



Vrije Universiteit Brussel

VAN MENSENHANDEL NAAR MENSELIJK ONDERHANDELEN? EEN STUDIE VAN DE WISSELWERKING TUSSEN BELEIDSACTOREN EN NGO'S INZAKE MENSENHANDEL

Proeve ingediend voor het behalen van de graad van Master in de
Communicatiewetenschappen

Student: Helena Vlogaert

Promotor: Prof.Dr. Nico Carpentier

Organisatie: Payoke

Academiejaar 2007-2008

Faculteit Letteren & Wijsbegeerte

WETENSCHAPSwinkel
Brussel

Helena Vlogaert
Vrije Universiteit Brussel
Faculteit der Letteren en Wijsbegeerte
Studiegebied Communicatiewetenschappen
Naam promotor: Prof. Dr. Nico Carpentier

Van mensenhandel naar menselijk onderhandelen?
Een studie van de wisselwerking
tussen beleidsactoren en NGO's inzake mensenhandel.

Proeve ingediend voor het behalen van de graad van Master
in de Communicatiewetenschappen

INHOUDSOPGAVE

ABSTRACT ENGELS	8
ABSTRACT NEDERLANDS	9
SAMENVATTING	10
INLEIDING	12
DEEL 1: LITERATUURSTUDIE	17
1. Civil Society	17
1.1. Inleiding	17
1.2. Wedergeboorte van de term	17
1.3. Definitie civil society	20
1.3.1. Inleiding	20
1.3.2. Een kwetsbare consensus: de civiele maatschappij als opponent van de staat	20
1.4. Non-gouvernementele organisaties	23
1.4.1. Opkomst en evolutie	23
1.4.2. De zoektocht naar een ongrijpbare definitie...	24
1.4.3. Soorten	27
1.4.3.1. NGO of NSA?	27
1.4.3.2. GONGO's , QAUNGO's en 'intermediary NGO's'	27
1.4.4. Coördinatie en concurrentie	28
2. De rol van de overheid: een evoluerend idee	30
2.1. Inleiding	30
2.2. De nieuwe rol van de staat	30
2.2.1. Inleiding	30
2.2.2. Global Governance Theory	31
2.2.3. Kritieken	33
3. Op zoek naar een (ver)band tussen NGO's en beleidsactoren	34
3.1. Beeldvorming in een veelbesproken relatie	34
3.1.1. NGO's als opvangnet voor het falen van de staat?	34
3.1.2. Of de staat als opvangnet voor het falen van NGO's?	36
3.1.3. Evolutie naar samenwerking: visies en standpunten	38
3.2. Partnership	40
3.2.1. Consultatie of coöperatie?	40
3.2.2. Problematische interactiepatronen	42
3.2.2.1. Financiering	42
A. Inleiding	42

B.	<i>Overheidssubsidiëring: een gevaarlijk wapen?</i>	42
C.	<i>Onafhankelijkheid, kwetsbaarheid en concurrentie</i>	44
i.	<i>Financiering van NGO's: creatie van een (problematische) afhankelijkheid en kwetsbaarheid?</i>	44
ii.	<i>Concurrentie</i>	45
iii.	<i>Verantwoording</i>	46
3.2.2.2.	<i>Lobby</i>	46
A.	<i>Beweegredenen</i>	46
B.	<i>Strategieën</i>	48
C.	<i>Kritieken</i>	49
3.2.3.	<i>Elkaar aanvaarden...</i>	50
4.	<i>Mensenhandel</i>	52
4.1.	<i>Inleiding</i>	52
4.2.	<i>Illegale migratie</i>	52
4.2.1.	<i>Evolutie</i>	52
4.2.2.	<i>De verantwoordelijkheid van de overheid?</i>	53
4.2.3.	<i>Illegale migratie en mensenhandel</i>	53
4.3.	<i>Vrouwenhandel en prostitutie</i>	54
4.3.1.	<i>Oorsprong</i>	54
4.3.2.	<i>Definiëringproblemen</i>	55
4.4.	<i>Mensenhandel</i>	58
4.4.1.	<i>Vrouwenhandel of mensenhandel?</i>	58
4.4.2.	<i>Mensenhandel, mensensmokkel of slavernij?</i>	59
4.4.3.	<i>Mensenhandel in cijfers?</i>	61
5.	<i>Besluit literatuurstudie</i>	63
 DEEL 2: METHODOLOGISCH KADER		65
1.	<i>Een multi-methodische benadering: een vruchtbare combinatie van methodes</i>	65
1.1.	<i>De studie van de samenwerking</i>	65
1.2.	<i>De studie van de beeldvorming</i>	65
1.3.	<i>Sterkten en zwakten</i>	66
1.4.	<i>Dataselectie</i>	67
2.	<i>Methodologie beleidsanalyse</i>	67
2.1.	<i>Het proces van beleidsanalyse</i>	67
2.2.	<i>Invulling beleidsanalyse binnen dit onderzoek</i>	68
3.	<i>Methodologie discoursanalyse</i>	69
3.1.	<i>Discours en identiteit</i>	69
3.2.	<i>Invulling discoursanalyse binnen dit onderzoek</i>	70

4.	<i>Kwalitatieve analyse van de interviews</i>	71
----	---	----

DEEL 3: EMPIRISCHE ANALYSE	73
----------------------------	----

A. EEN STUDIE VAN DE SAMENWERKING	73
-----------------------------------	----

1.	Een bespreking van de Belgische strijd tegen mensenhandel	73
1.1.	<i>Het prille begin</i>	73
1.2.	<i>Een geïntegreerd, multidisciplinair optreden</i>	74
1.2.1.	<i>Een veelzijdige aanpak</i>	74
1.2.2.	<i>Een schets van het veld: Actoren betrokken in de strijd tegen mensenhandel</i>	75
A.	<i>Referentiemagistraten 'Mensenhandel'</i>	76
B.	<i>Het federaal parket - FOD Justitie</i>	76
C.	<i>Het College van Procureurs-generaal</i>	77
D.	<i>Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid</i>	77
E.	<i>Politie</i>	78
F.	<i>Inspectiediensten</i>	79
G.	<i>De Federale Overheidsdienst (FOD) Buitenlandse Zaken</i>	79
H.	<i>De Dienst Vreemdelingenzaken van de Federale Overheidsdienst (FOD Binnenlandse Zaken)</i>	79
I.	<i>Opvangcentra (NGO)</i>	80
-	<i>Het aparte verhaal van Payoke...</i>	80
-	<i>Payoke, Pag-Asa en Sürya</i>	81
1.2.3.	<i>Coördinatie van de samenwerking</i>	82
A.	<i>De Interdepartementale Coördinatiecel voor de strijd tegen de mensensmokkel en mensenhandel (Cel)</i>	82
B.	<i>Het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding (CGKR)</i>	83
2.	Een analyse van de samenwerking	85
2.1.	<i>Samenwerking op wetgevend vlak</i>	85
2.1.2.	<i>Het belang van de samenwerking</i>	85
2.1.3.	<i>De relatieve machtsbasis van NGO's</i>	87
2.2.	<i>Samenwerking op het terrein</i>	89
2.2.1.	<i>Evolutie binnen de samenwerking: Een gedwongen huwelijk</i>	89
2.2.2.	<i>Wederzijdse afhankelijkheid</i>	91
2.2.3.	<i>Een persoonlijke samenwerking</i>	92
2.2.4.	<i>Een samenwerking met grenzen</i>	95
2.2.5.	<i>Een pijnpunt in de samenwerking: financiering</i>	97
2.2.6.	<i>Samenwerken in de toekomst</i>	99
A.	<i>Vorming van de actoren</i>	99
B.	<i>Nood aan het opstellen van een gedragscode?</i>	101

B. EEN ANALYSE VAN DE BEELDVORMING	103
1. Beelden over de opvangcentra	103
1.1. <i>'Dé' opvangcentra?</i>	103
1.2. <i>Structurele partner, expert of informatiekanaal?</i>	104
1.3. <i>Besluit</i>	108
2. Beelden over de beleidsactoren	109
2.1. <i>De incompetente andere</i>	109
2.1.1. <i>De politie als zondebok</i>	109
2.2. <i>De beleidsactoren als partners?</i>	111
2.3. <i>Besluit</i>	113
C. BESLUIT EMPIRISCHE ANALYSE	114
DEEL 4: ALGEMEEN BESLUIT	117
DEEL 5: BIBLIOGRAFIE	120
DEEL 6: BIJLAGEN	131

DANKWOORD

Het werk dat bij het maken van deze thesis kwam kijken, was precies zoals ik het me had voorgesteld... maar dan tien keer zwaarder.... Gelukkig stond ik er voor het vervullen van deze opdracht niet alleen voor.

Ik kon steeds rekenen op de goede raad en de verrijkende gesprekken van mijn promotor.

Ook mijn ouders, mijn zus en broer vormden een belangrijke gids op mijn tocht. Mama, bedankt voor al het verbeterwerk en de inspirerende gesprekken aan het einde van lange dagen... .

Papa, bedankt voor alle kansen die we krijgen, voor je goede raad, en voor de rust die je uitstraalt.

Ook dank aan Hannie voor het nalezen, maar vooral voor onze vriendschap.

Dank aan Younes... *shoekran zjazielan*, voor alles. Maar ook dank aan Ilse voor je hulp.

Mijn dank gaat ten slotte ook uit naar Payoke, voor het ter beschikking stellen van de bibliotheek, maar ook naar alle mensen die bereid waren om hun ervaring van het veld met mij te delen.

ABSTRACT ENGELS

Vlogaert Helena

"From trafficking in human beings to human negotiations? A study on the interferences between policy actors and NGOs in the field of human trafficking."

Vrije Universiteit Brussel

Promotor: Prof. Dr. Nico Carpentier

2007-2008

Key words: human trafficking, NGOs, policy actors, cooperation, image building, multi-methodical analysis

In the organised crime scene in Belgium, trafficking in human beings takes nowadays a very important part. The fight against this phenomenon does not only require action against criminal networks, but needs also a very neat cooperation and interaction between public authorities and non-governmental actors. The key question of this inquiry is: 'How develops the interaction between policy actors and NGOs in the field of human trafficking?'. In this context, the concept 'interaction' has a double meaning. On the basis of a combination of methods, the focus is put on the cooperation between the actors, as well as on the image formation of them. The analysis of the cooperation indicates that there is an interpersonal cooperation, whereby the NGOs possess a certain power basis. Despite the fact that in Belgium a far reaching multidisciplinary approach is supported, it remains nevertheless important that certain limits remain guaranteed. On the other hand, the analysis of the image formation brings to the fore a very diverse and positive discourse of the policy actors on the role of the NGOs. A reverse analysis in which the image building of the NGOs *vis à vis* the policy actors was investigated, indicates however the existence of a limited black/white discourse.

ABSTRACT NEDERLANDS

Vlogaert Helena

"Van mensenhandel naar menselijk onderhandelen? Een studie van de wisselwerking tussen beleidsactoren en NGO's inzake mensenhandel."

Vrije Universiteit Brussel

Promotor: Prof. Dr. Nico Carpentier

2007-2008

Trefwoorden: Mensenhandel, NGO's, beleidsactoren, samenwerking, beeldvorming, multi-methodische analyse.

Mensenhandel maakt vandaag een belangrijk deel uit van de georganiseerde misdaad in België. De bestrijding van het fenomeen vereist niet enkel een aanpak van de criminele netwerken, maar vraagt ook om een vlotte samenwerking en interactie tussen de gouvernementele en niet-gouvernementele instanties. Deze studie beoogt een analyse van de interactie tussen deze actoren in relatie tot mensenhandel op Belgisch vlak. De probleemstelling die de rode draad vormt binnen het onderzoek luidt: 'Hoe verloopt de interactie tussen beleidsactoren en NGO's op het vlak van mensenhandel?'. De betekenis van het concept 'interactie' is binnen dit onderzoek tweeledig. Aan de hand van een combinatie van methodes wordt zowel gefocust op de samenwerking tussen de actoren, als op hun onderlinge beeldvorming. De analyse van de samenwerking wijst uit dat er sprake is van een persoonlijke samenwerking, waarbij de NGO's over een zekere machtsbasis beschikken. Ondanks het feit dat in België een verregaande multidisciplinaire aanpak wordt nagestreefd, blijkt het belangrijk dat er hierbij bepaalde grenzen moeten gewaarborgd blijven. De analyse van de beeldvorming legt op haar beurt een erg divers en positief discours van de beleidsactoren over de rol van de NGO's bloot. Een omgekeerde analyse, waarbij het beeld van de NGO's over de beleidsactoren werd nagegaan wijst echter op het bestaan van een beperkt zwart/wit discours.

SAMENVATTING

Na meer dan twintig jaar geleverde strijd staat mensenhandel nog steeds bovenaan de lijst van de georganiseerde misdaad. Het fenomeen blijft moeilijk grijpbaar, omwille van de steeds vernieuwende vormen die het zich aanmeet. Deze studie beoogt geen analyse van de problematiek *an sich*, maar focust eerder op de interactie tussen de beleidsactoren en NGO's die zich verplicht zien om samen te werken, ten einde de steeds uitdijende problematiek het hoofd te bieden.

Het onderzoek vertrekt vanuit de probleemstelling: 'Hoe verloopt de samenwerking tussen beleidsactoren en NGO's inzake mensenhandel?'.

Om in eerste instantie een duidelijk begrip te krijgen van de concepten die de probleemstelling vormgeven, wordt binnen het theoretische kader gefocust op de bredere term *civil society*. Een concept waarvan de betekenis erg moeilijk grijpbaar blijkt te zijn, en dat aanleiding geeft tot menig debat. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de ontstaansgeschiedenis en het concept 'NGO'. Daarna wordt nader ingegaan op de veranderde rol van de staat, waarbij de *global governance theory* centraal wordt gesteld.

