gesprek met CoMensha achteraf. Daarnaast is door verschil in het aantal respondenten per gemeente niet in iedere gemeente evenveel informatie opgehaald over de factoren die leiden tot agendering en institutionalisering. Verder zijn in het onderzoek alleen respondenten meegenomen die op een bepaalde manier al mensenhandel toegewezen hebben gekregen in hun functie. Dit kan ook de gesprekken hebben beïnvloed, omdat alle respondenten al min of meer met het thema bezig waren en het vaak ook erg belangrijk vonden.

Vervolgonderzoek is nodig om te analyseren of het model dat in dit onderzoek gepresenteerd is ook toepasbaar is op andere *wicked problems* en of de gevonden factoren overdraagbaar zijn. In dit onderzoek is de agendering en institutionalisering van de aanpak van mensenhandel onderzocht op lokaal niveau. Enkele kenmerken van de problematiek zijn vergelijkbaar met andere *wicked problems*, zoals klimaatverandering. Tegelijkertijd is de aard en omvang van mensenhandel van een heel andere

orde dan bijvoorbeeld klimaatverandering. Er moet onderzocht worden hoe in andere vraagstukken de twee fasen doorlopen worden, maar ook op factorniveau is het van belang om verder onderzoek te wijden aan welke factoren specifiek voor mensenhandel gelden en welke factoren breed van toepassing zijn op andere complexe problematiek. Ook moet in vervolgonderzoek nog meer focus worden gelegd op de interacties tussen de problemenstroom, de beleidsstroom en de politieke stroom. In dit onderzoek zijn al enkele patronen naar voren gekomen. In vervolgonderzoek kan gekeken worden naar de precieze werking tussen de drie stromen: welke stromen versterken elkaar, welke factoren binnen de stromen interacteren met factoren uit andere stromen en welke factoren zijn contextafhankelijk en voor welke moet bestuur actie ondernemen.

Ook is er vervolgonderzoek nodig naar de rol van de *policy entrepreneur*, die de drie stromen met elkaar kan koppelen. In dit onderzoek is niet expliciet de rol van een 'politiek ondernemer' onderzocht. Verschillende actoren uit dit onderzoek zouden deze rol op zich kunnen nemen, zoals een politieke sponsor of de expertfunctie of aandachtsfunctionaris die wordt aangesteld. Onderzoek is nodig naar het proces waar op deze actoren het proces van koppelen kunnen beïnvloeden.

Tot slot blijkt uit dit onderzoek dat het verschil tussen extrinsieke en intrinsieke motivatie tussen gemeenten bepalend kan zijn. Vervolgonderzoek kan ingaan op de vraag hoe het komt dat de ene gemeente meer intrinsieke motivatie toont en de aanpak meer verbindt bij de eigen normen en waarden dan de andere gemeente.

7. Referenties

Bekkers, V. J. J. M. (2012). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector* (3e herziene druk). Den Haag: Boom Lemma.

Bennett, C. J. (1991). What is policy convergence and what causes it?. *British journal of political science, 21*(2), 215-233.

Birkland, T. A. (1998). Focusing events, mobilization, and agenda setting. *Journal of public policy, 18*(1), 53-74.

Birkland, T. A. (2004). "The world changed today": Agenda-setting and policy change in the wake of the September 11 terrorist attacks. *Review of Policy Research*, *21*(2), 179-200.

Birkland, T. A. (2007). Agenda setting in public policy. In F. Fischer, G. J. Miller & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods* (pp. 63-78). Boca Raton: CRC Press.

Binderkrantz, A. S., Christiansen, P. M., & Pedersen, H. H. (2015). Interest group access to the bureaucracy, parliament, and the media. *Governance*, *28*(1), 95-112.

Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen* (2e druk). Den Haag: Boom Lemma.

Bruch, E. M. (2004). Models wanted: The search for an effective response to human trafficking. *Stanford Journal of International Law*, *40*(1), 1-46.

Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford university press.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (z.d.). Samenwerken. Geraadpleegd op 14 maart van https://hetccv.nl/onderwerpen/arbeidsuitbuiting/aanpak-arbeidsuitbuiting/samenwerken/

Cobb, R., Ross, J. K., & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *American political science review*, *70*(1), 126-138.

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, *17*(1), 1-25.

Commissie Lenferink. (2015). Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel. Geraadpleegd van https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/20150409-gemeenten-en-opvang-slachtoffers-mensenhandel-commissie-lenferink_0.pdf

Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel. (2014, 25 augustus). Rechtbank stelt kamer in voor mensenhandel. Geraadpleegd op 14 maart van https://www.comensha.nl/actualiteiten/item/rechtbank-stelt-kamer-in-voor-mensenhandel/

Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel. (2015). Jaaroverzicht. Het beeld van 2014. Geraadpleegd van https://www.comensha.nl/files/jaarverslag_comensha_2014.pdf

Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel. (2018). Suggesties voor gemeenten over lokaal en regionaal mensenhandel beleid. Geraadpleegd van https://www.comensha.nl/projecten/gemeenten/

Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel. (2019a). Mensenhandel in Nederland. Het beeld van 2018. Geraadpleegd van https://view.publitas.com/comensha/comensha-het-beeld-van-2018/page/1

Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel. (2019b, 18 oktober). Slachtoffermonitor Mensenhandel 2014-2018 uitgebracht: reactie CoMensha op de vijf aanbevelingen. Geraadpleegd op 30 juni van https://www.comensha.nl/actualiteiten/item/slachtoffermonitor-mensenhandel-2014-2018-vijf-aanbevelingen/

Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel. (z.d.-a). Over mensenhandel. Geraadpleegd op 14 maart van https://www.comensha.nl/over-mensenhandel/

Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel. (z.d.-b). Over ons. Geraadpleegd op 14 maart van https://www.comensha.nl/over-ons/

Dannevig, H., Hovelsrud, G. K., & Husabø, I. A. (2013). Driving the agenda for climate change adaptation in Norwegian municipalities. *Environment and Planning C: Government and Policy*, *31*(3), 490-505.

Domoney, J., Howard, L. M., Abas, M., Broadbent, M., & Oram, S. (2015). Mental health service responses to human trafficking: a qualitative study of professionals' experiences of providing care. *BMC psychiatry*, *15*(1), 289.

Effing, R., Van Hillegersberg, J., & Huibers, T. (2011). Social media and political participation: are Facebook, Twitter and YouTube democratizing our political systems?. In E. Tambouris, A. Macintosh & H. de Bruijn (Eds.), *Electroning participation (pp. 24-35).* Berlijn: Springer.

Effing, R., van Hillegersberg, J., & Huibers, T. (2016). Social media indicator and local elections in The Netherlands: towards a framework for evaluating the influence of Twitter, YouTube, and Facebook. In M. Z .Sobaci (Ed.), *Social media and local governments: Theory and practice* (pp. 281-298). Cham: Springer.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, *22*(1), 1-29.

Feezell, J. T. (2018). Agenda setting through social media: The importance of incidental news exposure and social filtering in the digital era. *Political Research Quarterly*, *71*(2), 482-494.

Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public administration review*, *66*(2), 168-176.

Garrett, E. (1998). Money, agenda setting, and direct democracy. *Texas Law Review 77*(7), 1845-1890.

Ghanem, S. (1997). Filling in the tapestry: The second level of agenda setting. In M. McCombs, D. L. Shaw & D. Weaver, *Communication and democracy: Exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory* (pp. 3-14). Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates Inc.

Harder, R. A., Sevenans, J., & Van Aelst, P. (2017). Intermedia agenda setting in the social media age: How traditional players dominate the news agenda in election times. *The International Journal of Press/Politics*, *22*(3), 275-293.

Harvey, J. H., Hornsby, R. A., & Sattar, Z. (2015). Disjointed service: An English case study of multi-agency provision in tackling child trafficking. *British journal of criminology*, *55*(3), 494-513.

Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public policy*, *3*(2), 101.

Henstra, D. (2010). Explaining local policy choices: a multiple streams analysis of municipal emergency management. *Canadian Public Administration*, *53*(2), 241-258.

Hester, J. B., & Gibson, R. (2007). The agenda-setting function of national versus local media: A time-series analysis for the issue of same-sex marriage. *Mass Communication & Society*, *10*(3), 299-317.

Hilgartner, S., & Bosk, C. L. (1988). The rise and fall of social problems: A public arenas model. *American journal of Sociology*, *94*(1), 53-78.

Hoogerwerf, A. (1989). *Overheidsbeleid* (4e druk). Alphen aan den Rijn: Samsom.

Hovi, J., Sprinz, D. F., & Underdal, A. (2009). Implementing long-term climate policy: Time inconsistency, domestic politics, international anarchy. *Global Environmental Politics*, *9*(3), 20-39.

Hut, I. (2019, 23 oktober). Meld zoveel mogelijk slachtoffers om mensenhandel te bestrijden. *Trouw*. Geraadpleegd op 9 maart van https://www.trouw.nl/opinie/meld-zoveel-mogelijk-slachtoffers-om-mensenhandel-te-bestrijden~b898a1031/

Incropera, F. P. (2016). *Climate change: a wicked problem: complexity and uncertainty at the intersection of science, economics, politics, and human behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.

Inspectie SZW. (z.d.). Arbeidsuitbuiting en mensenhandel. Geraadpleegd op 24 juni van https://www.inspectieszw.nl/onderwerpen/algemeen-arbeidsuitbuiting-en-mensenhandel

Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. In F. Fischer, G. J. Miller & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods* (pp. 43-62). Boca Raton: CRC Press.

Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press.

Jones, L., Engstrom, D. W., Hilliard, T., & Diaz, M. (2007). Globalization and human trafficking. *Journal of Sociology and Social Welfare*, *34*(2), 107-122.

Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Lamberta Raney, H., & Zahariadis, N. (2016). A river runs through it: A multiple streams meta-review. *Policy Studies Journal*, *44*(1), 13-36.

Kimberly, J. R. (1979). Issues in the creation of organizations: Initiation, innovation, and institutionalization. *Academy of management Journal*, *22*(3), 437-457.

Kim, Y., Kim, Y., & Zhou, S. (2017). Theoretical and methodological trends of agenda-setting theory: A thematic analysis of the last four decades of research. *The Agenda Setting Journal*, *1*(1), 5-22.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.

Kingdon, J. W. (1993). How do issues get on public policy agendas. *Sociology and the public agenda*, *8*(1), 40-53.

Kotter, J. P. (1995). Leading change: Why transformation efforts fail. *Harvard Business Review, 73*(2), 59-67.

Leger des Heils. (z.d.). Mensenhandel. Geraadpleegd op 14 maart van https://www.legerdesheils.nl/mensenhandel

Lian, K. K., & Robinson, N. A. (2002). Regional Environmental Governance: Examining the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Model. In D. C. Esty & M. H. Ivanova (Eds.), *Global environmental governance: Options and opportunities* (pp. 101-121). New Haven: Yale Printing & Publishing Services.

Liu, X., Lindquist, E., Vedlitz, A., & Vincent, K. (2010). Understanding local policymaking: Policy elites' perceptions of local agenda setting and alternative policy selection. *Policy Studies Journal*, *38*(1), 69-91.

Lo Iacono, V., Symonds, P., & Brown, D. H. (2016). Skype as a tool for qualitative research interviews. *Sociological Research Online*, *21*(2), 1-15.

McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public opinion quarterly*, *36*(2), 176-187.

McCombs, M. (2007). Agenda-setting. In G. Ritzer (Ed.), *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*, Geraadpleegd van https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/9781405165518.wbeosa025.pub2

Meraz, S. (2009). Is there an elite hold? Traditional media to social media agenda setting influence in blog networks. *Journal of computer-mediated communication*, *14*(3), 682-707.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.d.). RegioAtlas. Geraadpleegd op 14 maart van https://www.regioatlas.nl

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2019). Tabel aantal inwoners gemeenten per 1 januari 2019. Geraadpleegd van https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl/subsidies-en-regelingen/veranderopgave-inburgering-pilots/tabel-aantal-inwoners-gemeenten-per-1-januari-2019

Ministerie van Veiligheid en Justitie, LIEC-RIEC & CCV. (2015). Basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Geraadpleegd van https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/documenten/basisniveau-bestuurlijke-aanpak-van-mensenhandel/

Nationaal Rapporteur. (2019a, 18 oktober). Effectieve aanpak mensenhandel staat op losse schroeven. Geraadpleegd op 9 maart van https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2019/effectieve-aanpak-mensenhandel-staat-op-losse-schroeven.aspx

Nationaal Rapporteur. (2019b). Slachtoffermonitor 2014-2018. Geraadpleegd van https://www.nationaalrapporteur.nl/Publicaties/slachtoffermonitor-mensenhandel-2014-2018.aspx

Nationaal Rapporteur. (z.d.-a). Mensenhandel. Geraadpleegd op 9 maart van https://www.nationaalrapporteur.nl/Mensenhandel/

Nationaal Rapporteur. (z.d.-b). Over. Geraadpleegd op 30 juni van https://www.nationaalrapporteur.nl/Over/index.aspx

Neuman, W.L. (2014). *Understanding Research.* Harlow: Pearson Education Limited.

Noordegraaf, M. (2015). *Public management: Performance, professionalism and politics*. London: Palgrave McMillan.

Openbaar Ministerie. (z.d.). Organisatie van het OM. Geraadpleegd op 14 maart van https://www.om.nl/organisatie/openbaar-ministerie

Palmgreen, P., & Clarke, P. (1977). Agenda-setting with local and national issues. *Communication Research*, *4*(4), 435-452.

Politie. (z.d.). Mensenhandel. Geraadpleegd op 14 maart van https://www.politie.nl/themas/mensenhandel.html#alinea-title-wat-is-mensenhandel

Portz, J. (1996). Problem definitions and policy agendas: Shaping the educational agenda in Boston. *Policy Studies Journal*, *24*(3), 371-386.

Pralle, S. B. (2009). Agenda-setting and climate change. *Environmental Politics*, *18*(5), 781-799.

Princen, S. (2011). Agenda-setting strategies in EU policy processes. *Journal of European Public Policy*, *18*(7), 927-943.

Rabius & Synhaeve (2019). Aanpak mensenhandel in gemeenten. VNG en CoMensha. Resultaten enquête. Geraadpleegd van https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/20190825_rapportage-enquete-aanpak-mensenhandel-vng-comensha.pdf

Raad voor de Kinderbescherming. (2018, 22 januari). Kinderuitbuiting. Geraadpleegd op 14 maart van https://www.kinderbescherming.nl/actueel/nieuws/2018/01/22/kinderuitbuiting

RIEC-LIEC. (z.d.). RIEC's en LIEC. Geraadpleegd op 14 maart van https://www.riec.nl/riecs-en-liec

Rijksoverheid. (2018a). Samen tegen mensenhandel. Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/tk-bijlage-3-samen-tegen-mensenhandel

Rijksoverheid. (2018b). Programmastart Interbestuurlijk Programma (IBP). Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/14/programmastart-interbestuurlijk-programma-ibp

Rijksoverheid. (z.d.-a). Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Geraadpleegd op 27 maart van https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/wmo-2015

Rijksoverheid. (z.d.-b). Opvang. Geraadpleegd op 14 maart van https://www.wegwijzermensenhandel.nl/Beschermen/Opvang/

Rijksoverheid. (z.d.-c). Bestrijden van mensenhandel. Geraadpleegd op 14 maart van https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenhandel-mensensmokkel/bestrijden-mensenhandel

Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. *Policy analysis, 5*(4), 481-504.

Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European public policy*, *5*(1), 98-130.

Sayre, B., Bode, L., Shah, D., Wilcox, D., & Shah, C. (2010). Agenda setting in a digital age: Tracking attention to California Proposition 8 in social media, online news and conventional news. *Policy & Internet*, *2*(2), 7-32.

Schneider, B., Brief, A. P., & Guzzo, R. A. (1996). Creating a climate and culture for sustainable organizational change. *Organizational dynamics*, *24*(4), 7-19.

Sharp, E. B., Daley, D. M., & Lynch, M. S. (2011). Understanding local adoption and implementation of climate change mitigation policy. *Urban Affairs Review*, *47*(3), 433-457.

Simon, H. A. (1972). Theories of bounded rationality. *Decision and organization*, *1*(1), 161-176.

Simon, H. A. (2000). Bounded rationality in social science: Today and tomorrow. *Mind & Society*, *1*(1), 25-39.

Skogerbø, E., & Krumsvik, A. H. (2015). Newspapers, Facebook and Twitter: Intermedial agenda setting in local election campaigns. *Journalism Practice*, *9*(3), 350-366.

Stolz, B. (2005). Educating policymakers and setting the criminal justice policymaking agenda: Interest groups and the 'Victims of Trafficking and Violence Act of 2000'. *Criminal Justice*, *5*(4), 407-430.

Streck, C. (2002). Global public policy networks as coalitions for change. In D. C. Esty & M. H. Ivanova (Eds.), *Global environmental governance: Options and opportunities* (pp. 121-140). New Haven: Yale Printing & Publishing Services.

Todnem By, R. (2005). Organisational change management: A critical review. *Journal of change management*, *5*(4), 369-380.

Tweede Kamer 2018-2019, 2413397**.** Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/13/tk-aanbieding-van-het-programma-samen-tegen-mensenhandel

Uittenbroek, C. J., Janssen-Jansen, L. B., Spit, T. J., Salet, W. G., & Runhaar, H. A. (2014). Political commitment in organising municipal responses to climate adaptation: the dedicated approach versus the mainstreaming approach. *Environmental Politics*, *23*(6), 1043-1063.

Van Gestel, B., & Verhoeven, M. (2011). Obstakels voor samenwerking. *Justitiële verkenningen*, *37*(2), 23-39.

Van Gestel, B., & Verhoeven, M. (2014). Autonomie, ambtelijke organisaties en criminaliteitsbestrijding. *Tijdschrift voor Criminologie*, *56*(1), 24-41.

Van Thiel, S. (2014). *Research methods in public administration and public management: An introduction*. Abingdon: Routledge.

Veilig Thuis. (z.d.). Over Veilig Thuis. Geraadpleegd op 14 maart van https://veiligthuis.nl

Verenigde Naties. (2000). Resolutie 55/25, art.3. *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.* Geraadpleegd van https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/protocoltraffickinginpersons.aspx

Vereniging van Nederlandse Gememeenten. (z.d.). Mensenhandel. Geraadpleegd op 14 maart van https://vng.nl/artikelen/mensenhandel

Verhoeven, M., & van Gestel, B. (2017). Between visibility and invisibility: Sex workers and informal services in Amsterdam. *Feminist Economics*, *23*(3), 110-133.

Weick, K. E., & Quinn, R. E. (1999). Organizational change and development. *Annual review of psychology*, *50*(1), 361-386.

Wheaton, E. M., Schauer, E. J., & Galli, T. V. (2010). Economics of human trafficking. *International Migration*, *48*(4), 114-141.

Whelan-Berry, K. S., & Somerville, K. A. (2010). Linking change drivers and the organizational change process: A review and synthesis. *Journal of Change Management*, *10*(2), 175-193.

Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 65-92). Boulder: Westview Press.