Een volgend deel tracht de twee voorgaande te verbinden, door op zoek te gaan naar het verband dat gelegd kan worden tussen beleidsactoren en NGO's. Hierbinnen blijken twee opvattingen elkaar tegen te spreken. In de eerste plaats zijn er de voorstanders van 'NGO's als opvangnet voor het falen van de staat', die de organisaties in staat zien om de problemen - die worden nagelaten door de overheid- aan te kaarten. Hiertegenover staan de theoretici die wijzen op het uitblijven van successen aan de kant van de NGO's. Ondanks deze tegengestelde visies, wordt het belang van de samenwerking benadrukt, en wordt aangegeven dat het hierbij noodzakelijk is om elkaars sterkten en zwakten in acht te nemen.

Een laatste deel van de theoretische analyse gaat dieper in op het ontstaan en de evolutie van mensenhandel. Er wordt verwezen naar het verwantschap van de term met mensensmokkel en vrouwenhandel. Bovendien wordt de verantwoordelijkheid van de overheid kritisch in vraag gesteld.

Het empirische onderzoek wordt verricht aan de hand van een combinatie van methodes. Via een beleidsanalyse, gecombineerd met een discoursanalyse en een kwalitatieve studie van experteninterviews, wordt getracht om de probleemstelling en onderzoeksvragen van het onderzoek te beantwoorden.

De empirische studie naar de relaties die tussen deze twee groepen van actoren bestaan, wordt opgedeeld in twee grote onderdelen. Om deze relaties ten volle te kunnen begrijpen, wordt in de eerste plaats een korte inleiding gegeven over de ontstaansgeschiedenis van de Belgische bestrijding van mensenhandel. Hierin krijgt ook een overzicht, van de voornaamste actoren die betrokken zijn in de strijd, een plaats.

Aan de hand van de beleidsanalyse en de analyse van de interviews, wordt vervolgens bestudeerd hoe de samenwerking op beleidsvoorbereidend verloopt. Hierbij staan het belang van de samenwerking en de relatieve machtsbasis van de NGO's centraal. Daarna wordt gekeken naar hoe de samenwerking op dagelijkse basis verloopt. De wederzijdse afhankelijkheid, het persoonlijke karakter en de grenzen van

de samenwerking worden hier naar voren geschoven. Ook de problematiek van de financiering en de mogelijk toekomstige projecten worden belicht.

In een laatste deel wordt door middel van een discoursanalyse bestudeerd hoe de actoren elkaar 'zien', en welke rol zij aan elkaar toedichten. Daarin wordt in de eerste plaats aandacht besteed aan de beeldvorming van de NGO's over de beleidsactoren. Vervolgens wordt een omgekeerde analyse gemaakt, waarbij wordt gekeken hoe de beleidsactoren de rol en werking van de NGO's zien.

INLEIDING

Thematiek en relevantie

De ontdekking van de economische exploitatie van personeel in een hotel in de Belgische hoofdstad, plaatste de problematiek van mensenhandel onlangs weer hoog op de politieke agenda.¹

Mensenhandel maakt echter reeds geruime tijd een belangrijk deel uit van de georganiseerde misdaad. De Val van de Berlijnse Muur was een cruciaal moment voor de verspreiding van het fenomeen. Op het moment dat de Muur viel, verdwenen ook de grenzen voor de mensenhandel. Mensenhandelaars kregen van dan af vrij spel: een efficiënte doorgang van Oost naar West werd gewaarborgd. Mensenhandel was reeds- maar werd vanaf dat moment nog veel sterker- een grensoverschrijdend internationaal probleem. Hoewel de problematiek vandaag andere vormen aanneemt, blijven de drijfveren nog steeds dezelfde.

Het probleem van de internationale mensenhandel is erg complex en heeft een structurele en evoluerende aard. Een efficiënte coördinatie en ondersteuning van het uitgestippelde beleid is dan ook fundamenteel.² Een degelijke bestrijding van het fenomeen is echter uitgesloten zonder dat er sprake is van een efficiënte samenwerking tussen *alle* betrokken actoren. Een goede samenwerking tussen de betrokken actoren betekent tevens een stap dichterbij een succesvolle bestrijding van de problematiek.³ Het is immers een illusie te geloven dat mensenhandel kan worden aangepakt door zich uitsluitend te focussen op het bestraffen van de organisatoren of door de kanalen van de illegale immigratie bloot te leggen of uit te schakelen.⁴

De actoren die in België een rol spelen bij de bestrijding van het fenomeen zijn talrijk. Naast de verschillende gouvernementele instanties, politie en gerecht, nemen ook de niet-gouvernementele organisaties een belangrijke plaats in. De oprichting in 1987 van het eerste opvangcentrum voor de slachtoffers van mensenhandel Payoke, gaf een duidelijk signaal aan de beleidsactoren dat de strijd die tot dan toe werd geleverd ontoereikend was. Mede door hun invloed kwam het thema 'mensenhandel' hoog op de agenda te staan⁵, en werd in 1995 een erg vooruitstrevende wetgeving ter bestrijding van de problematiek goedgekeurd, waarbij nog twee andere opvangcentra – Pag-Asa en Sürya- werden opgericht. De Belgische strijd en wetgeving worden sindsdien hoog aangeschreven op internationaal vlak: overal wordt de pioniersrol van ons land benadrukt.

Naast haar voortrekkersrol op wetgevend vlak, opteerde België op uitvoerend vlak voor een multidisciplinaire aanpak. Dit houdt een integrale aanpak waarbij gestreefd wordt naar het betrekken van alle actoren betrokken. Hoewel er grote aandacht wordt besteed aan deze geïntegreerde aanpak, blijkt dit in realiteit niet steeds gemakkelijk.

¹ N.N. *Gerecht valt binnen in hotel Conrad*.

<http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/333033/2008/07/01/Gerecht-valt-binnen-in-hotel-Conrad.dhtml>, zie bijlage: p. 172, Datum van raadpleging: 1 juni 2008.

² CGKR. *Het Belgische mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen*. Brussel, CGKR, p.57.

³ PEARSON (E.). *La Traite des Personnes, les Droits de l'Homme: Redéfinir la Protection des Victimes*. Londen, Anti-Slavery International, 2002, p.2.

⁴ CGKR. *Strijd tegen de mensenhandel: Meer samenwerking, ondersteuning en engagement. Evaluatierapport over de evolutie en de resultaten van de bestrijding van de internationale mensenhandel*. Brussel, CGKR, 1998, p. 12. pp. 113

⁵ VANDEKERCKHOVE (W.). *Ethische problemen voor en van NGO's in de strijd tegen mensenhandel*. In: VANDEKERCKHOVE (W.), ILINA (S.), VAN DEN ANKER (C.), PEARSON (E.), DOEZEMA (J) (eds.). *Cahier 5: NGO's in de strijd tegen mensenhandel. Humanitaire motieven, repressieve middelen?* Antwerpen, EPO, 2003, p. 8.

Het is binnen deze context erg belangrijk de aandacht te vestigen op het feit dat gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties op dit vlak zeer nauw moeten samenwerken. Daar waar de beleidsactoren⁶ worden ingeschakeld voor het opstellen van het beleid ter bestrijding van de problematiek, de opsporing en vervolging van de netwerken, staan de NGO's in voor de opvang en begeleiding van de slachtoffers van mensenhandel. Ondanks het feit dat de actoren hetzelfde doel nastreven, valt er een verschil in aanpak waar te nemen. Elk type actor benadert de problematiek dan ook vanuit zijn eigen expertise.⁷

Dit 'verstandshuwelijk' gaf aan het begin van de jaren 1990 aanleiding tot de nodige problemen en misverstanden. De samenwerking en beeldvorming tussen de partijen werd verstoord door het historisch gegroeide wantrouwen tussen beleidsactoren en NGO's. Bij beide partijen was er sprake van een bepaalde 'vrees' voor elkaar.⁸

Deze problematische relatie wordt ook vanuit de theoretische hoek bevestigd. Door een groot aantal auteurs wordt gewezen op de rol van NGO's die zouden fungeren als een opvangnet voor het falen van de overheid. NGO's hebben volgens theoretici een belangrijk voordeel tegenover de staat:

*"While government plans are typically concerned with the political aspects of the distribution of development projects, NGO's need not be. This gives them greater room for manoeuvre, and would conceivably make it more possible for them to explore new types of projects –and to fail in them- without the loss of legitimacy that such experimentation would cost the government."*⁹

Terwijl vele auteurs instemmen met dit inzicht, wordt de laatste jaren steeds vaker gewezen op de tekortkomingen die ook bij de NGO's kunnen worden vastgesteld. De NGO's zouden er niet in geslaagd zijn om een eenduidig antwoord te geven op het falen van de overheid.¹⁰

Steeds vaker weerklinkt in theoretische kringen dan ook de noodzaak dat de NGO's niet zozeer moeten gezien worden als een opvangnet of vervanging van de beleidsactoren, maar eerder als een aanvulling ervan. Hierbij kan de samenwerking tussen beleidsactoren en NGO's aanleiding geven tot een vruchtbaar antwoord op de diverse problemen waarmee een samenleving wordt geconfronteerd.¹¹

Vanuit theoretisch en empirisch oogpunt werd reeds veel onderzoek verricht naar de relatie tussen NGO's en gouvernementele instanties, en de problematische en positieve interactiepatronen tussen beiden.

Ook aan het fenomeen mensenhandel en illegale migratie werd reeds heel wat aandacht besteed. Dit onderzoek resulteerde echter vaak in een studie over de wetgeving, de definitie, het ontstaan en de evolutie van het fenomeen of analyses van slachtofferprofielen.

⁶ De zogenaamde 'beleidsactoren' verwijzen in dit verband niet enkel naar de actoren die het beleid vormen, maar ook naar politie en gerecht.

⁷ N.N. Human Trafficking and Labour Exploitation. ILO Guidelines for legislators and law enforcement. Special Action Programme to combat forced labour. s.i., s. e., s.d. p. 46.

⁸ DE EKSTERMOLENGROEP. *Op.Cit.*, 1994, p.51.

⁹ VIVIAN (J.). NGOs and sustainable development in Zimbabwe: no magic bullets. In: *Development and Change*. 1994, vol. 25 nr. 1, p. 190.

¹⁰ ZAIDI (S.A.). Ngo failure and the need to bring back the state. , In: *Journal of International Development*, 1999, nr. 11, p.262.

¹¹ VAN DER HEIJDEN (H.). The Reconciliation of NGO Autonomy, Program Integrity and Operational Effectiveness with Accountability to Donors. In: *World Development*. 1987, Vol.15, Supplement, p. 111.

Een gecombineerd onderzoek, waarbij een studie wordt uitgevoerd naar de relaties tussen NGO's en beleidsactoren op het vlak van mensenhandel vormt hier echter een leemte:

*"(...) Nor have there been many systematic studies of the role of actors involved in the fight against trafficking, such as service providers, law enforcement agencies, and NGOs."*¹²

Deze studie tracht deze leemte dan ook op te vullen, met een diepgaand onderzoek naar de samenwerking tussen en beeldvorming van de gouvernementele en non-gouvernementele actoren.

Probleemstelling, onderzoeksvragen en structuur

De probleemstelling die de rode draad vormt binnen dit onderzoek luidt: *'Hoe verloopt de interactie tussen beleidsactoren en NGO's op het vlak van mensenhandel?'*.

Deze communicatiewetenschappelijke invulling van het onderzoek biedt een belangrijke troef. Communicatie en samenwerking zijn binnen de context van mensenhandel immers een fundamenteel gegeven. De analyse van de menselijke samenwerking en beeldvorming is niet enkel noodzakelijk voor het opstellen van effectieve wetten, of om de vervolging van daders te garanderen. In de eerste plaats primeert het belang van de slachtoffers. Als de communicatie op het vlak van de samenwerking en beeldvorming mank loopt, zal het slachtoffer immers als eerste de gevolgen hiervan dragen.

Deze studie heeft dan ook niet louter als doel een analyse van de bestaande samenwerking en beeldvorming weer te geven, maar kan ook gezien worden als een hulpmiddel voor de betrokkenen om de kwaliteit van de interactie – waar nodig- naar de toekomst toe te verbeteren.

De betekenis van de term 'interactie' is binnen dit onderzoek tweeledig. Enerzijds verwijst deze naar de samenwerking tussen beleidsvormers en NGO's. Deze samenwerking wordt op haar beurt opgesplitst in een studie van het wetgevend vlak en van het terrein. Het maken van dit onderscheid is van belang daar er een sterk verschil bestaat tussen de twee vormen van samenwerking, waardoor het samenvoegen van beide vormen een vertekend beeld in de analyse zou geven.

Anderzijds wijst de term 'interactie' ook op een ander aspect van de relatie: de beeldvorming. Hoe zien de spelers in het veld elkaar? Zien ze elkaar als partners in de strijd tegen mensenhandel?¹³ Of eerder als concurrenten met conflicterende objectieven? Trachten de NGO's de beleidsvormers uiteindelijk te vervangen?¹⁴ Of zijn ze eerder een aanvulling op het beleid?¹⁵

Het onderscheid tussen deze twee vormen van interactie is fundamenteel. Het is immers mogelijk dat de eigenlijke rol die de actoren innemen, verschilt van de rol die de actoren toedichten aan elkaar. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat een negatieve beeldvorming ruis veroorzaakt op de samenwerking.

¹² LAZCO (F.), GOZDZIAK (E.). Data and Research on Human Trafficking: a global survey. In: *International Migration*, 2005, vol. 43 nr. 1/2., p.14.