Bijlage 1 – Informatietabel indeling niveau per gemeente

	Gemeente							
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**
Beleid*	Er is geen specifiek beleid op mensenhandel, er staat een nota als basisdocument.	Er ligt een regionaal ontwikkeldocument, lokaal is er geen specifiek beleid op mensenhandel.	Er is geen specifiek beleid op mensenhandel. Er is meegewerkt aan landelijke handreikingen.	Het thema is nu ondergebracht bij prostitutiebeleid. Specifiek beleid gaat regionaal aangepakt worden.	Er is nog geen specifiek beleid. Dit gaat regionaal aangepakt worden.	Mensenhandel is opgenomen in twee veiligheidsprogramm a's en in het collegeprogramma.	Er is een programma specifiek op mensenhandel in de maak.	Er is nog geen specifiek beleid lokaal, regionaal zijn er wel programma's.
Functies**	Er is een kwartiermaker aangesteld om de aanpak in te richten.	Mensenhandel is belegd bij een beleidsmedewerker sociaal domein. Er is een regionaal projectleider aangesteld op tijdelijke basis.	Er is een aandachtsfunctionaris aangesteld. Er is een regionale zorgcoördinator. Het thema is belegd bij beleidsmedewerkers binnen zorg en veiligheid.	Mensenhandel is belegd bij een beleidsmedewerker veiligheid. Er is een regionale zorgcoördinator.	Mensenhandel is belegd bij twee ambtenaren binnen zorg en veiligheid, waarbij één daarvan fungeert als aandachtsfunctionaris .	Mensenhandel is belegd bij twee ambtenaren binnen zorg en veiligheid, waarbij één daarvan fungeert als aandachtsfunctionaris .	Er is een beleidsadviseur mensenhandel aangesteld. Daarnaast is het thema belegd bij een aantal andere adviseurs binnen zorg en veiligheid.	Er is een aandachtsfunctionaris mensenhandel aangesteld. Daarnaast is het thema belegd bij medewerkers binnen het sociaal domein.
Actieve signalering	Er is nog geen sprake van actieve signalering, er is geen meldroute ingericht.	Er is een meldpunt loverboys, dat wordt nu breder getrokken naar mensenhandel. Er wordt getraind op signalering, nog niet structureel.	Er is nog geen sprake van actieve signalering, er is geen meldroute ingericht.	Er is een intern meldpunt voor ondermijning. Er zijn twee gecertificeerde toezichthouders mensenhandel. Er worden online training video's voor signalering aangeboden.	Er is nog geen sprake van actieve signalering op mensenhandel. Er is wel een intern meldpunt voor ondermijning.	Er is een meldpunt voor burgers. Er zijn trainingen, maar niet structureel.	Signalering is meegenomen in het programma, training hierop gebeurt nog niet structureel.	Er is een intern meldpunt, medewerkers worden getraind op signalering, er zijn signaleringsoverleggen.
Focus	De focus lig nog vooral op seksuele uitbuiting.	De focus wordt verbreed naar alle vormen van mensenhandel.	De focus ligt op alle vormen van mensenhandel.	Lokaal ligt de focus nog vooral op seksuele uitbuiting.	De focus ligt vooral op seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.	De focus wordt verbreed naar alle vormen van mensenhandel.	Focus ligt op alle vormen van mensenhandel.	De focus ligt vooral op seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.
Huidig niveau	**Beginnend**	**Gevorderd**	**Gemiddeld**	**Gemiddeld**	**Beginnend**	**Gevorderd**	**Ver**	**Gevorderd**

*'Gemeentelijk beleid en lokale regelgeving dat de aanpak van mensenhandel ondersteunt.' (V&J, LIEC-RIEC & CCV, 2015). Daarnaast wordt gelet op de vraag of beleid zowel de zorgkant als de veiligheidskant belicht.

**Functies waarbij specifiek mensenhandel is belegd. Volgens het Basisniveau bestuurlijke aanpak kan dit gaan om een aandachtsfunctionaris of een contactpersoon. Daarnaast heeft Commissie Lenferink gesteld dat in iedere regio een zorgcoördinator aangesteld moet worden (Commissie Lenferink, 2015)

Bijlage 2 – Topiclijst landelijke organisaties

Inleiding

Voorstellen/introductie

- Introductie en voorstellen
- Toestemming vragen om op te nemen
- Methode: semigestructureerd interview; 'geen goed of fout'; duur ongeveer 45-60 minuten
- Anonieme verwerking van gegevens; niet herleidbaar → informed consent
- Uitleg van het onderzoek: welke factoren zorgen nou dat mensenhandel een thema is binnen een gemeente en dat het ook structureel onder de aandacht blijft.
- Doelen van het gesprek: ik wil graag een algemeen beeld krijgen van uw rol in de aanpak van mensenhandel; een beeld van gemeenten waar het beter lukt en waarom; gemeenten waar het niet lukt en waarom.

Algemeen

- Wat is uw functie binnen de organisatie?
- Hoe vaak bent u zelf bezig met het thema mensenhandel; hoeveel komt u in uw werk in aanraking met dit thema?
- + Organisatie-specifieke vragen

Nationale aanpak

Agendering op nationaal niveau

- Indien relevant: hoe lang is mensenhandel al een thema voor uw organisatie?
- Indien relevant: wat is de reden dat uw functie/organisatie rondom mensenhandel in het leven is geroepen.
- Heeft u het idee dat mensenhandel de laatste jaren meer of juist minder op de agenda staat? Wat zijn daarvoor volgens u verklaringen?
- Op wat voor manier speelt politiek een rol? Hoe zorgt u dat mensenhandel op de politieke agenda blijft?

Lokale aanpak

- Tendens dat er meer bij gemeenten wordt neergelegd. Hoe reageren gemeenten daar volgens u op?

Agendering

- Wat zijn volgens u factoren die ervoor zorgen dat mensenhandel onder de aandacht komt in gemeenten?
- Hoe kan een gemeente mensenhandel onder de aandacht brengen en op de agenda zetten?

- Welke partijen zijn daarvoor belangrijk naast de gemeente?

Institutionalisering

- Hoe zorgt er een gemeente voor dat er blijvend aandacht is voor mensenhandel?
- Wat voor middelen kan een gemeente inzetten om een aanpak te borgen?
- In het huidige basisniveau bestuurlijke aanpak worden drie punten genoemd:
    - Actieve signalering van mensenhandel door de gemeente; training van meewerkers
    - Aanstellen van een aandachtsfunctionaris of contactpersoon mensenhandel
    - Beleid gericht op mensenhandel (vooral seksuele uitbuiting)
- In hoeverre zou u deze drie kenmerken ondersteunen/wat zijn hierop volgens u toevoegingen
- Wanneer doet een gemeente het volgens u goed als het gaat om lokale bestuurlijke aanpak?

<u>Context gemeenten</u>

- Kent u voorbeelden van gemeenten die in de aanpak van mensenhandel vooroplopen, of gemeenten die hier juist nog veel op te winnen hebben?
- Wat verklaart volgens u het verschil in aanpak tussen gemeenten?
- Hoe zou de ideale situatie eruit zien?

<u>Afsluiting</u>

- Zijn er nog factoren die we niet hebben besproken maar wel belangrijk zijn volgens u?
- Heeft u nog vragen aan mij?
- Uitleg wat ik ga doen met de data/wilt u op de hoogte gehouden worden van de resultaten?

Bijlage 3 – Topiclijst gemeenten

Inleiding

- Introductie en voorstellen
- Toestemming starten opname
- Uitleg onderzoek: ik onderzoek aandacht voor de gemeentelijke aanpak van mensenhandel. Het onderzoek is opgedeeld in twee fasen: mensenhandel onder de aandacht krijgen binnen een gemeente, en het vasthouden/borgen van die aandacht voor mensenhandel. Interview is ook opgebouwd in deze twee fasen.
- Uitleg interview: semigestructureerd; 45-60 minuten; uitleg over opbouw in twee fasen. Per fase zullen we een kort open gesprek hebben en daarna systematisch een aantal factoren bij langsgaan om te kijken of die ook in uw gemeente spelen.
- Doelen van het gesprek: ik wil een algemeen beeld krijgen van uw rol in de aanpak van mensenhandel; en een beeld vormen van welke factoren in uw gemeente helpen met het onder de aandacht krijgen en houden van het thema.

Algemeen

- Wat is uw functie binnen de gemeente en binnen welk domein bent u werkzaam?
- Hoe en hoe vaak komt u in uw werk in aanraking met het thema mensenhandel?

Huidige situatie

- Heeft u het idee dat dit thema leeft in uw gemeente?
- In hoeverre en hoe is de huidige aanpak van mensenhandel in uw gemeente georganiseerd?
    - *Beleid:* Is er beleid op mensenhandel/wat zijn de huidige maatregelen/onder welk beleid is dit ondergebracht? Op welke vormen van mensenhandel is dit beleid/maatregelen gericht? Wie is er bestuurlijk verantwoordelijk?
    - *Functies:* Welke mensen of afdelingen binnen de gemeenten houden zich daarmee bezig? Is er een functie speciaal ingesteld voor dit thema, zoals een aandachtstfunctionaris? Is er overleg/afstemming tussen zorg & veiligheid?
    - *Signalering:* wordt er vanuit de gemeente actief gesignaleerd of hierop getraind? Door wie, en hoe wordt dit opgepakt, is er sprake van een meldroute?
- Met welke organisaties wordt nu samengewerkt in de aanpak, en is deze samenwerking vastgelegd of meer casusafhankelijk?

Fase 1: Lokale agendering

Open

- Sinds wanneer is mensenhandel een (extra) thema in uw gemeente? Hoe is dat gegaan?

- Wanneer startte de aandacht, wat gebeurde er op dat moment in uw gemeente?
- Wat ging daarin goed, en wat waren meer belemmeringen die het organiseren van aandacht tegenhielden?