¹³ NEWMAN (C.L.). Comparative study of ngo/government partnerships. In: *The International Journal of Not-For Profit Law*, 2000, vol. 2, nr. 3, p. 1.

¹⁴ ZAIDI (S.A.), *Op.Cit.*, 1999, , p. 260.

¹⁵ EDWARDS (M.), HULME (D.). Scaling-up the developmental impact of NGO's: concepts and experiences. In: EDWARDS (M.), HULME (D.) (eds.). *Making a difference. NGOs and development in a changing world*. London, Earthscan Publications Ltd.,1992, pp. 17-24.

Deze opsplitsing geeft aanleiding tot het opstellen van twee soorten onderzoeksvragen. In relatie tot de samenwerking staan de volgende vragen centraal:

- Welke rol nemen de beleidsactoren in bij de bestrijding van mensenhandel?
- Welke rol nemen de NGO's/opvangcentra in bij de bestrijding van mensenhandel?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen opvangcentra en beleidsactoren in de bestrijding van mensenhandel?

Met betrekking tot de beeldvorming worden volgende vragen opgesteld:

- Hoe zien de beleidsactoren de rol en de werking van de opvangcentra in de strijd tegen mensenhandel?
- Welke positie neemt de NGO-wereld in inzake de rol en de werking van de beleidsactoren in de strijd tegen mensenhandel?
- Hoe zien de betrokken actoren elkaar?

Om een gefundeerd antwoord te vinden op deze vragen wordt gebruik gemaakt van een multi-methodische invulling. Via een driedelige methode wordt getracht een zo correct mogelijk beeld van de samenwerking en beeldvorming op het vlak van mensenhandel te scheppen.

Om een studie van de samenwerking te verrichten, wordt in de eerste plaats beroep gedaan op een beleidsanalyse om de samenwerking tussen de actoren op beleidsvoorbereidend vlak na te gaan.

Er wordt niet op het beleid zelf, maar op de beleidsvoorbereidende fase gefocust. De centrale vraag hierbij luidt: 'Wie wordt betrokken bij het opstellen van het beleid', en 'In welke mate wordt rekening gehouden met de verschillende argumentaties?'. Deze inzichten worden aangevuld met de analyse van de experteninterviews. Om een beeld te krijgen van de dagelijkse samenwerking tussen de actoren wordt een kwalitatieve analyse uitgevoerd van interviews die werden afgenomen met experts op het terrein.

Voor de analyse van de beeldvorming van de actoren, wordt beroep gedaan op een discoursanalyse, waarbij wordt nagegaan welke rollen en benamingen aan de betrokkenen worden toegedicht. Deze analyse wordt uitgevoerd aan de hand van de vragen die voorop worden gesteld door Reisigl en Wodak.¹⁶

De structuur van het onderzoek valt uiteen in drie grote delen: de literatuurstudie, het methodologische kader en de empirische analyse.

De literatuurstudie spitst zich toe op vier grote delen. In de eerste plaats wordt dieper ingegaan op de wedergeboorte van de term 'civil society' en de problemen die zich stellen met betrekking tot de definiëring van het concept. Deze analyse wordt gevolgd door de bespreking van de non-gouvernementele organisaties die deel uitmaken van dit groter geheel van de civiele maatschappij. Ook deze term blijkt niet vrij te zijn van contrast en wordt bijgevolg uitvoerig besproken. Een goed begrip van de termen is echter noodzakelijk alvorens een diepgaande analyse te voeren.

¹⁶ REISIGL (M.), WODAK (R.). *Discourse and Discrimination; Rhetorics of racism and antisemitism*. London, Routledge, 2001, pp. 46-47.

Een tweede deel van de theoretische studie gaat dieper in op de rol van de overheid, en de evolutie die daarin te onderscheiden is. De *global governance*-theorie, die een nieuwe invulling van de rol van de overheid verdedigt, wordt hierbij belicht. In een derde deel wordt op zoek gegaan naar een link tussen de twee voorgaande delen, door een (ver)band te zoeken tussen NGO's en de beleidsactoren. Hierbij wordt gefocust op de opvatting van de 'NGO als opvangnet voor het falen van de staat', de evolutie naar een samenwerking en twee belangrijke, doch problematische interactiepatronen, m.n. financiering en lobby. Een vierde deel van het theoretische onderzoek belicht het fenomeen van mensenhandel en de verantwoordelijkheid van de staat binnen deze context. Een besluit vat de voornaamste vaststellingen kort samen.

In het tweede deel van de studie worden het multi-methodologische karakter van het onderzoek toegelicht, waarbij een bespreking wordt gegeven van de beleidsanalyse, discoursanalyse en kwalitatieve analyse van de experteninterviews.

Het laatste deel van de studie beoogt een antwoord te formuleren op de probleemstelling en onderzoeksvragen die dit onderzoek vormgeven. Om de Belgische situatie te begrijpen, wordt eerst een korte uiteenzetting gegeven van het ontstaan van de strijd in ons land, gevolgd door een overzicht van de betrokken actoren.

Vervolgens wordt het onderzoek opgedeeld in twee grote delen: een analyse van de samenwerking en van de beeldvorming. Het eerste deel – de analyse van de samenwerking – valt op haar beurt uiteen in twee delen. In de eerste plaats wordt geanalyseerd in welke mate de actoren samenwerken op beleidsvoorbereidend vlak. Er wordt dieper ingegaan op het belang van de samenwerking en op de plaats van NGO's op wetgevend vlak.

Daarnaast wordt een focus gelegd op de dagelijkse samenwerking tussen de actoren. Hierbij worden de visies van de verschillende actoren op een kritische wijze geconfronteerd om tot een grondige evaluatie te komen.

Een laatste deel van de empirische studie focust op de beeldvorming van de actoren. Er wordt nagegaan hoe de betrokkenen elkaar zien, en of er zich in dit beeld een evolutie heeft voltrokken.

Net zoals bij het theoretische kader, wordt dit deel afgesloten met een samenvatting van de belangrijkste vaststellingen.

Afsluitend wordt binnen deze studie een algemene conclusie van het onderzoek opgesteld, waarbij kritisch wordt ingegaan op de resultaten, en de toekomstige onderzoekspistes worden belicht.

DEEL 1: LITERATUURSTUDIE

Het eerste deel van dit onderzoek, gidst de lezer doorheen vier grote delen. In de eerste plaats wordt op zoek gegaan naar de betekenis en opkomst van de termen *civil society* en non-gouvernementele organisatie, en hun relatie tot de overheid. Nadien wordt een nieuwe rol van de overheid besproken. Een derde deel tracht de twee voorgaande delen te verbinden, door op zoek te gaan naar de beeldvorming over- en interactiepatronen tussen de actoren. In een laatste deel wordt dieper ingegaan op de problematiek van mensenhandel, de oorzaken en de gevolgen.

1. Civil Society

1.1. Inleiding

Het is noodzakelijk om binnen dit onderzoek de term 'NGO' in haar bredere context te plaatsen. Daarom is het van belang om op zoek te gaan naar de opkomst van een andere term, namelijk de 'civiele samenleving' of *civil society*.

Het onderwerp *civil society*, heeft in de laatste jaren binnen vele academische disciplines, onderzoek gestimuleerd, en levendige debatten opgewekt.¹⁷ Er bestaat dan ook een eindeloze lijst van werken over de oorsprong van het idee van *civil society*.¹⁸ Deze studie heeft niet tot doel om een gedetailleerd overzicht te verschaffen over de geschiedenis van het concept. De bedoeling is eerder om een beknopt beeld te geven van enkele belangrijke inzichten in de heropleving van de term aan het einde van de jaren 1980, om nadien te komen tot een wetenschappelijk bruikbare definitie van de term.

1.2. Wedergeboorte van de term

Aan de ontwikkeling van de term *civil society* gaat een lange geschiedenis vooraf. Vaak wordt voor de oorsprong van de term terug gegaan tot de vroeg moderne Europese politieke denkers, en meer bepaald tot het werk van Hobbes en Locke in Engeland.¹⁹

Een van de weinige stellingen met betrekking tot *civil society* die maar weinig theoretici zullen aanvechten is dat de literatuur over het thema in de laatste tien tot vijftien jaar exponentieel gegroeid is.²⁰ Bijna anderhalve eeuw lang, verdween het begrip *civil society* uit het taalgebruik van intellectuelen en het politieke leven. Tot voor twee decennia bleef het gebruik van de term *civil society* vreemd in de oren klinken en werd het zelfs binnen bepaalde kringen onthaald op cynisme en vijandigheid. Twee decennia geleden werd de term echter enorm populair binnen de humane wetenschappen en vloiede

¹⁷ HANN (C.). Political society and civil anthropology. In: HANN (C.), DUNN (E.) (eds.). *Civil Society. Challenging Western Models*. London, Routledge, 1996, p.1.

¹⁸ IDEM, p.3.

¹⁹ IDEM, p.6.

²⁰ BURNELL (P.), CALVERT (P.). *Civil Society in Democratization*. Portland, Frank Cass, 2004, p. 1.

steeds vaker over de lippen van politici, zakenmannen, academici, burgers,...²¹ Aan het begin van de jaren 1990 transformeerde de term *civil society* van een relatief obscuur concept, in een term die vrij wordt gebruikt door sociale wetenschappers in het algemeen, en door zij die actief zijn op het gebied van internationale hulpverlening.²²

De snel uitbreidende rol van *civil society* binnen het politieke, sociale en economische leven, zowel binnen alsook buiten de grenzen vereist onze aandacht. Wat wordt er precies bedoeld met het – oorspronkelijk- 18^e eeuwse onderscheid tussen de staat en de sfeer die losstaat van de staat, de *civil society*? Waarom is dit onderscheid – dat cruciaal was in de eerste helft van de 19^e eeuw en dat nadien naar de achtergrond verdween – opnieuw zo'n populair thema geworden?²³

De term won opnieuw aan bekendheid met de opkomst van de sociale bewegingen die opkwamen tegen communistische staten in Oost-Europa, in de late jaren 1970, en aan het begin jaren 1980.²⁴

De heropleving van de term is mede het gevolg van de opvatting van Oost-Europese intellectuelen voor wie de toenemende crisis van het communisme in de jaren 1980 het verzet was van de *civil society* tegen de staat.²⁵ Wedel verwoordt dit proces als volgt:

*"Under communism the nations of Eastern Europe never had a 'civil society'. A 'civil society' exists when individuals and groups are free to form organizations that function independently of the state, and that can mediate between citizens and the state. Because the lack of civil society was part of the very essence of the all-pervasive communist state, creating such a society and supporting organizations independent of the state – or NGOs- have been seen by donors as the connective tissue of democratic political culture – an intrinsically positive objective."*²⁶

Kort nadien won het idee ook elders in de wereld aan belang. Het concept *civil society* werd een geïdealiseerd 'counter-image', de belichaming van de sociale deugd tegenover de politieke ondeugd; de sfeer van vrijheid tegenover die van dwang, van participatie versus hiërarchie, pluralisme versus overeenstemming, spontaniteit versus manipulatie, puurheid versus corruptie. Terwijl dit soort apotheose ervoor zorgt dat de term geschikt was als reden voor politieke strijd, zorgde het er ook voor dat de waarde van de term gereduceerd werd tot een sociaal wetenschappelijk concept.²⁷

Hann waarschuwt voor dergelijke invulling van het begrip:

*"In this discourse, civil society is a slogan, reified as a collective, homogenised agent, combating a demonic state."*²⁸

Verskillende factoren hebben bijgedragen tot de toenemende interesse in het concept. In de eerste plaats was er gedurende de jaren 1990 een verhoogde interesse vanuit de Verenigde Staten en verschillende Europese landen om democratie te bevorderen. De golf van politieke transformaties die volgde op het omverwerpen van het Sovjetregime, bood de mogelijkheid voor geïndustrialiseerde

²¹ KEANE (J.). *Civil society, old images, new visions*. Cambridge, Polity press, 1998, p. 1.

²² BURNELL (P.), CALVERT (P.). *Op.Cit.*, 2004, p. 3.

²³ KEANE (J.). *Op.Cit.*, 1998, p. 2.

²⁴ BURNELL (P.), CALVERT (P.). *Op.Cit.*, 2004, p. 7.

²⁵ EHRENBERG (J.E.). *Civil Society. The critical history of an idea*. New York, NY university press, 1999, p. 173.

²⁶ HANN (C.). *Op.Cit.*, 1996, p.1.

²⁷ BURNELL (P.), CALVERT (P.). *Op.Cit.*, 2004, p. 7.