Gesloten

Ik noem nu een aantal factoren met de vraag of u die herkent in uw gemeente. Het kan zijn dat niet elke factor een rol speelt, geef dat dan gewoon aan. Bij de factoren die u herkent, zal ik vragen om een korte toelichting.

- Spelen de volgende factoren een rol in het onder de aandacht brengen van het thema mensenhandel?
    - Financiering/begroting
    - Media-aandacht
    - Incidenten/zaken rondom mensenhandel (al dan niet in eigen gemeente)
- Spelen de volgende factoren een rol in het organiseren van aandacht voor mensenhandelbeleid?
    - Landelijk beleid en programma's, projecten en handreikingen als het IBP, Samen tegen mensenhandel, project CoMensha/VNG en Basisniveau Bestuurlijke aanpak
    - Een geïntegreerde netwerksamenwerking, met bijvoorbeeld partijen uit zorg en veiligheid
- Hoe hebben politieke actoren hierin een rol gespeeld?
    - Actie- en belangengroepen
    - Politieke betrokkenheid vanuit bijvoorbeeld het College (collegeakkoord) of de Gemeenteraad en/of vanuit landelijke politiek

<u>Fase 2: Borgen van aandacht</u>

Open

- Hoe lang staat mensenhandel nu op de politieke/ambtelijke agenda? Wordt het ook echt geborgd? Hoe gebeurt dat?
- Wat gaat er goed in het borgen, en wat zijn belemmeringen die dit tegenhouden?
- In hoeverre wordt mensenhandel ondergebracht bij andere beleidsthema's?
- In hoeverre wordt er geleerd van vergelijkbare thema's die deze fasen al zijn ondergaan, zoals huiselijk geweld en kindermishandeling?

Gesloten

Ik noem nu een aantal factoren met de vraag of u die herkent in uw gemeente. Het kan zijn dat niet elke factor een rol speelt, geef dat dan gewoon aan. Bij de factoren die u herkent, zal ik vragen om een korte toelichting.

- Spelen de volgende factoren een rol in het borgen van aandacht voor het thema mensenhandel?

    - Communicatie binnen de organisatie: over belang van het onderwerp, haalbaarheid van beleid
    - Communicatie naar buiten: hoe wordt het thema onder de aandacht gebracht, hoe wordt er over gecommuniceerd, via welke middelen?
- Spelen de volgende factoren een rol in het borgen van beleid?
    - Monitoren van bestaand mensenhandel-beleid/kennis & inzicht in de situatie.
    - Opnemen van langetermijndoelen in mensenhandel-beleid
    - Creëren van een extra functie: expert of contactpersoon?
    - Capaciteit als personeel, budget of training
- Welke politieke factoren spelen in uw gemeente een rol bij de borging?
    - (Langdurige) betrokkenheid van actie- en belangengroepen (bv. door gesprekken/raden)
    - Een voortrekker vanuit de politiek, of juist een heel betrokken ambtenaar. Bestuurlijk mandaat.
    - Regionale samenwerkingen, met bv. RIEC of Veilig Thuis-regio. Uitwisseling met andere regio's/gemeenten.
    - Borging in afspraken met ketenpartners
        - Staat het onderwerp geagendeerd in de driehoek (politie, OM, burgermeester).
        - Maakt mensenhandel deel uit van een (integraal) veiligheidsplan?
        - Voorwaarden in subsidieafspraken met zorgpartners over zorgcoördinatie, opvang of preventie.

<u>Afsluiting</u>

Hoe zou volgens u de ideale situatie er in uw gemeente uitzien, als u alle mogelijkheden had? Hoe zou de situatie er over vijf jaar uit moeten zien?

- Zijn er nog factoren die helpen bij het onder de aandacht brengen of borgen van mensenhandel als thema, die we niet hebben besproken?
- Als u nu terugkijkt op dit gesprek, wat zijn aanbevelingen die u zou doen aan uw eigen gemeente en aan andere gemeenten?
- Heeft u nog vragen aan mij?
- Uitleg wat ik ga doen met de data.
- Naast het schrijven van mijn thesis zal ik ook een product afleveren met een soort samenvatting en aanbevelingen voor gemeenten. Op wat voor manier zou u het liefst iets terug horen hierover/wat voor product zou u willen zien?

Bijlage 4 – Operationalisatietabel concepten

Onderdeel	Concept	Indicatoren
Introductie	Huidige situatie	➢ Er is beleid op mensenhandel ➢ Beleid is gericht op meerdere vormen van uitbuiting ➢ Er is een functie speciaal ingesteld op mensenhandel, zoals een aandachtsfunctionaris. ➢ Er wordt actief gesignaleerd op mensenhandel door de gemeente en er is een meldroute.
Lokale agendering	Media-aandacht	➢ Aandacht door landelijke of regionale, traditionele of sociale media
	Focusing events	➢ Er vindt een incident plaats gerelateerd aan mensenhandel
	Geldstromen	➢ Het wel of niet beschikbaar hebben van financiering
	Congruentie	➢ Onderliggende waarden van de politiek of van de organisatie zijn leidend voor de lokale aanpak van mensenhandel ➢ Landelijk beleid, landelijke programma's of landelijke afspraken zijn leidend voor de lokale aanpak van mensenhandel.
	Geïntegreerd netwerk	➢ Er is contact tussen de domeinen zorg en veiligheid, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie ➢ Er bestaat een gemeenschappelijke probleemdefinitie van mensenhandel ➢ Er wordt relevante informatie gedeeld tussen organisaties en domeinen ➢ Er is sprake van een klein en/of hecht netwerk
	Actie- en belangengroepen	➢ Actie- en belangengroepen lobbyen voor beleid of brengen het thema onder de aandacht ➢ Er worden coalities gevorm tussen organisaties of personen om aandacht te organiseren
	Politieke betrokkenheid	➢ De burgemeester en/of wethouders spreken zich actief uit over het thema ➢ De Gemeenteraad stelt vragen gerelateerd aan het thema ➢ Het thema is opgenomen in het coalitieakkoord ➢ Politieke partijen brengen het thema lokaal of landelijk onder de aandacht ➢ Een betrokken ambtenaar organiseert aandacht voor het thema
	Problem load	➢ Door een veelheid aan onderwerpen is er minder aandacht voor het thema mensenhandel

		➢ Door een veelheid aan taken binnen een functie is er minder aandacht voor het thema mensenhandel
Institutionaliseren van aandacht	Framing	➢ Het thema wordt door de gemeente uitgedragen ➢ De gemeente of de lokale politiek spreekt zich uit over het thema en benadrukt het belang van het thema ➢ Er is sprake van saturatie
	Communicatie	➢ Het thema is organisatie-breed bekend en wordt als belangrijk gezien ➢ Intern is het belang van het onderwerp bekend en is bekend hoe er wordt omgegaan met signalen ➢ Er wordt nadruk gelegd op de haalbaarheid van beleid
	Monitoring	➢ Bestaand beleid wordt gemonitord ➢ Bestaand beleid wordt geëvalueerd en/of aangepast
	Aanstellen van een expertfunctie	➢ Er wordt een expert aangesteld op het thema mensenhandel ➢ Er wordt een extra functie gecreëerd voor de aanpak van mensenhandel, waarbij de medewerker wordt opgeleid of getraind
	Structurele capaciteit	➢ De aanpak van mensenhandel wordt opgenomen in de begroting ➢ Er wordt capaciteit vrijgemaakt voor de aanpak ➢ Medewerkers worden getraind
	Beleidsdoelen	➢ Er worden langetermijndoelen gesteld, over verkiestermijnen heen ➢ Er worden concrete tussentijdse doelen vastgelegd
	Toegang actie- en belangengroepen	➢ Er is structureel overleg/gesprek met actie- en belangengroepen over het thema ➢ Groeperingen nemen deel in adviesraden
	Politieke sponsor	➢ Er is een politiek voortrekker (aangewezen) zoals een burgemeester of een wethouder ➢ Er is een betrokken ambtenaar die het thema trekt, met bestuurlijk mandaat
	Regiogerichtheid	➢ Er is sprake van een regionale samenwerking, wel of niet binnen een bestaand regionaal verband zoals de Veiligheidsregio, RIEC of Veilig Thuis-regio ➢ Er wordt informatie uitgewisseld tussen gemeenten over de aanpak van mensenhandel. ➢ Er wordt gezamenlijk beleid gemaakt of regionale afspraken gemaakt

Bijlage 5 – Operationalisatietabel toegevoegde concepten

Onderdeel	Concept	Indicatoren
Lokale agendering	Inzicht in aard en omvang	➢ Er is veel/weinig bekend over de lokale aard en omvang van de aanpak ➢ Er zijn lokale cijfers bekend over het aantal delicten of slachtoffers ➢ Er is veel/weinig kennis aanwezig over een juiste aanpak van het thema ➢ Er zijn slachtoffers die zichzelf melden
Institutionaliseren van aandacht	Inbedding binnen andere thema's	➢ Het thema mensenhandel wordt ondergebracht bij andere beleidsthema's ➢ Het thema mensenhandel wordt meegenomen in programma's voor andere thema's ➢ Voor de aanpak van mensenhandel wordt gekeken naar de aanpak van vergelijkbare thema's
	Structurele integrale samenwerking	➢ Er vindt een structurele samenwerking plaats tussen organisaties vanuit zorg, veiligheid en bestuur ➢ Organisaties vanuit deze ketens verbinden zich aan een gezamenlijk, integraal programma ➢ Er vindt een structurele samenwerking plaats tussen het zorgdomein en het veiligheidsdomein binnen de gemeentelijke organisatie ➢ Het onderwerp staat structureel geagendeerd in de driehoek (politie, OM, burgemeester) ➢ Er zijn subsidieafspraken met zorgpartners, waarin voorwaarden worden gesteld over bijvoorbeeld zorgcoördinatie, opvang of preventie

Tabel 5. Operationalisatie toegevoegde concepten

Bijlage 6 – Codeboom ronde 1

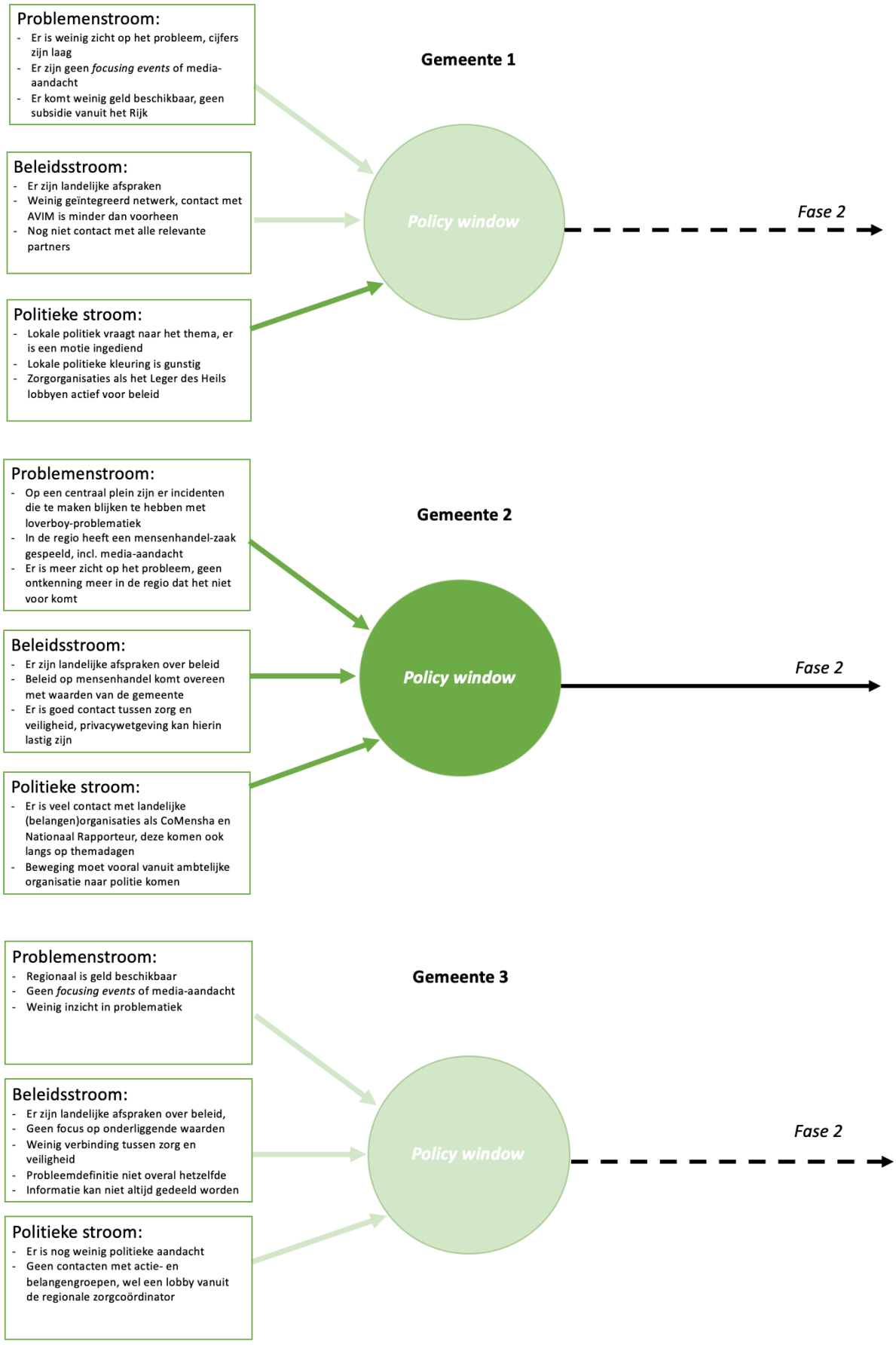
1. Landelijk
  1.1. Agendering
    Aandacht voor andere problematiek
    Actie- en belangengroepen
    Contact met gemeenten
    Europa
    Focusing events
    Geintegreerd netwerk
    Inzicht in aard en omvang
    Kennis van aanpak
    Media
    Politiek
      Personen
      Regering
      Tweede Kamer
      Wereldje
    Problem load
    Programma's
  1.2. Borging
    Capaciteit
    Communicatie
    Doelstellingen
    Expertfunctie
    Programma
    Structureel overleg
    Subsidiering
    Vergelijking met andere thema's
    Wetgeving
2. Gemeenten
  2.1. Agendering
    Aandacht voor andere thema's
    Evenementen
    Financiering
    Focusing events
    Geintegreerd netwerk
    Probleemdefinitie
    Inzicht in aard en omvang
    Landelijke programma's
    Media
    Meldingen
    Personen
    Politiek
    Prioritering andere organisaties
    Problem load
    Regio aandacht
  2.2. Borging
    Beleid
    Capaciteit
    Communicatie
    Doelstellingen
    Expertfunctie
    Inbedden in bestaande structuren
    Integrale samenwerking
    Monitoring
    Regio
    Rol scholen
    Training
    Vergelijking met andere thema's
  2.3. Landelijk idee bij gemeentelijke aanpak
3. Rol organisaties
4. Mensenhandel als problematiek
  Aard
  Internationale context
  Relatie tot prostitutie
  Signalering
  Soorten
  Waterbedeffect
  Zichtbaarheid
Overig

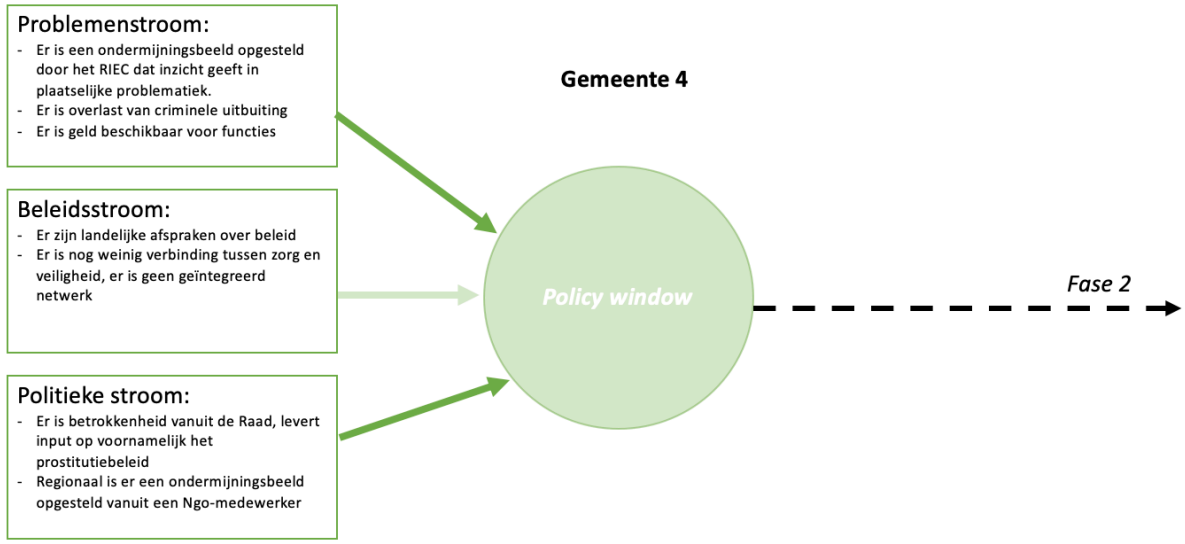
Bijlage 7 – Codeboom ronde 2

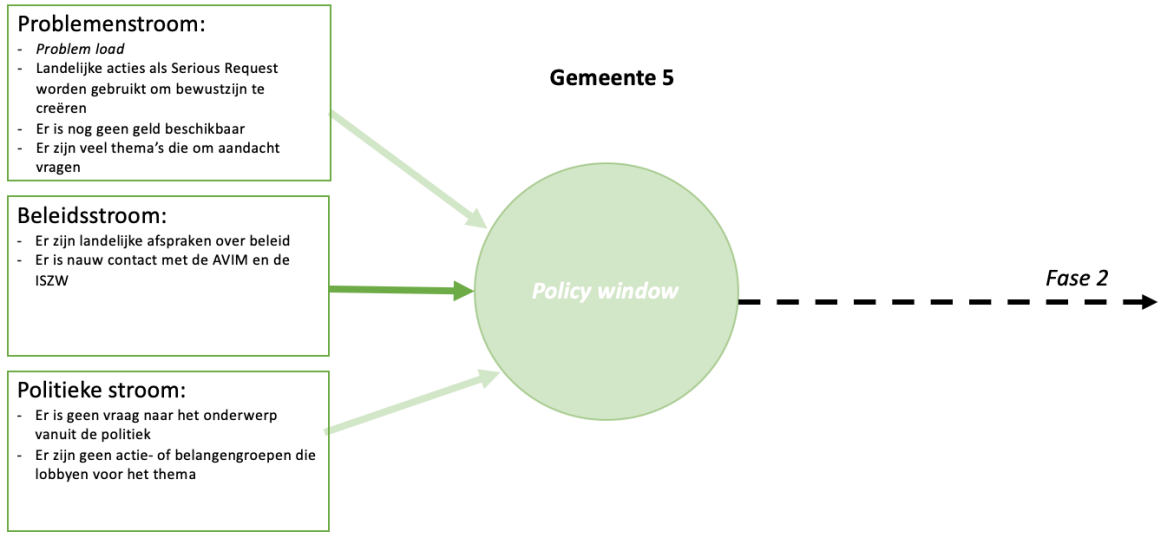
1. Huidige aanpak
   - Beleid
   - Focus op vormen van uitbuiting
   - Functies
   - Opvang
   - Relatie met prostitutiebeleid
   - Signalering
2. Aard van de problematiek
3. Agendering
   - Actie- en belangengroepen
     - Lokaal+regionaal niveau
     - Nationaal niveau
   - Congruentie
     - Landelijk beleid
     - Waarden
   - Evenement
   - Externe aandacht
     - Aandacht vanuit regio+andere bewindslieden
     - Aandacht voor andere kwesties
     - Prioritering andere organisaties
   - Focusing events
   - Geïntegreerd netwerk
     - Belangen
     - Informatiedeling
     - Probleemdefinitie
   - Geldstromen
   - Inzicht in aard en omvang
     - Bewustwording
     - Cijfers
     - Landelijke rapporten
   - Media
   - Politieke betrokkenheid
     - B&W
     - Gemeenteraad