²⁸ HANN (C.). *Op.Cit.*, 1996, p.7.

democratieën om actief de verspreiding van politieke systemen -gelijkaardig aan die van zichzelf- te promoten. Ze focusten sterk op het promoten van de participatie van de burgers en activisme – wat al snel onder de noemer 'levendige civil society' viel.²⁹ Het einde van de Koude Oorlog en het veralgemeende idee dat democratie het beste politieke systeem was en dat democratische systemen betere politieke en economische partners maken op lange termijn, droegen bij tot de heropleving van het concept.³⁰

Een andere factor die bijdroeg aan de transformatie van het concept waren de veranderingen binnen de gevestigde democratieën zelf. Verschillende organisaties die voordien bestempeld werden als 'de linksen', geïnspireerd door socialistische, sociaal democratische idealen of socio-economische gelijkheid en rechtvaardigheid, werden vervangen door nieuwere groepen wiens concepten van rechtvaardigheid verder reikten dan de traditionele bekommernissen van socialistische partijen en arbeidsbewegingen. Ze hielden zich bezig met een brede waaier van beweegredenen zoals milieubescherming en duurzaamheid, verzet tegen globalisering en het beschermen van rechten van homo's. Deze nieuwe activisten waren georganiseerd in kleinere, non-gouvernementele organisaties, die vaak vrijblijvend verbonden waren aan bredere netwerken, die zichzelf zagen als de belichaming van een mobiliserende *civil society*.³¹

Een bijkomende factor was de ontgoocheling over het optreden van staatsinstellingen.³² Tijdens de crisis van het communisme in de jaren 1980 stelden een aantal Oost-Europese intellectuelen zich vijandig op tegenover de claims van de zelf-uitgeroepen speerpuntpartijen en hun bureaucratische versie van politiek. Een dissidente literatuur kreeg stilaan vorm, waarin het 'huidig bestaande socialisme' geïdentificeerd werd met een hebzuchtig en indringerig staatsapparaat, ouderwetse 'central planning' van zware industriële productie, en de alomtegenwoordige onderdrukking van sociale initiatieven die buiten de macht van de party-state vielen. Verder bouwend op de inzichten van de Tocqueville, het liberaal constitutionalisme, en de Westerse literatuur over 'totalitarisme', ontwikkelden de analisten een diepgaande kritiek op – wat zij zagen als – 'het Marxistische gebrek van grenzen', de neiging om alles te politiseren, het verraad van de democratie, en de dwang om elke spontane activiteit die voorkomt uit de *civil society* te besturen en te absorberen.³³

Sommige mensen vestigen grote hoop in het idee van *civil society* en bekijken het als een unieke bron van waarden, deugd en voluntarisme.³⁴ Bij velen - hulpverleners, maar ook democratische theoretici - groeide het idee dat *civil society* een positieve, misschien zelfs de belangrijkste kracht achter de democratie was.³⁵ Anderen maken zich zorgen over de effecten van de opkomende *civil society*. Hierbij gaan ze ervan uit dat overheid nog steeds de enige legitieme bron van orde en autoriteit is, en dat te veel inspraak van '*civil empowerment*' een bron zou kunnen worden van binnenlandse politieke *gridlock*, en internationale onmacht.³⁶

Het is duidelijk dat de aandacht voor het concept erg versterkt is in de afgelopen decennia. De precieze betekenis van de term lijkt hierdoor echter steeds verderaf... .

²⁹ OTTAWAY (M.). *Civil Society*. In: BURNELL (P.), RANDALL (V.) (eds.). In: *Politics in a developing world*. Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 120-121.

³⁰ OTTAWAY (M.), CAROTHERS (T.). *Funding Virtue. Civil Society aid and democracy promotion*. Washington D.C., The Brookings Institution Press, 2000, p. 5.

³¹ OTTAWAY (M.). *Op.Cit.*, 2005, pp. 120-121.

³² IBIDEM.

³³ EHRENBURG (J.E.). *Op.Cit.*, 1999, p. 173.

³⁴ OTTAWAY (M.), CAROTHERS (T.). *Op.Cit.*, 2000, p. vii.

³⁵ IDEM, p.4.

³⁶ IDEM, p. vii.

1.3. Definitie civil society

1.3.1. Inleiding

*"Defining the meaning of civil society is difficult because the term is laden with theoretical assumptions, unsolved problems, and value judgements."*³⁷

Zoals eerder besproken blijkt dat het concept *civil society* een forse terugkeer kende in de jaren negentig.

Toch blijven er problemen om te komen tot een eenduidige definitie van het concept. De term heeft uiteenlopende betekenissen voor mensen en vervalt daardoor vaak in een verwarde politieke slogan.³⁸ Onder politieke wetenschappers en filosofen woedt een levendig debat over de definitie van de term.³⁹ Dit heeft gevolgen op intellectueel vlak, en de noodzaak om te komen tot een duidelijke omschrijving van het begrip dringt zich dus steeds meer op.⁴⁰ Kaviraj en Khilnani erkennen dit probleem:

*"The idea of civil society has made a dramatic return recently. In discussions about politics in the most diverse settings, analysts and theoretical thinkers speak about civil society – its lack, its decline, its promise and possibility. Yet such diverse popularity itself creates a problem of indeterminacy. Does the idea mean the same thing in all different contexts?"*⁴¹

Ondanks de recente groei van wetenschappelijk onderzoek door politieke theoretici, blijft de precieze betekenis van *civil society* ongrijpbaar. Het concept wordt op verschillende manieren gebruikt, waarbij het eerder dient als een pragmatisch, dan wel een theoretisch concept.⁴² Ook Whitehead raakt dit probleem aan. Hij wijst erop dat er conceptuele en theoretische problemen ontstaan met betrekking tot het concept *civil society*, omdat we nog steeds één enkele, één gemaakte betekenis van de term missen.⁴³

1.3.2. Een kwetsbare consensus: de civiele maatschappij als opponent van de staat

Het belangrijkste idee dat gemeenschappelijk is aan de meeste gebruiken van de term is dat van "een *intermediaire, associatieve relatie tussen staat en familie die wordt bevolkt door organisaties die afgescheiden zijn van de staat, die autonoom zijn ten opzichte van de staat en die vrijwillig gevormd zijn door leden van de samenleving om hun belangen of waarden te beschermen of uit te breiden*":⁴⁴

*"Civil society is broadly regarded as the domain of relationships which falls between the private realm of the family on the one hand and the state on the other."*⁴⁵

³⁷ OTTAWAY (M.). *Op.Cit.*, 2005, p. 122.

³⁸ BURNELL (P.), CALVERT (P.). *Op.Cit.*, 2004, p. 6.

³⁹ OTTAWAY (M.), CAROTHERS (T.). *Op.Cit.*, 2000, p. 9.

⁴⁰ BURNELL (P.), CALVERT (P.). *Op.Cit.*, 2004, p. 6.

⁴¹ KAVIRAJ (S.), KHILNANI (S.). *Civil Society. History and Possibilities*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 1.

⁴² BURNELL (P.), CALVERT (P.). *Op.Cit.*, 2004, p. 8.

⁴³ IDEM, p.1.

⁴⁴ IDEM, p. 11.

⁴⁵ DUNN (E.). Money, morality and modes of civil society among American Mormons. In: HANN (C.), DUNN (E.) (eds.). *Civil Society. Challenging Western Models*. London, Routledge, 1996, p.27.

Er is een redelijke wetenschappelijke consensus over een brede interpretatie van de term als zijnde een van de basiselementen van een samenleving, naast de staat en de markt. Binnen deze visie is *civil society*:

"an intermediate associational realm between state and family populated by organisations which are separate from state, enjoy autonomy in relation to the state and are formed voluntarily by members of the society to protect or extend their interests or values." ⁴⁶

Om op zoek te gaan naar de betekenis van de term wordt deze letterlijk afgezet tegen een andere term: de staat. Het is de samenleving die tegengesteld is, die zich verzet tegen de staat.⁴⁷

Een brede definitie van *civil society* wordt aangereikt door Charles Taylor:

"(...) a web of autonomous associations independent of the state, which bind citizens together in matters of common concern, and by their existence or actions could have an effect on public policy."

Wanneer we verder bouwen op deze definitie, komt een veel grotere groep van niet-staats organisaties in aanmerking:

"Organisations which are based on the family or on residence, and which are based neither on contractual relations between unbound individuals nor on self-interest, must also be considered." ⁴⁸

Onder dit gebruik vallen echter ook de niet-civiele entiteiten zoals de maffia, 'fundamentele' nationalistes, etnische of religieuze fundamentalistische organisaties, alsook andere entiteiten zoals *trade unions*, handelskamers en professionele verenigingen.⁴⁹

Civil society ontstaat waar er een activiteitengebied is dat losstaat van directe staatscontrole, waarin burgers zich kunnen organiseren om hun eigen belangen en zorgen na te streven op hun eigen manier, weliswaar binnen bepaalde grenzen.

Een belangrijk aspect is dat de activiteiten van deze organisaties en de publieke sfeer waarin ze opereren niet enkel onafhankelijk is van staatscontrole, maar ook als legitiem wordt erkend door de staat en dat het recht om belangen na te streven via politieke activiteit wordt erkend. Als deze legitimiteit niet wordt erkend, kan *civil society* niet bestaan. De mate waarin de krachten binnen *civil society* in staat zijn geweest om zichzelf te handhaven onder autoritaire heersers, is daarom een belangrijke factor in het structureren van het verloop en de vooruitzichten van democratisering.⁵⁰

Vanuit wetenschappelijke hoek wordt echter kritiek geuit op deze relatieve consensus over de betekenis van *civil society*. Chandhoke bekritiseert het feit dat in de jaren 1980 de heropleving van *civil society* gepaard ging met een onkritische viering van het concept, dat uiteindelijk uitgegroeid is tot een

⁴⁶ OTTAWAY (M.), CAROTHERS (T.). *Op.Cit.*, 2000, p. 9.

⁴⁷ BURNELL (P.), CALVERT (P.). *Op.Cit.*, 2004, p. 8.

⁴⁸ DUNN (E.). *Op.Cit.*, 1996, p.27.

⁴⁹ BURNELL (P.), CALVERT (P.). *Op.Cit.*, 2004, p. 8.

⁵⁰ GILL (G.). *The dynamics of democratization. Elites, civil society and the Transition process*. NY, St.Martin's Press, 2000 p. 59-60.

consensueel begrip. Chandhoke beargumenteert dat concepten problematisch worden eenmaal ze consensueel worden.⁵¹

Ook Whitehead wijst op het gevaar van het bereiken van een consensus over de betekenis van de term: als er een consensueel begrip wordt bereikt, wordt *civil society essentially-contested*, waardoor een overeenkomst onmogelijk wordt.⁵²

Ook Hann waarschuwt voor de invulling van het begrip in de jaren 1980:

*"In this discourse, civil society is a slogan, reified as a collective, homogenised agent, combating a demonic state."*⁵³

Als verschillende tegengestelde groepen allemaal de validiteit van het concept ondertekenen, wordt het volgens de auteurs tijd om ons zorgen te maken. Wanneer groepen die het normalerwijs oneens zouden zijn over het concept, plots wel overeen komen, betekent dit volgens hen immers dat het concept uitgevlakt is tot een alarmerend niveau, waardoor haar geloofwaardigheid verloren gaat. Het concept *civil society*, zou met andere woorden, doorheen consensus, aan kracht inboeten.⁵⁴

Gellner wijst op een ander problematisch aspect van de consensuele betekenis van de term. Volgens hem kan de betekenis van de term niet louter worden nagegaan door deze af te zetten tegen de staat:

*"Civil society (...) cannot simply be identified with the existence of plural institutions, capable of acting as a kind of countervailing force to the state (...). It certainly specifies one element necessary for the existence of civil society, but it is not sufficient".*⁵⁵

Toch is het noodzakelijk om een zekere mate van overeenstemming te bereiken indien het concept bruikbaar wil zijn voor wetenschappelijk onderzoek. Bij het zien van deze sociale mengelmoe, trachten sommige auteurs een preciezere betekenis te geven aan de term om de empirische analyse te vergemakkelijken.⁵⁶ De grote vraag die hierbij de kop opsteekt is of 'we de ambiguïteit kunnen verjagen en tot een gangbare notie van *civil society* kunnen komen die ons toelaat om de implicaties te onderzoeken voor het vestigen en voortbestaan van een democratisch politiek systeem?⁵⁷

Binnen deze studie wordt de term verder afgebakend door de term 'non-gouvernementele organisaties' bij het debat te betrekken.

⁵¹ CHANDHOKE (N.). The 'Civil' and the 'Political' in Civil Society. In: *Democratization*, 2001, vol.8, nr. 2, p.1.

⁵² BURNELL (P.), CALVERT (P.). *Op.Cit.*, 2004, p. 1.

⁵³ HANN (C.). *Op.Cit.*, 1996, p.7.

⁵⁴ CHANDHOKE (N.). *Op.Cit.*, 2001, p.1.

⁵⁵ BUCHOWSKI (M.). The shifting meanings of civil and civic society in Poland. In: HANN (C.), DUNN (E.) (eds.).. *Civil Society. Challenging Western Models*. London, Routledge, 1996, p.81.

⁵⁶ BURNELL (P.), CALVERT (P.). *Op.Cit.*, 2004, p. 8.

⁵⁷ IDEM, p. 9.

1.4. Non-gouvernementele organisaties

1.4.1. Opkomst en evolutie

Non-gouvernementele organisaties (NGO's) zijn een onderdeel van de bredere civiele maatschappij, naast andere soorten organisaties.⁵⁸ In de afgelopen decennia zijn NGO's een steeds belangrijkere rol gaan spelen op het vlak van ondersteuning en ontwikkeling van de maatschappij.⁵⁹ Vanaf de jaren '80 nam de interesse voor het werk van NGO's sterk toe. Deze verhoogde interesse voor de organisaties ging gepaard met de toenemende erkenning van de tekortkoming, beperkingen van de inspanningen van de overheid op diverse domeinen. De snelle groei van het aantal NGO's werd dus mede veroorzaakt door de zoektocht naar alternatieve modellen en benaderingen binnen een context van frustratie over het falen van de conventionele aanpak door de beleidsmakers.⁶⁰

Naast de drijvende kracht van de tekortkomingen van de overheid, merken verschillende auteurs op dat de sterke groei van het aantal NGO's in de afgelopen decennia te wijten is aan een vraag die bij de burgers aanwezig was. De agenda van NGO's blijft immers niet beperkt tot economische aspecten of overheidsagenda's. Deze groepen spelen een rol die veel verder gaat dan politiek activisme. De technologische vooruitgang van de afgelopen jaren heeft een belangrijke impuls betekend voor de werking van de organisaties. Informatie kan snel verspreid worden, waardoor een breed bereik verzekerd is.⁶¹

Aan de zijde van de publieke en private sectoren heeft zich een NGO sector gevestigd die als een medium instaat voor het vestigen van economische en sociale ontwikkelingen in verscheidene landen. Vandaag worden NGO's in toenemende mate beschouwd als een beter kanaal voor de distributie van multilaterale en bilaterale hulp, voor de verspreiding van nieuwe ideeën en concepten met betrekking tot sociale en economische ontwikkeling, en als een hulpmiddel om participatie en democratie te bereiken om op die manier bij te dragen tot de verbetering van de *civil society*.⁶²

Een groeiend percentage van de (ontwikkelings)hulp die wordt aangeboden door organisaties zoals de Verenigde Naties, de Wereldbank en de Europese Unie, wordt vanaf nu gestuurd door lokale en internationale NGO's. Tussen 1990 en 1994 groeide het percentage van NGO's binnen de Europese Unie van 47 procent tot 67.⁶³ Zoals Edwards en Hulme beargumenteren, hebben NGO's een sleutelpositie verworven in het democratiseringsproces binnen bilaterale en multilaterale instellingen. Ze worden gezien als een integrale component van een bloeiende *civil society* en als een essentieel tegengewicht

⁵⁸ FRANTZ (T.R.). The Role of NGOs in the Strengthening of Civil Society. In: *World Development*, 1987, vol. 15, Supplement, p. 121.

⁵⁹ MAHONEY (C.). Help versus Harm: The Impact of NGO Interventions. In: *International Studies Review*, 2007, nr. 9, p. 286.

⁶⁰ ANTROBUS (P.). Funding for NGOs: Issues and Options. In: *World Development*, 1987, vol. 15, Supplement, p. 95. (pp. 95-102)

⁶¹ STEINBERG (N.). *Background Paper on GONGOs and QUANGOs and Wild NGOs*.

<http://www.globalpolicy.org/ngos/intro/defining/2001/0112wild.htm>, zie bijlage: p. 145, Datum van raadpleging: 4 maart 2008.

⁶² ZAIDI (S.A.). Ngo failure and the need to bring back the state. , In: *Journal of International Development*, 1999, nr. 11, p. 260.

⁶³ BROWN (D.S.), BROWN (J.C.), DESPOSATO (S.W.). Promoting and Preventing Political Change through Internationally Funded NGO Activity. In: *Latin American Research Review*, 2007, vol. 42, nr. 1, p. 127.

aan de macht van de staat, die kanalen voor communicatie en participatie opent, een goede *training ground* voor activisten voorziet en pluralisme promoot.⁶⁴ Non-gouvernementele organisaties hebben in de afgelopen decennia aangetoond dat private organisaties een publieke nood kunnen vervullen, maar toch blijven ze geconfronteerd met vele problemen, en is hun toekomstperspectief uiterst onzeker.⁶⁵

Om de precieze oorsprong van de term 'NGO' na te gaan moet er diep in de geschiedenis worden gegraven. Reeds in 1839 werd de NGO *Anti-Slavery International* opgericht.⁶⁶ De term zoals wij deze vandaag kennen, wordt echter pas vanaf 1945 courant gebruikt. In het charter dat gepaard ging met oprichting van de VN, diende enerzijds een onderscheid te worden gemaakt tussen de participatierechten van intergouvernementele gespecialiseerde agentschappen en de internationale privé-organisaties anderzijds.⁶⁷ In Artikel 71 werd toen gesteld dat: "*non-governmental organizations could have suitable arrangements for consultation.*"⁶⁸ Deze term werd vanaf toen overgenomen en binnen verschillende contexten verspreid.⁶⁹ Sinds de jaren 1970 is de term zelf zo populair geworden, dat een algemeen aanvaarde definitie ontbreekt.⁷⁰

1.4.2. De zoektocht naar een ongrijpbare definitie...

"NGOs – nobody can even agree upon what they should be called: voluntary organisations, private development organisations, people's organisations, private voluntary organisations, the third sector".⁷¹

Het is fundamenteel om de positie van de NGO's in de samenleving te begrijpen alvorens verder te kunnen gaan met de studie.⁷² De definitie van de term 'niet-gouvernementele organisatie' staat al jaren ter discussie. Wat vaststaat is dat NGO's een onderdeel zijn van de civiele samenleving, maar daarbuiten is er geen vaste definitie. Vele academici en activisten hebben getracht een definitie van de term te formuleren, maar tot hiertoe is de meest aanvaarde definitie deze van de Verenigde Naties. De definitie van de Verenigde Naties berust op een negatie: *non*-gouvernementele organisaties. NGO's treden meestal op om de rechten van de vergeten groepen in de samenleving, om de vrijheid van mensen te stimuleren, om sociale verandering teweeg te brengen en om diensten te verlenen.⁷³

Een groot aantal instanties vallen nu onder de term 'NGO'.⁷⁴ De negatie in de term *non*-gouvernementele organisatie biedt op zich weinig inzicht in wat een NGO vormt.⁷⁵

Vele definities omvatten een dusdanig wijdverspreide reeks van organisaties dat het begrip 'NGO' vaak geen bruikbare categorie vormt.⁷⁶ Door het ontbreken van een algemeen aanvaarde definitie, worden

⁶⁴ ZAIDI (S.A.). *Op.Cit.*, 1999, p. 262.

⁶⁵ FRIEDLANDER (R.A.). Human Rights Theory and NGO Practice: Where Do We Go From Here? In: NANDA (V.P.), SCARRITT (J.R.), SHEPHERD (G.W.) (eds.). *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures and NGO Strategies*. Colorado, Westview Press, 1981, p. 222.

⁶⁶ VANDEKERCKHOVE (W.). Ethische problemen voor en van NGO's in de strijd tegen mensenhandel. In: VANDEKERCKHOVE (W.), ILINA (S.), VAN DEN ANKER (C.), PEARSON (E.), DOEZEMA (J) (eds.). *Cahier 5: NGO's in de strijd tegen mensenhandel. Humanitaire motieven, repressieve middelen?* Antwerpen, EPO, 2003, p. 77.

⁶⁷ IBIDEM.

⁶⁸ WILLETTS (P.). *What is a Non-Governmental Organization?*, <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM>, zie bijlage: p. 146. Datum van raadpleging: 28 februari 2008.

⁶⁹ IBIDEM.

⁷⁰ VANDEKERCKHOVE (W.). *Op.Cit.*, 2003, p. 77.

⁷¹ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 13.

⁷² IDEM, p. 21.

⁷³ STEINBERG (N.). *Op.Cit.*, Datum van raadpleging: 4 maart 2008

⁷⁴ WILLETTS (P.). *What is a Non-Governmental Organization?* <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM>, zie bijlage: p.146, Datum van raadpleging: 28 februari 2008.

⁷⁵ OTTO (D.) Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society. In: *Human Rights Quarterly*, 1996, vol. 18, nr.1, p. 108.

verschillende connotaties in verschillende omstandigheden gebruikt.⁷⁷ John Clark staat niet alleen wanneer hij de term als een *catch-all* begrip omschrijft voor een grote variëteit van niet-staats organisaties.⁷⁸

Ondanks de terminologische moeilijkheden hebben vele auteurs getracht een definitie van de term te formuleren. Daarbij valt op dat - net zoals bij het concept *civil society*- de term 'NGO' vaak wordt afgezet tegenover de staat en de markt, waarbij NGO's worden gezien als de 'derde sfeer' of de 'derde sector'.

Hudock ziet de invulling van de term als volgt:

" (...) *those organizations outside the realm of government, and distinct from the business community. Often referred to as the 'third sector', NGOs are characterized by their non-profit status, in some cases, a value-based orientation or a cadre of volunteers carrying out the organizations' mandates.*"⁷⁹

Vandekerckhove geeft aan dat NGO's wel eens gelijk worden gesteld aan de term *civil society*, waarbij ze als motor van de maatschappelijke dynamiek worden gezien die opereert naast *government* en *private business*.⁸⁰ NGO's worden beschouwd als een manier om de *civil society* te versterken en om een goed beleid te ondersteunen.⁸¹ Vandekerckhove meent echter dat het hier een te ruime interpretatie van de term betreft.⁸² Ook Dotteridge verzet zich tegen het morele onderscheid dat wordt gemaakt tussen de 'vuile' wereld van de politiek en de op winst georiënteerde bedrijven enerzijds en de 'propere' wereld van NGO's anderzijds. Dotteridge meent dat een dergelijk onderscheid niet klopt, omdat vele doelstellingen van NGO's vereisen dat ze net gaan onderhandelen met beleidsmakers en overheidsinstanties - hetzij om hen op te leiden of te adviseren, hetzij om hen te beïnvloeden of samen met hen projecten op te starten.⁸³

Een andere trend die vaak opduikt is het gelijkstellen van NGO's aan ontwikkelingshulp. Zaidi behoort tot deze groep, en definieert de term NGO als:

"*non-profit organizations which are involved in developmental work in underdeveloped countries and are not membership organizations.*"⁸⁴

Waar Hudock een te ruime interpretatie van de term NGO gebruikt, is het duidelijk dat Zaidi een te enge invulling naar voren schuift. Zoals het Portaal van de Vlaamse Noord-Zuidbeweging aangeeft, wordt de term niet enkel beperkt tot organisaties die zich bezighouden met ontwikkelingshulp.⁸⁵

Ook de Wereldbank hanteert een ruimere invulling van het 'actieterrein' van de term. NGO's staan volgens de instelling gelijk aan:

"*private organizations that pursue activities to relieve suffering, promote the interests of the poor protect the environment, provide basic social services, or undertake community development.*"⁸⁶

⁷⁶ PEARCE (J.). NGOs and social change: agents or facilitators? In: *Development in Practice*, 1993, Vol. 3, Nr. 3, p. 222.

⁷⁷ WILLETTS (P.). *Op.Cit.*, datum van raadpleging: 28 februari 2008.

⁷⁸ PEARCE (J.) *Op.Cit.*, 1993, p.222.

⁷⁹ HUDOCK (A.C.). *NGOs and Civil Society. Democracy by Proxy?* Cambridge, Polity Press, 1999, p.1.

⁸⁰ VANDEKERCKHOVE (W.). *Op.Cit.*, 2003, p. 78.

⁸¹ ZAIDI (S.A.). *Op.Cit.*, 1999, p.260.

⁸² VANDEKERCKHOVE (W.). *Op.Cit.*, 2003, p. 78.

⁸³ IDEM, p. 91.

⁸⁴ ZAIDI (S.A.). *Op.Cit.*, 1999, p.259.

⁸⁵ 11.11.11. Wat betekent NGO? <http://www.11.be/index.php?option=content&task=view&id=172>, zie bijlage p. 147, datum van raadpleging, 5 maart 2008.

Het problematische aspect van de term schuilt in het feit dat een NGO geen "gedeponeerd merk" is. In principe kan daardoor elke organisatie zichzelf een NGO noemen.⁸⁷ Ook de Wereldbank kaart dit probleem aan:

*"In wider usage, the term NGO can be applied to any non-profit organization which is independent from government".*⁸⁸

De term NGO wordt vaak verward met 'non-profit organisaties'. Non-profit organisaties is een heel breed veld van organisaties, dat zowel musea, universiteiten en ziekenhuizen behelst. NGO's hebben daarentegen altijd een belangrijke 'advocacy' missie.⁸⁹

Pearce merkt terecht op dat:

*"Within this context, NGOs have become something which everybody can love, but which mean very different things to everyone."*⁹⁰

Ondanks de terminologische moeilijkheden onderscheidt Steinberg een aantal algemene kenmerken die NGO's gemeenschappelijk hebben. Het gaat om formele organisaties die ernaar streven om zelfbestuurlijk te zijn op basis van hun eigen constitutionele overeenkomsten. Bovendien zijn ze privaat van aard, daar ze afgescheiden zijn van overheden en niet over de mogelijkheid beschikken om samenlevingen te leiden of steun te eisen en het zijn organisaties zonder winstoogmerk.⁹¹ NGO's worden vaak afgezet tegen de staat om de betekenis van de term te (be-)grijpen. David Brown meent dat NGO's zichzelf zien als al datgene wat overheden niet zijn: *"not bureaucratic, not rigid, not directive, and not stultifying of local initiative."* Dit beeld speelt volgens Brown een belangrijke rol in het onderscheiden van NGO's van de gevestigde politieke hiërarchieën, maar negeert tegelijkertijd de mate waarin vele van hun projecten interdependent zijn met de activiteiten van deze overheden.⁹²

Ook Willets onderscheidt – ondanks de verwarring die rond de term heerst – een aantal fundamentele kenmerken waaraan een NGO moet voldoen. In de eerste plaats is het belangrijk dat NGO's onafhankelijk zijn van de directe controle van een overheid. Daarnaast kunnen er nog vier andere, gemeenschappelijke kenmerken worden onderscheiden die ervoor zorgen dat bepaalde groepen buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Een NGO mag niet samengesteld zijn als een politieke partij, moet non-profit zijn, mag geen criminele groep zijn en dient zich vooral niet gewelddadig op te stellen.⁹³ Steinberg voegt hieraan toe dat het kenmerkend is voor NGO's dat zij mensen vertegenwoordigen uit vrije wil. Hiermee verwijst hij naar het feit dat NGO's daartoe niet door mensen op de een of andere institutionele manier gemachtigd werden.⁹⁴

⁸⁶ N.N. *What is an NGO?* <http://www.indiannqos.com/ngosection/newcomers/whatisanngo.htm>, zie bijlage p.148, datum van raadpleging: 5 maart 2008.