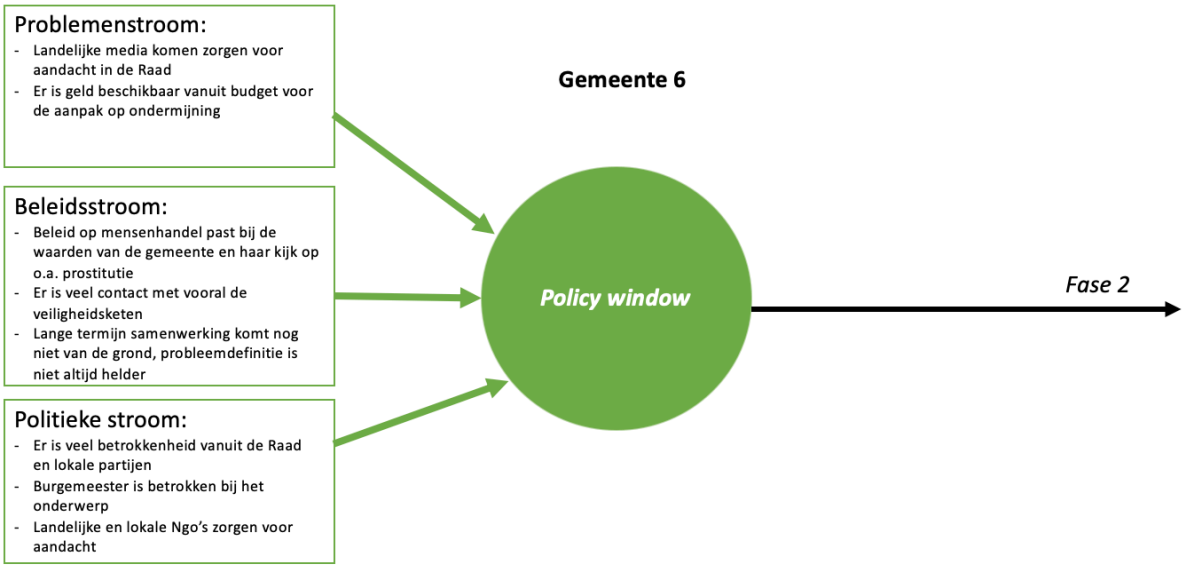
Internationale politiek
Landelijke politiek
Overige personen
Politieke partijen
Problem load
Sturing vanuit het rijk
4. Borging
Beleid
Beleidsdoelen
Programma's
Capaciteit
Begroting
Personeel
Training
Communicatie
Extern - Framing
Extern - Voorlichting
Intern
Expertfunctie
Overleg experfuncties
Inbedding
Gebruik bestaande structuren
Onderbrengen in ander beleid
Vergelijking andere thema's
Monitoring
Meldpunt
Regiogerichtheid
Afwachtend van regio
Leren van andere gemeenten
Voorkomen van verplaatsingseffect
Structurele integrale samenwerking
Driehoek
Subsidieafspraken
Toegang actie- en belangengroepen
Voortrekkersrol
Politieke sponsor
5. Overig

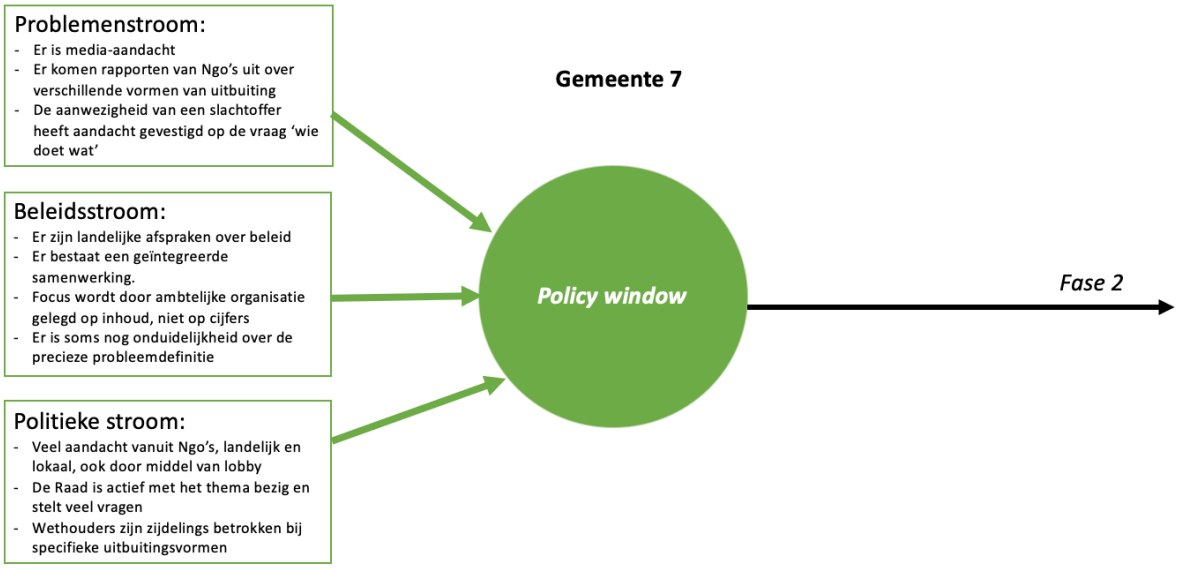
Bijlage 8 – Grafische weergave fase 1 per gemeente

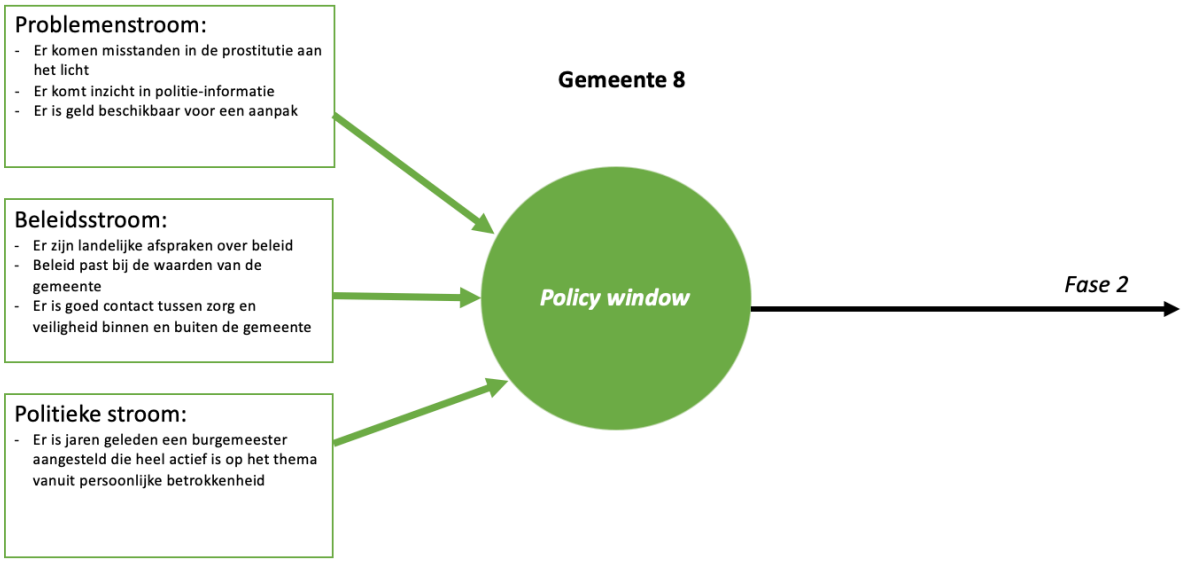



Problemenstroom:
- Er is een ondermijningsbeeld opgesteld door het RIEC dat inzicht geeft in plaatselijke problematiek.
- Er is overlast van criminele uitbuiting
- Er is geld beschikbaar voor functies
Beleidsstroom:
- Er zijn landelijke afspraken over beleid
- Er is nog weinig verbinding tussen zorg en veiligheid, er is geen geïntegreerd netwerk
Politieke stroom:
- Er is betrokkenheid vanuit de Raad, levert input op voornamelijk het prostitutiebeleid
- Regionaal is er een ondermijningsbeeld opgesteld vanuit een Ngo-medewerker
Gemeente 4
Policy window
Fase 2