⁸⁷ 11.11.11. *Op.Cit.*, Datum van raadpleging, 5 maart 2008.

⁸⁸ N.N. *Op.Cit.*, Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

⁸⁹ STEINBERG. (N.). *Op.Cit.*, Datum van raadpleging: 4 maart 2008.

⁹⁰ PEARCE (J.). NGOs and social change: agents or facilitators? In: *Development in Practice*, 1993, Vol. 3, Nr. 3, p. 223.

⁹¹ STEINBERG. (N.). *Op.Cit.*, Datum van raadpleging: 4 maart 2008.

⁹² SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 14-15.

⁹³ WILLETS (P.). *Op.Cit.*, datum van raadpleging: 28 februari 2008.

⁹⁴ VANDEKERCKHOVE (W.). *Op.Cit.*, 2003, p. 77.

1.4.3. Soorten

1.4.3.1. *NGO of NSA?*

In het veld van internationale organisaties spreken wetenschappers ook wel over niet-staats actoren (NSA), maar deze categorie kan ook betrekking hebben op transnationale instellingen. Deze term wijst op het toenemende belang van NGO's in de internationale arena, waar voordien enkel staten een significante positie innamen.⁹⁵

Niet-statelijke actoren zijn volgens Arts:

"alle actoren die geen (representanten van) staten of regeringen zijn, maar die niettemin opereren binnen de institutionele architectuur van global governance".

Arts geeft aan dat er verschillende categorieën onder de term vallen.

Niet-statelijke actoren kunnen enkele vormen van politieke macht uitoefenen: beslissingsmacht, discursieve macht en regulatieve macht. De eerste vorm verwijst naar de invloed die kan worden uitgeoefend op politieke besluitvorming. De tweede vorm van macht heeft betrekking op de invloed van de organisaties op het politieke discours. Deze macht is breder, en betreft de invloed van de actoren op de politieke agenda: Welke zaken staan er wel op de agenda? Wat staat er niet op? Wat wordt toegevoegd of onttrokken aan de agenda?. Deze mechanismen zijn af te luiden uit het politieke discours, en zijn daardoor vaak niet zichtbaar. Het derde type macht, de regulatieve macht, doelt op het feit dat deze actoren zelf in staat blijken te zijn om regels te ontwerpen en te implementeren, en dit gedeeltelijk buiten de regeringen om.⁹⁶ Een NGO is dus een onderdeel van de bredere categorie van de niet-statelijke actoren.⁹⁷

1.4.3.2. *GONGO's, QAUNGO's en 'intermediary NGO's'*

NGO's die door de overheid georganiseerd of gefinancierd worden zijn een belangrijk thema binnen het debat. Niet elke organisatie die een NGO claimt te zijn, voldoet aan de definitie van een private organisatie die gericht is op de burgers en afgescheiden is van de overheid. Er bestaan heel wat variaties op de oorspronkelijke term. Een eerste variatie betreft de GONGO's. Deze 'government-organized nongovernmental organizations' wonnen aan bekendheid tijdens de Koude Oorlog. Vele zogenaamde NGO's hadden destijds hun bestaan en financieel voortbestaan te danken aan de communistische overheden in de Sovjetlanden of de autoriteiten in de Derde Wereld. Ook in het Westen, en voornamelijk de Verenigde Staten, was er sprake van het ontstaan van dergelijke organisaties.⁹⁸

Een tweede variant zijn de QUANGO's. Deze term staat voor 'autonome non-gouvernementele organisaties'. Dit zijn door de overheid verzelfstandigde ambtelijke diensten.⁹⁹ Deze organisaties zijn op

⁹⁵ STEINBERG. (N.). *Op.Cit.*, Datum van raadpleging: 4 maart 2008.

⁹⁶ ARTS (B.J.M.). Naar een mondiale democratie? De rol van 'niet-statelijke actoren'. In: ENGELEN (R.), SIE DHIAN HO (M.). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam University Press, Amsterdam, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004, p. 97.

⁹⁷ IDEM, p. 99.

⁹⁸ STEINBERG. (N.). *Op.Cit.*, Datum van raadpleging: 4 maart 2008.

⁹⁹ NRC HANDELSBLAD. QAUNGO. http://www.nrc.nl/economie/economie_voor_jou/lijs_t_evj_begrippenlijst/article134091.ece zie bijlage p. 149, Datum van raadpleging: 4 maart 2008.

financieel vlak voor het grootste deel afhankelijk van publieke gelden.¹⁰⁰ Hierdoor is een schemerzone ontstaan tussen markt en staat, waarbij organisaties opereren die slechts gedeeltelijk of volledig controleerbaar zijn door ministeries.¹⁰¹

De organisaties ervaren de steun niet als problematisch zolang er geen verwachtingen tegenover staan en hun eigen prioriteiten domineren boven die van de overheid.¹⁰²

In de laatste twintig jaar is nog een nieuw type van NGO's ontstaan. Deze organisaties focussen zich niet langer uitsluitend op de dienstverlening binnen de lokale context, maar trachten een brug te slaan tussen de lokale aspecten en de globale instellingen. Vaak vallen zij onder de term "intermediary NGOs", of "bridging organizations". Dit nieuwe type van organisatie verschilt op twee fundamentele vlakken van de traditionele NGO's. Vooreerst bevinden ze zich in het centrum van verschillende groepen: lokale groepen, nationale en internationale instellingen. Anderzijds stellen ze innovatieve programma's voor, waarbij ze streven naar vermogensopbouw, training en personeelsontwikkeling, onderzoek en het verzamelen en verspreiden van informatie; aspecten die oorspronkelijk niet gelinkt worden aan NGO's. De ontwikkeling van deze capaciteiten stelt de NGO's in staat om een brug te slaan tussen de civiele groepen en de organisaties en institutionele structuren op nationaal en globaal niveau. In vergelijking met de conventionele NGO's, wordt hier de kans verhoogd dat er op grote schaal en op lange termijn impact kan worden bereikt. Deze NGO's kunnen voor een groot deel apolitiek georganiseerd zijn, maar op hetzelfde moment gaan lobbyen bij overheden en internationale organisaties. Vaak spelen zij op hetzelfde moment zowel een rol op lokaal als globaal niveau.¹⁰³

1.4.4. Coördinatie en concurrentie

Pogingen om NGO's te coördineren gaan ver terug in de geschiedenis. Reeds in de jaren '60 werd er getracht om de meningen van NGO's te verenigen. Deze pogingen blijven echter vaak beperkt tot *advocacy* en informatie, in plaats van een meer diepgaande vorm van coördinatie. Dergelijke zwakke vormen van coördinatie zijn onvermijdelijk binnen een gemeenschap waar steeds meer competitieve spelers zich vestigen. Smillie besluit bovendien uit zijn studie dat dergelijke vormen van coördinatie het best functioneren wanneer dit goed uitkomt voor de NGO's zelf. Een andere ondervinding van Smillie is de toenemende homogenisering van NGO's. Naarmate NGO's zich meer ontwikkelen, en meer overheidssteun ontvangen, lijken ze steeds meer op clusters van organisaties die slechts marginale onderlinge verschillen vertonen. Smillie geeft aan dat er een grote kans bestaat dat dit het gevolg is van de druk van de donor om te voldoen aan de normen en standaarden die door de overheid ontwikkeld werden. Ondanks deze gelijkenissen blijken de meeste NGO's echter niet in staat of niet bereid om de krachten op een betekenisvolle manier te verenigen.¹⁰⁴

¹⁰⁰ STEINBERG. (N.). *Op.Cit.*, Datum van raadpleging: 4 maart 2008.

¹⁰¹ NRC HANDELSBLAD. *Op.Cit.*, Datum van raadpleging: 4 maart 2008.

¹⁰² STEINBERG. (N.). *Op.Cit.*, Datum van raadpleging: 4 maart 2008.

¹⁰³ SANYAL (P.). Capacity Building Through Partnership: Intermediary Nongovernmental Organizations as Local and Global Actors. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2006, vol. 35, nr. 1, p. 67.

¹⁰⁴ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 23.

Korten geeft aan dat er een belangrijk probleem bestaat in de samenwerking tussen NGO's. Vaak is er sprake van jaloezie, waardoor de samenwerking ernstig wordt bemoeilijkt. Korten wijst in dit geval op een belangrijk punt:

"Ironically, at times it seems easier for NGOs to work with governments than with other NGOs." ¹⁰⁵

Het NGO veld stemt niet overeen met het beeld van een homogeen forum van altruïstische groepen. Elk van hen komt op voor de rechten van een zeer beperkte groep, wat vaak een tunnelvisie tot gevolg heeft. Wanneer er compromissen dienen worden aangegaan, speelt hen dit parten. ¹⁰⁶ Men kan beargumenteren dat er te veel NGO's zijn, dat ze te wijdverspreid zijn en te divers qua belangen om een wezenlijke impact te hebben die noodzakelijk is. ¹⁰⁷ Ook ten aanzien van elkaar nemen NGO's dus positie in. ¹⁰⁸

Ondanks het feit dat de problemen bekend zijn, gebeurt er weinig:

"Niemand toont zich bereid om het debat op een systematische wijze breed open te trekken. Naar buiten toe lijkt de NGO-sector een conservatieve burcht, gevangen in een institutionele overlevingsstrijd, ieder voor zich." ¹⁰⁹

Volgens Smillie komen echter steeds meer NGO's tot het besef dat ze de banden met de andere partners binnen de civiele maatschappij moeten aanhalen. Indien ze veranderingen op lange termijn willen bewerkstelligen, kunnen ze dit niet alleen, maar moeten ze samenwerken. Samenwerkingsverbanden worden aangegaan om een grotere impact te kunnen realiseren. ¹¹⁰

¹⁰⁵ IBIDEM.

¹⁰⁶ VANDEKERCKHOVE (W.). *Op.Cit.*, 2003, p. 96.

¹⁰⁷ FRIEDLANDER (R.A.). *Op.Cit.*, 1981, pp. 222.

¹⁰⁸ VANDEKERCKHOVE (W.). *Op.Cit.*, 2003, p. 81.

¹⁰⁹ DE EKSTERMOLENGROEP. *Naakte Keizers of Volwaardige Partners? Rol en Plaats van de NGO-beweging in de Internationale Samenwerking*. 1994, Brussel, s.e., p. 5.

¹¹⁰ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 7.

2. De rol van de overheid: een evoluerend idee

2.1. Inleiding

*"Niet langer is de natiestaat de enige eenheid van analyse, maar regionale en internationale systemen van regulering en 'niet-statelijke actoren' zijn dat eveneens."*¹¹¹

De afgelopen decennia werd de term 'governance' aan een grondige herdefiniëring onderworpen. Er werd opnieuw nagedacht over wat de overheid is en waarvoor ze verantwoordelijk zou moeten zijn. Hieraan gekoppeld ontstond er een trend om de schaarse middelen op te drijven ten voordele van het publieke goed, waardoor de leveranciers van publieke diensten werden uitgebreid tot de private sector en non-gouvernementele organisaties. Gedurende de jaren 1990 werd deze trend aangevuld met een focus op de rol van de burger; steeds vaker wordt erkend dat een goed bestuur het engagement van burgers in publieke processen vereist. Non-gouvernementele organisaties spelen een cruciale rol in het cultiveren en vertegenwoordigen van dit sociaal kapitaal, en algemener in het verbeteren van publieke diensten. NGO's kunnen volgens verschillende theoretici de kloof overbruggen tussen inefficiënte, ineffectieve of gespecialiseerde delen van publieke dienstverlening. Om deze bijdragen te maximaliseren, dient de staat in eerste instantie deze inspanningen te erkennen en te stimuleren.¹¹² De staat dient met andere woorden af te stappen van haar klassieke rol, en een nieuwe invulling aan haar taak te geven. Deze nieuwe taak zal worden belicht in de onderstaande paragrafen.

2.2. De nieuwe rol van de staat

2.2.1. Inleiding

Er gaan vaak stemmen op dat de internationale politiek een democratisch tekort kent. Arts geeft aan dat de mondiale politiek iedere democratische traditie en institutie ontbeert, waardoor slechts sprake is van 'getrapte legitimiteit'. Niet de burgers, maar regeringen - die al dan niet democratisch verkozen zijn-, bepalen en controleren de internationale besluitvorming. De parlementsleden die op nationaal vlak verkozen zijn, kunnen slechts een beperkte rol spelen, daar zij afhankelijk zijn van de door staatshoofden en regeringsleiders ondertekende afspraken. Arts wijst op de consequentie van deze 'kleine doch mondiale elite van ambtenaren en politici': de (inter)nationale besluitvorming wordt volgens hem bepaald zonder noemenswaardige administratieve of politieke verantwoording.¹¹³

Arts geeft aan dat er echter sprake is van een kentering. Door de opkomst van *global governance*, doen zich verschuivingen voor. Enerzijds vindt er een horizontale verplaatsing plaats waarbij er sprake is van een verschuiving van de natiestaat naar de zogenaamde 'niet-statelijke actoren'. Arts doelt hierbij op het feit dat de rol en macht van drukingsgroepen, wetenschappers, belangengroepen en bedrijven toeneemt. Daartegenover staat de verticale verplaatsing, waarbij er van staten naar

¹¹¹ ARTS (B.J.M.). *Op.Cit.*, 2004, , p. 97.

¹¹² BRINKERHOFF (J.L.) Donor-Funded Government-NGO Partnership for Public Service Improvement: Cases from India and Pakistan. In: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2003, vol. 14, nr.1, p. 105-106.

¹¹³ ARTS (B.J.M.). *Op.Cit.*, 2004, p. 95.

intergouvernementele organisaties en regimes wordt gegaan. Deze verplaatsing impliceert de autoriteit van intergouvernementele organisaties en internationale regelgeving. Beide verschuivingen manifesteren een shift die weggaat van de legitimiteit van de traditionele elitaire macht. Hierdoor lijkt het erop dat steeds meer partijen in het debat kunnen betrokken worden en mede de besluitvorming kunnen bepalen.¹¹⁴

2.2.2. Global Governance Theory

Global governance is een term die zich moeilijk laat vatten. Het einde van de Koude Oorlog wordt vaak aangehaald als het keerpunt in het denken over de rol van de staat. Daarnaast wordt ook de economische globalisering vernoemd als een sturende factor achter de nieuwe 'global governance theory'.¹¹⁵

Na het einde van de Koude Oorlog werd ervan uitgegaan dat een nieuw internationaal tijdperk kon ingeluid worden. De nadruk op militaire vrijheid leek te vervagen. Binnen de internationale diplomatie werd voortaan gefocust op de uitdagingen die van belang waren voor het dagelijkse leven. Globalisering zou 'een rijkdom voor allen' met zich meebrengen. In de afgelopen decennia is gebleken dat globalisering niet enkel economische, maar ook politieke, culturele en veiligheidsaspecten met zich meebrengt. Het werd echter onmogelijk om deze veranderingen aan dit razend tempo bij te benen. De hedendaagse regelgevingen, instrumenten en instellingen zijn dan ook vaak inadequaet en ineffectief om deze uitdagingen het hoofd te bieden.¹¹⁶

Na verloop van tijd bleek globalisering een *dark side* met zich mee te brengen. Drugs, mensenhandel, georganiseerde misdaad en gevolgen voor het milieu groeiden sneller dan de capaciteit om ermee om te gaan. Daar waar in het begin een atmosfeer van euforie heerste, was nu sprake van een teloorgang van de verwachtingen. Bijgevolg bevinden we ons volgens de medewerkers van het KIIB (= koninklijk instituut voor internationale betrekkingen) momenteel in een tijdperk waar globale spanning en verdeling heerst, waar consensus en coöperatie bedreigde soorten zijn geworden. Het is dan ook noodzakelijk om een geloofwaardig regelgebaseerd systeem van coöperatieve *global governance* op te starten, dat gelegitimeerd wordt door representatieve instellingen en door de *rule of law*.¹¹⁷

Binnen de theorie kunnen twee types definities gevonden worden. Enerzijds is er sprake van een brede definitie die de term *governance* beschouwt als alle coördinatiemechanismen die erop gericht zijn om individuele handelingen en collectieve doelen op elkaar af te stemmen. Deze mechanismen kunnen zowel publiek of privaat, als statelijk of niet-staatelijk zijn. Daartegenover staat een engere definitie die de term enkel toepast op de nieuwe vormen van bestuur, die voorbij gaan aan de natiestaat en intergouvernementele organisaties. Deze visie heeft het met andere woorden over een verschuiving van *government* naar *governance*.

¹¹⁴ ARTS (B.J.M.). *Op.Cit.*, 2004, , p. 95.

¹¹⁵ HEWSON (M.), SINCLAIR (T.J.). The Emergence of Global Governance Theory. In: HEWSON (M.), SINCLAIR (T.J.). *Approaches to Global Governance Theory*, Albany. NY, State University of New York Press, 1999, pp.3-4.

¹¹⁶ N.N. *Global Governance: The Next Frontier. Egmont paper 2*. Brussel, Academia Press, 2004, p. 3.

¹¹⁷ IDEM, pp. 5-6.

Zoals Arts aangeeft, zijn en blijven staten dominant in belangrijke beleidsvelden zoals veiligheid, politie, criminaliteit, belastingen, e.d. .¹¹⁸

*"Waar het klassieke transnationalisme uit de jaren zeventig niet-statelijke actoren vooral beschouwde als 'externe factoren', die weliswaar door pressie van buitenaf invloed konden uitoefenen op intergouvernementele besluitvorming, beschouwt de global governance-literatuur deze spelers als integraal onderdeel van de complexe bestuurlijke lagen en netwerken, die de huidige mondiale politiek constitueren."*¹¹⁹

De overheid zag in dat ze ontwikkeling niet op zichzelf kon genereren. Daarom werd gekozen voor een nieuwe benadering. De overheid realiseerde zich dat haar rol erin bestond om een gunstig sociaal, economisch en politiek klimaat te creëren waarbinnen ontwikkeling kan plaatsgrijpen, en waarbij zowel publieke als private initiatieven een rol kunnen spelen. De overheid voorziet nog steeds in instellingen die publieke functies uitoefenen en neemt nog steeds haar taak op als bemiddelaar tussen concurrerende belangengroepen, maar het is de civiele maatschappij die de waarden en het normatieve raamwerk creëert voor *governance*.¹²⁰

Rosenau gaat uit van een brede formulering van de term. De term omarmt alle:

"systems of rule at all levels of human activity – from the family to the international organization- in which the pursuit of goals through the exercise of control has transnational repercussions."

De reden voor dergelijke brede redenering lijkt hem simpel: 'governance' verwijst immers niet enkel naar de activiteiten van de overheden, maar ook naar de vele andere kanalen via welke beslissingen kunnen worden genomen.¹²¹

De theoretici die de *global governance*-theorie verdedigen, streven er niet naar een wereldregering of nieuwe machtige instellingen te creëren. De bedoeling is eerder om een coherent, efficiënt, effectief en legitiem klimaat te creëren, en om de hiaten in de multilaterale en regelgevende instellingen te dichten. Teneinde het concept slaagkansen te geven, is het dan ook noodzakelijk om een op regels gebaseerd en geïnstitutionaliseerd multilateralisme tot stand te brengen. Dergelijke opstelling is duidelijk van groot belang bij de bestrijding van de aangehaalde problemen, waarvan mensenhandel deel uitmaakt. Global governance dient bovendien democratisch te zijn, indien zij legitimiteit wil verwerven. Dit impliceert niet enkel de betrokkenheid van niet-staatsactoren, maar ook de inclusie en representatie van verschillende landen. Om legitiem te zijn, dient anderzijds gestreefd te worden naar participatie, waarbij niet-staatsactoren naast de staten een effectieve rol kunnen spelen.¹²²

Één van de centrale vragen binnen global governance is de plaats die NGO's dienen in te nemen.¹²³ Rosenau heeft het over een '*transnational nascent control mechanism*', waarbinnen NGO's een cruciale plaats innemen. Volgens Rosenau groeit de noodzaak voor controle-mechanismen binnen de moderne

¹¹⁸ ARTS (B.J.M.). *Op.Cit.*, 2004, , p. 97-98.

¹¹⁹ IBIDEM.

¹²⁰ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p.7.

¹²¹ ROSENAU (J.N.). Governance in the twenty-first century. In: *Global Governance*, 1995, nr. 1, pp. 13-14.

¹²² N.N. *Op.Cit.*, 2004, p. 10.

¹²³ DESAI (M.). *Global Governance*. P.6-22 In: DESAI (M.), REDFERN (P.). *Global Governance. Ethics and Economics of the World Order*. London, Pinter, 1995, p. 12.

wereld. Nationale overheden zijn echter niet steeds in staat om hieraan te beantwoorden. NGO's kunnen volgens de auteur daarentegen wel het hoofd bieden aan de transnationale veranderingen.¹²⁴

2.2.3. Kritieken

Een groot aantal auteurs gaat akkoord met de stelling dat de politiek zich (ten dele) heeft verplaatst.¹²⁵ Toch wordt deze opvatting niet door iedereen gedeeld. Critici stellen de verschuivingen in vraag, en wijzen erop dat deze verschuiving niet nieuw is. Anderzijds is er ook vaak sprake bij critici van een minimalistische of pessimistische visie op de rol van de natiestaat. Strange heeft het over een 'uitholling van de natiestaat' en van een *retreat of the state*. Eerder dan staten, zijn het tegenwoordig markten die uitkomsten in de mondiale politiek bepalen, met alle mogelijke negatieve gevolgen voor het waarborgen van het publieke belang. Van Kersbergen verzet zich tegen deze visie, en geeft aan dat de natiestaat – in het licht van globaliserings- en privatiseringsprocessen- weliswaar nieuwe taken en verantwoordelijkheden heeft toegewezen gekregen, maar dat ze nog steeds macht en autoriteit bezit. Anderen geven aan dat de macht zelfs is uitgebreid, en dat er op bepaalde terreinen zoals recht, oorlog, vrede en publieke dienstverlening zelfs helemaal niets veranderd is. Volgens Arts is het dan ook beter om te spreken van een "(gedeeltelijke) diffusie of herverdeling van politieke macht en autoriteit over verschillende bestuurlijke lagen en over verschillende politieke actoren, (semi-)publiek dan wel privaat".¹²⁶

Na het bespreken van de opkomst van NGO's en de vernieuwde rol van de staat is het mogelijk om de relatie en beeldvorming tussen beiden te onderzoeken vanuit theoretisch oogpunt.

¹²⁴ ROSENAU (J.N.). *Op.Cit.*, 1995, p. 23.

¹²⁵ ARTS (B.J.M.). *Op.Cit.*, 2004, p. 96.

¹²⁶ IDEM, p.97.

3. Op zoek naar een (ver)band tussen NGO's en beleidsactoren

3.1. Beeldvorming in een veelbesproken relatie

In het verleden is er lange tijd sprake geweest van antipathie bij staten ten opzichte van de idee dat NGO's en individuen een autonome rol trachten te spelen in het besluitvormingsproces. Internationale organisaties en bewegingen zijn in het verleden heel invloedrijk geweest in het vormgeven van het discours waarbinnen besluitvorming en actie kan plaatsgrijpen. Bezorgdheid om het milieu, gelijkheid voor vrouwen en ontwapening zouden nooit de agenda hebben gehaald zonder de sociale en politieke belangen die NGO's vertegenwoordigen. De hardnekkige activiteit van NGO's op nationaal en internationaal vlak, reflecteert – ondanks de rigide institutionele barrières – de macht die mensen hebben als burgers. Deze macht verwijst naar het identificeren van een standpunt, autonoom van overheden en de markt, dat als een '*third system*' kan opereren binnen de institutionele vormen of als een alternatief hiervoor.¹²⁷

Marc Nerfin beschrijft het '*third system*' eerder als een heilzaam systeem, als een systeem dat de mensen helpt om hun eigen macht te verzekeren en dat moeite doet om te luisteren naar de mensen waarnaar nauwelijks of nooit wordt geluisterd. Nerfin ziet het *third system* niet als een systeem dat streeft naar gouvernementele of economische macht. Otto bekritiseert deze visie; zij stelt dat Nerfins mening kortzichtig is. Het is onvermijdelijk dat de macht van de non-gouvernementele sector de uitoefening van economische en formele politieke macht op zijn minst zal verlichten, en eventueel een alternatief kan vormen dat de huidige opstelling volledig transformeert.¹²⁸ Het is precies deze transformatie waar zoveel staten voor vrezen...

In de volgende paragrafen wordt nagedacht over de volgende vragen: 'Wanneer de officiële overheidsinstellingen niet in staat zijn gebleken om bepaalde diensten te verlenen, dienen andere organisaties dan op te treden om deze leemte op te vullen?' 'Beschikken NGO's over een beter inzicht in de problemen die door de overheid moeilijk kunnen worden aangekaart?'¹²⁹

3.1.1. NGO's als opvangnet voor het falen van de staat?

Het verantwoordingsprincipe en drijvende kracht achter het nieuwe denken, waarbij de klemtoon op de NGO-sector kwam te liggen, was het falen van de staat.¹³⁰ Een van de fundamentele redenen voor de grote aandacht die NGO's hebben gekregen, is dat ze in staat zijn om dingen te doen die overheden niet willen of kunnen doen.¹³¹ Binnen deze context werd reeds een groot aantal claims gemaakt over de rol die NGO's dienen te spelen. Ze worden geacht op een meer flexibele en efficiëntere manier diensten te verlenen dan de staat.¹³²

¹²⁷ OTTO (D.) *Op. Cit.*, 1996, pp. 127-128.

¹²⁸ IBIDEM.

¹²⁹ DRABEK (A.G.). Development Alternatives: The Challenge for NGOs – An Overview of the Issues. In: *World Development*, 1987, Vol.15, Supplement, pp. ix.

¹³⁰ ZAIDI (S.A.) *Op.Cit.*, 1999, p. 261.

¹³¹ DRABEK (A.G.). *Op.Cit.*, 1987, p. xiii.

¹³² PEARCE (J.). *Op.Cit.*, 1993, p. 222.