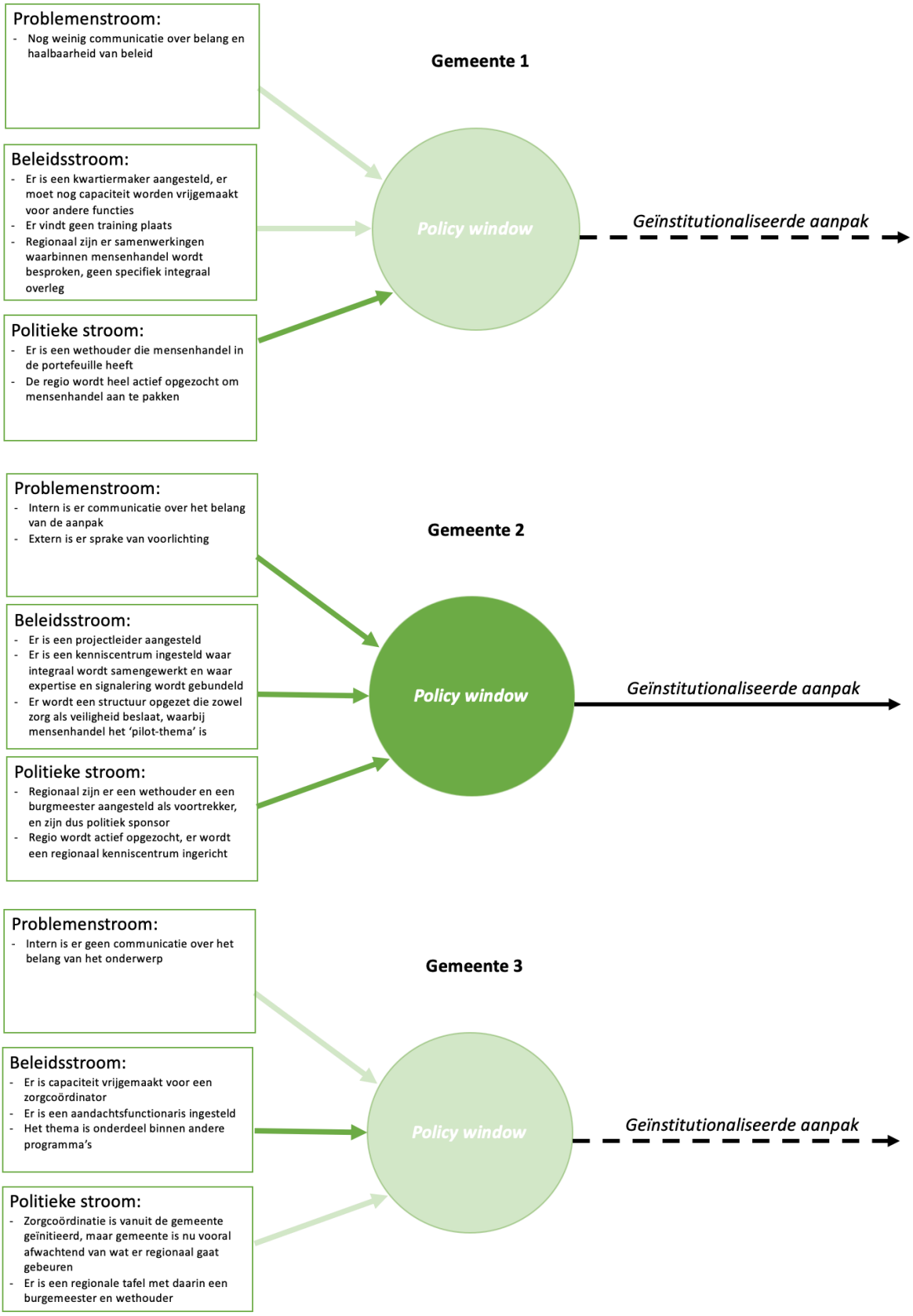

Problemenstroom:
- Problem load
- Landelijke acties als Serious Request worden gebruikt om bewustzijn te creëren
- Er is nog geen geld beschikbaar
- Er zijn veel thema's die om aandacht vragen
Beleidsstroom:
- Er zijn landelijke afspraken over beleid
- Er is nauw contact met de AVIM en de ISZW
Politieke stroom:
- Er is geen vraag naar het onderwerp vanuit de politiek
- Er zijn geen actie- of belangengroepen die lobbyen voor het thema
Gemeente 5
Policy window
Fase 2

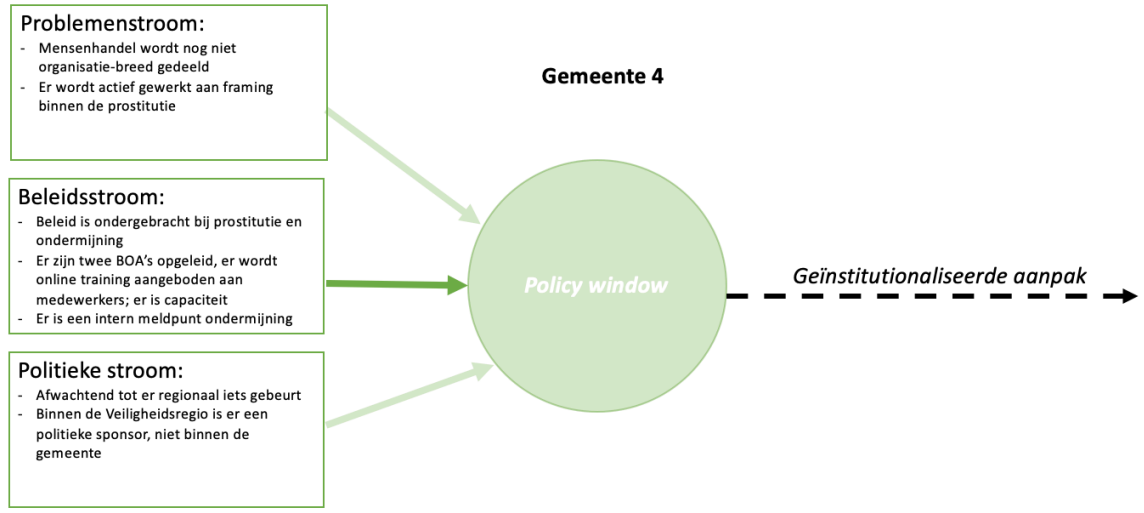

Problemenstroom:
- Landelijke media komen zorgen voor aandacht in de Raad
- Er is geld beschikbaar vanuit budget voor de aanpak op ondermijning
Beleidsstroom:
- Beleid op mensenhandel past bij de waarden van de gemeente en haar kijk op o.a. prostitutie
- Er is veel contact met vooral de veiligheidsketen
- Lange termijn samenwerking komt nog niet van de grond, probleemdefinitie is niet altijd helder
Politieke stroom:
- Er is veel betrokkenheid vanuit de Raad en lokale partijen
- Burgemeester is betrokken bij het onderwerp
- Landelijke en lokale Ngo's zorgen voor aandacht
Gemeente 6
Policy window
Fase 2

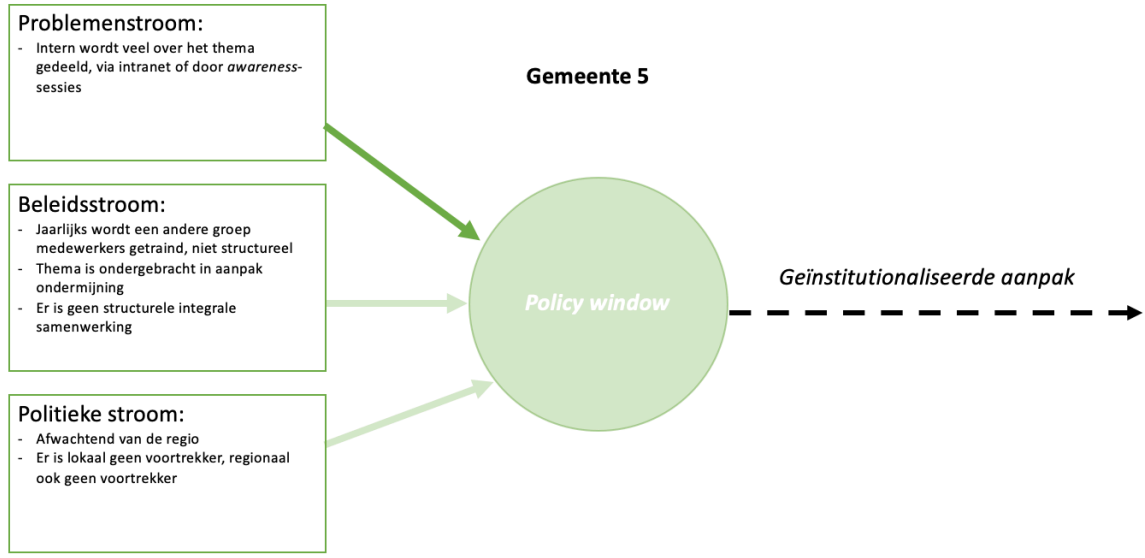

Problemenstroom:
- Er is media-aandacht
- Er komen rapporten van Ngo's uit over verschillende vormen van uitbuiting
- De aanwezigheid van een slachtoffer heeft aandacht gevestigd op de vraag 'wie doet wat'
Gemeente 7
Beleidsstroom:
- Er zijn landelijke afspraken over beleid
- Er bestaat een geïntegreerde samenwerking.
- Focus wordt door ambtelijke organisatie gelegd op inhoud, niet op cijfers
- Er is soms nog onduidelijkheid over de precieze probleemdefinitie
Policy window
Fase 2
Politieke stroom:
- Veel aandacht vanuit Ngo's, landelijk en lokaal, ook door middel van lobby
- De Raad is actief met het thema bezig en stelt veel vragen
- Wethouders zijn zijdelings betrokken bij specifieke uitbuitingsvormen

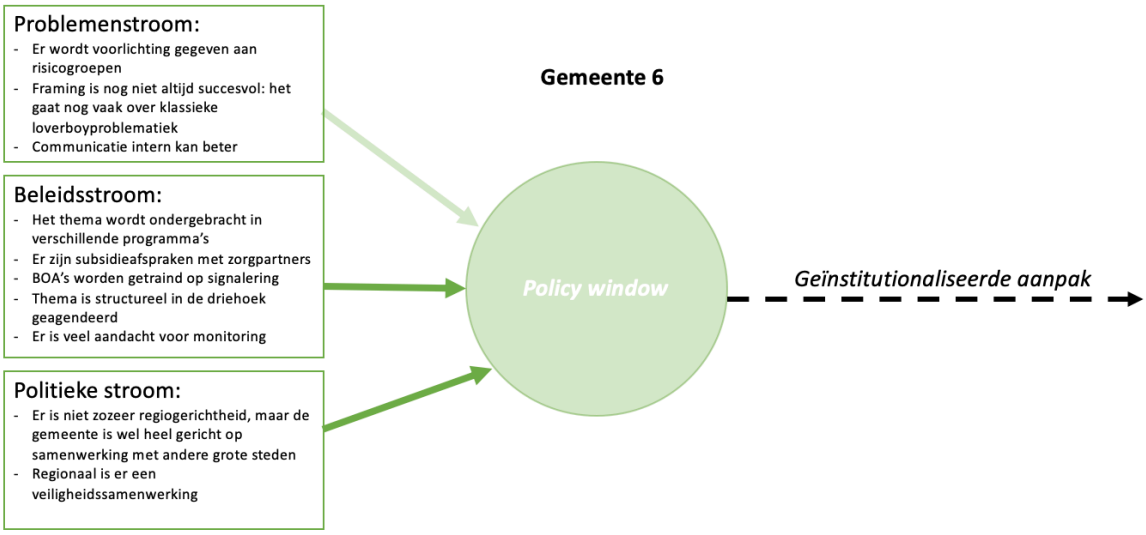

Problemenstroom:
- Er komen misstanden in de prostitutie aan het licht
- Er komt inzicht in politie-informatie
- Er is geld beschikbaar voor een aanpak
Gemeente 8
Beleidsstroom:
- Er zijn landelijke afspraken over beleid
- Beleid past bij de waarden van de gemeente
- Er is goed contact tussen zorg en veiligheid binnen en buiten de gemeente
Policy window
Fase 2
Politieke stroom:
- Er is jaren geleden een burgemeester aangesteld die heel actief is op het thema vanuit persoonlijke betrokkenheid

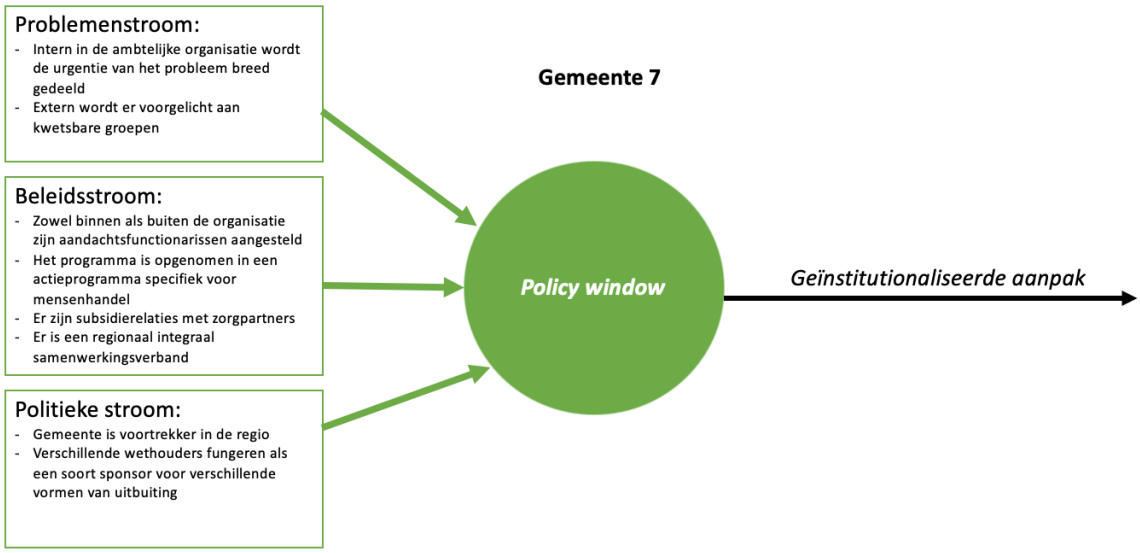
Bijlage 9 – Grafische weergave fase 2 per gemeente

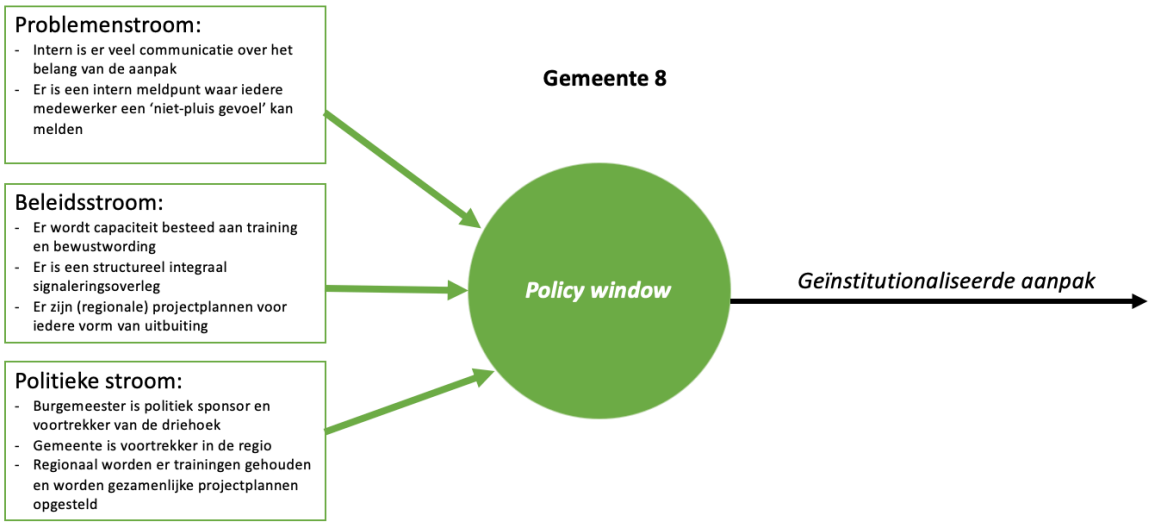



Problemenstroom:
- Mensenhandel wordt nog niet organisatie-breed gedeeld
- Er wordt actief gewerkt aan framing binnen de prostitutie
Gemeente 4
Beleidsstroom:
- Beleid is ondergebracht bij prostitutie en ondermijning
- Er zijn twee BOA's opgeleid, er wordt online training aangeboden aan medewerkers; er is capaciteit
- Er is een intern meldpunt ondermijning
Policy window
Geïnstitutionaliseerde aanpak
Politieke stroom:
- Afwachtend tot er regionaal iets gebeurt
- Binnen de Veiligheidsregio is er een politieke sponsor, niet binnen de gemeente


Problemenstroom:
- Intern wordt veel over het thema gedeeld, via intranet of door *awareness*-sessies
Gemeente 5
Beleidsstroom:
- Jaarlijks wordt een andere groep medewerkers getraind, niet structureel
- Thema is ondergebracht in aanpak ondermijning
- Er is geen structurele integrale samenwerking
Policy window
Geïnstitutionaliseerde aanpak
Politieke stroom:
- Afwachtend van de regio
- Er is lokaal geen voortrekker, regionaal ook geen voortrekker


Problemenstroom:
- Er wordt voorlichting gegeven aan risicogroepen
- Framing is nog niet altijd succesvol: het gaat nog vaak over klassieke loverboyproblematiek
- Communicatie intern kan beter
Gemeente 6
Beleidsstroom:
- Het thema wordt ondergebracht in verschillende programma's
- Er zijn subsidieafspraken met zorgpartners
- BOA's worden getraind op signalering
- Thema is structureel in de driehoek geagendeerd
- Er is veel aandacht voor monitoring
Policy window
Geïnstitutionaliseerde aanpak
Politieke stroom:
- Er is niet zozeer regiogerichtheid, maar de gemeente is wel heel gericht op samenwerking met andere grote steden
- Regionaal is er een veiligheidssamenwerking


Problemenstroom:
- Intern in de ambtelijke organisatie wordt de urgentie van het probleem breed gedeeld
- Extern wordt er voorgelicht aan kwetsbare groepen
Beleidsstroom:
- Zowel binnen als buiten de organisatie zijn aandachtsfunctionarissen aangesteld
- Het programma is opgenomen in een actieprogramma specifiek voor mensenhandel
- Er zijn subsidierelaties met zorgpartners
- Er is een regionaal integraal samenwerkingsverband
Politieke stroom:
- Gemeente is voortrekker in de regio
- Verschillende wethouders fungeren als een soort sponsor voor verschillende vormen van uitbuiting
Gemeente 7
Policy window
Geïnstitutionaliseerde aanpak


Problemenstroom:
- Intern is er veel communicatie over het belang van de aanpak
- Er is een intern meldpunt waar iedere medewerker een 'niet-pluis gevoel' kan melden
Beleidsstroom:
- Er wordt capaciteit besteed aan training en bewustwording
- Er is een structureel integraal signaleringsoverleg
- Er zijn (regionale) projectplannen voor iedere vorm van uitbuiting
Politieke stroom:
- Burgemeester is politiek sponsor en voortrekker van de driehoek
- Gemeente is voortrekker in de regio
- Regionaal worden er trainingen gehouden en worden gezamenlijke projectplannen opgesteld
Gemeente 8
Policy window
Geïnstitutionaliseerde aanpak