Het centrale uitgangspunt hierbij was dat de staat en de publieke sector niet in staat waren geweest om in te staan voor de ontwikkeling van hulpbehoevenden. Niet-staatsinstellingen – met name de private sector en NGO's – dienden naar voren te treden om deze leemte op te vangen.¹³³

De problemen waarmee staten werden geconfronteerd zijn talrijk. Volgens Edwards en Hulme waren staten te afhankelijk van bureaucratische mechanismen en ingewikkelde toestemmingsmechanismen voor beslissingen. Overheidsinstellingen werden gekenmerkt door een paternalistisch beleid en mechanismen die participatie ontmoedigen. Het contrast met de nieuwe NGO-sector kon haast niet groter zijn:

*"In contrast to government, the caricature of NGOs has been extremely laudatory, where they are viewed 'by many official agencies and members of the public as more efficient and cost-effective service providers than governments, giving better value-for-money, especially in reaching poor people'".*¹³⁴

Onderwerpen die binnen de publieke sector of de staatssector niet konden worden aangekaart, werden automatisch verwacht te worden overgenomen door NGO's.¹³⁵ Als gevolg hiervan kwam een snelle ontwikkeling van NGO's in de hele wereld. NGO's werden gezien als het wondermiddel voor de vele kwalen die veroorzaakt werden door de overheden.¹³⁶ Van NGO's werd verwacht dat ze heel wat problemen op een revolutionaire manier zullen aanpakken in vergelijking met de manier waarop de staat haar doelen nastreefde. Ze werden verondersteld sterker participierend, meer georiënteerd op de samenleving, kostenefficiënter en beter geplaatst te zijn dan de staat om hulpbehoevenden in de samenleving te benaderen.¹³⁷

Fowler geeft aan dat NGO's – in vergelijking tot overheden – beter in staat zouden zijn om zich te bekommeren om de noden van de mensen en om oplossingen te realiseren die gebaseerd zijn op ontwikkelingen in het veld, in plaats van een 'outside analysis' uit te voeren.¹³⁸ Het mag duidelijk zijn dat NGO's in de laatste jaren een steeds belangrijkere rol zijn gaan spelen op het vlak van ondersteuning en ontwikkeling.¹³⁹ Goodhand merkt terecht op dat:

*"NGOs have come to symbolize everything that governments are not: they are unburdened with large bureaucracies and they are seen to be flexible and able to respond to grassroots needs."*¹⁴⁰

NGO's pieken volgens sommige auteurs in hun reputatie als geloofwaardige kanalen voor het leveren van 'social development' aan de meest noodlijdenden, en zijn verworpen tot vertegenwoordigers die gewone mensen kunnen mobiliseren.¹⁴¹

De euforie over de mogelijkheden van NGO's wordt echter overschaduwd door de stroming die de effectiviteit en verantwoordelijkheid van de organisaties steeds meer in vraag stelt:

*"Whether NGOs live up to these supposed comparative advantages and whether they can play a significant role in peace building have been the subject of debate in practitioner and academic circles."*¹⁴²

¹³³ ZAIDI (S.A.) *Op.Cit.*, 1999, p. 261.

¹³⁴ ZAIDI (S.A.) *Op.Cit.*, 1999, p. 1.

¹³⁵ IDEM, p.260.

¹³⁶ IDEM, p.1.

¹³⁷ IBIDEM.

¹³⁸ HUDOCK (A.C.) *Op.Cit.*, 1999, p. 8.

¹³⁹ MAHONEY (C.) *Op.Cit.*, 2007, p. 286.

¹⁴⁰ GOODHAND (J.). *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict*. Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc, 2006, p. 2.

¹⁴¹ CHEVRIER (M.P.). NGO power: A Questionable Panacea. In: *International Studies Review*, 2006, nr. 8, p. 342.

3.1.2. Of de staat als opvangnet voor het falen van NGO's?

*"Could NGO's really make a difference?"*¹⁴³

Het feit dat een groot aantal NGO's falen in het aanpakken van onderwerpen die de publieke- of staatssector nalaat, wordt steeds vaker erkend door waarnemers en analisten van het proces.¹⁴⁴ Hoewel NGO's verondersteld worden om de situatie in (ontwikkelings-)landen te verbeteren, wordt steeds vaker bezorgdheid geuit over de negatieve invloed die ondersteunings- en ontwikkelingsprogramma's van NGO's zouden hebben op de bevolking.¹⁴⁵ Edwards en Hulme geven aan dat – ondanks de groeiende schaal van de sector en de sterke reputatie die NGO's over zichzelf en hun werk hebben verworven in de afgelopen jaren – hun bijdrage op een globaal niveau beperkt blijft.¹⁴⁶

Aangezien een groot deel van het enthousiasme over de NGO-sector gebaseerd was op de reactie op de manier waarop de staat omgaat met ontwikkeling en niet noodzakelijk het gevolg was van de alternatieven en handelingen die door NGO's werden voorgesteld, wordt de laatste jaren steeds meer bewijs geleverd dat stelt dat NGO's – net zoals de staat – er niet in geslaagd zijn om een wezenlijke impact te hebben en om de verwachtingen waar te maken:¹⁴⁷

*"In spite of all the resources at their disposal – perhaps because of this resource abundance- development NGOs cannot yet claim collectively to have made a contribution to be proud of. (...) They have typically been more concerned with building their projects or increasing their turnover than with marshalling their influence."*¹⁴⁸

Prank voorspelde dit deficit reeds in 1982:

*"The corruption of NGOs will be the political game in the years ahead – and it is already being played today... NGOs have created a large bureaucracy, employment is at stake, and contracts in developing countries are at stake. It will become impossible for them to criticize governments for decreasing the quality of the overall aid programme. NGOs will lose in the years ahead... they will be corrupted in the process, because they will receive enough money for their own projects but the rest of the aid programme will suffer."*¹⁴⁹

De oorzaken die analisten aanreiken voor dit falen zijn talrijk.¹⁵⁰ De vrijwilligerssector kampt met een reeks van inherente zwakheden die tegen het professionalisme werken dat ze nastreven.¹⁵¹ Critici hebben binnen deze context gewezen op het gebrek aan verantwoordelijkheid, de onderlinge concurrentie en een tekort aan coördinatie als de belangrijkste aanklachten tegen de zogenaamde "third

¹⁴² GOODHAND (J.). *Op.Cit.*, 2006, p. 2.

¹⁴³ ZAIDI (S.A.) *Op.Cit.*, 1999, p. 262.

¹⁴⁴ IDEM, p.260.

¹⁴⁵ MAHONEY (C.). *Op.Cit.*, 2007, p. 286.

¹⁴⁶ ZAIDI (S.A.) *Op.Cit.*, 1999, p. 262.

¹⁴⁷ IDEM, p.263.

¹⁴⁸ DE EKSTERMOLENGROEP. *Op.Cit.*, 1994, p. 4.

¹⁴⁹ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 13.

¹⁵⁰ ZAIDI (S.A.) *Op.Cit.*, 1999, p.260.

¹⁵¹ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 21.

sector".¹⁵² Ondanks het grote aantal NGO's dat zijn intrede heeft gedaan, zijn de successen volgens analisten te schaars om opties, oplossingen of enige vorm van geloofwaardigheid te bieden waardoor NGO's als een alternatief ontwikkelingsparadigma zouden kunnen worden beschouwd. Er zonder meer van uitgaan dat NGO's zullen doen wat de overheid nalaat, is daardoor eerder een vorm van *wishful thinking*.¹⁵³ Ondanks de successen op kleine schaal, is de algemene machtsverdeling onveranderd gebleven.¹⁵⁴

Edwards en Hulme geven aan dat een van de belangrijkste factoren die aan de grondslag ligt van deze situatie het feit is dat NGO's er niet in slagen om de juiste verbindingen te maken tussen het werk op het micro-niveau en de bredere systemen en structuren waarvan ze deel uitmaken. Kleinschalige NGO-projecten zullen op zichzelf nooit volstaan om blijvende veranderingen te realiseren in het leven van mensen.¹⁵⁵ Precies omdat NGO's opdoken op een moment dat structurele politieke veranderingen op de agenda stonden, focusten velen op de manier waarop ze deze veranderingen teweeg konden brengen, ten koste van de processen waarin ze betrokken waren.¹⁵⁶

Een tweede punt dat aan de oorsprong ligt van het falen van NGO's is de onderlinge rivaliteit, die later binnen deze studie nog uitgebreid aan bod komt. Ondanks de toenemende kritische rol die door NGO's wordt gespeeld in de wereldgemeenschap, lijkt rivaliteit vaak de bovenhand te nemen op samenwerking.¹⁵⁷ Het veld waarbinnen NGO's zich inhoudelijk moeten positioneren en waarbinnen zij hun concrete diensten moeten verlenen wordt hierdoor nog complexer.¹⁵⁸ Het grote aantal diverse organisaties - waarvan velen eerder een specifieke achterban hebben - creëert bijkomende problemen.¹⁵⁹ Een ander belangrijke vaak geuite kritiek over NGO's is dat hun volledige bestaan afhankelijk is van de financiële middelen die worden aangereikt door donors. Deze afhankelijkheid leidt vaak tot een *patron-client* relatie tussen NGO's en hun donoren. Deze grote afhankelijkheid geeft aanleiding tot vele vragen over de verantwoordelijkheid en legitimiteit van de activiteiten van NGO's.¹⁶⁰

Volgens Edwards en Hulme worden NGO's aangemoedigd om hun schaal uit te breiden, een aspect dat vaak ten koste van hun capaciteiten gaat en waardoor de rol die NGO's spelen op ontwikkelingsvlak in gevaar wordt gebracht. Bovendien dreigt hun legitimiteit af te nemen en wordt de nadruk vooral gelegd op kwantitatieve *outputs* op korte termijn in plaats van te streven naar een duurzaam, kwalitatief beleid. De auteurs wijzen erop dat: "*Accountability, it seems, has been replaced by accountancy*".¹⁶¹

Bovendien lijken vele NGO's eerder begaan met hun beïnvloedende rol *vis à vis* de staat, of met het verhogen van hun technische capaciteit en efficiëntie, dan te onderzoeken welke hun eigen relatie is met en impact op de gemeenschappen waarmee ze werken.¹⁶²

¹⁵² BENNETT (J.). *Recent Trends in Relief Aid: Structural Crisis and the Quest for a New Consensus*. In: BENNETT (J.). *Meeting Needs. NGO Coordination in Practice*. London, Earthscan Publications Ltd, 1995, p. ii.

¹⁵³ ZAIDI (S.A.) *Op.Cit.*, 1999, p.268.

¹⁵⁴ EDWARDS (M.), HULME (D.). Scaling-up the developmental impact of NGO's: concepts and experiences. In: EDWARDS (M.), HULME (D.) (eds.). *Making a difference. NGOs and development in a changing world*. London, Earthscan Publications Ltd., 1992, p. 13.

¹⁵⁵ IBIDEM.

¹⁵⁶ PEARCE (J.). NGOs and social change: agents or facilitators? In: *Development in Practice*, 1993, Vol. 3, Nr. 3, p. 226.

¹⁵⁷ FRIEDLANDER (R.A.). *Op.Cit.*, 1981, pp. 223.

¹⁵⁸ VANDEKERCKHOVE (W.). *Op.Cit.*, 2003, p. 81.

¹⁵⁹ FRIEDLANDER (R.A.). *Op.Cit.*, 1981, pp. 223.

¹⁶⁰ ZAIDI (S.A.) *Op.Cit.*, 1999, pp. 263-264., Daarbij aansluitend vormt de subsidiëring door de staat, die later in deze studie uitgebreid wordt geanalyseerd vaak een twistpunt.

¹⁶¹ ZAIDI (S.A.) *Op.Cit.*, 1999, p.265.

¹⁶² PEARCE (J.). *Op.Cit.*, 1993, p. 226.

Daardoor wordt de participatie van de gemeenschappen haast betekenisloos:

*"[participation] very often means nothing more than allowing the local community to 'agree with what we (i.e. the NGO) already intend to do'".*¹⁶³

Het extreme enthousiasme waarmee NGO's onthaald werden bij het begin, wordt duidelijk getemperd in latere studies. Toch dient dit pessimisme gerelativeerd te worden. Zaidi wijst erop dat de verklaring voor het falen voor de hand ligt: het feit dat NGO's niet hebben voldaan aan de verwachtingen, is wellicht te wijten aan de grote en oneerlijke verwachtingen die op de schouders van de NGO's kwamen te liggen nadat alle andere sectoren hadden gefaald.¹⁶⁴ Ook Goodhand nuanceert de situatie: NGO's hebben geen dermate positieve impact gehad, maar anderzijds zijn de negatieve gevolgen die NGO's kunnen veroorzaken ook niet zo uitgebreid als velen vreesden. Goodhand benadrukt dat de rol die in de afgelopen jaren werd toegedicht aan de *civil society* en NGO's overdreven was, en wijst op de blijvende waarde van de staat in het huidige wereldlandschap.¹⁶⁵

D. Brown, J. Brown en Desposato besluiten uit hun onderzoek dat NGO's wel degelijk een motor van verandering kunnen vormen en impact kunnen hebben op de politiek in de gemeenschappen waarbinnen zij actief zijn, maar dat de aard van deze impact echter sterk afhankelijk is van de institutionele aard van de projecten.¹⁶⁶

3.1.3. Evolutie naar samenwerking: visies en standpunten

Ondanks de verschillende visies die in het debat vertegenwoordigd zijn, lijkt het erop dat zowel NGO's als overheden zich steeds vaker realiseren dat wederzijdse samenwerking fundamenteel is om vooruitgang te boeken.¹⁶⁷ Streven naar een vooruitgang in de relatie tussen NGO's en overheden is echter geen sinecure. Het is immers geen louter technisch-institutionele aangelegenheid. De partijen houden er een soort 'gewapende vrede' op na, die als inzet 'de angstvallige afbakening van het eigen territorium' heeft.¹⁶⁸

Toch is de verbetering van de relatie een cruciale voorwaarde voor een doelmatige besteding van de middelen en inspanningen¹⁶⁹ in de strijd tegen mensenhandel. Volgens Smillie bestaan er vele redenen om een samenwerking tussen NGO's en overheden op te bouwen. Hij gaat zelf op zoek naar de verantwoording voor de samenwerking in de geschiedenis.

Reeds in 1835, met de Tocqueville's werk 'Democracy in America', werden de bouwstenen gelegd voor de samenwerking:

*"A government, by itself is equally incapable of refreshing the circulation of feelings and ideas among a great people, as it is of controlling every industrial undertaking. Once it leaves the sphere of politics to launch out on this new track, it will, even without intending this, exercise an intolerable tyranny."*¹⁷⁰

¹⁶³ NAJAM (A.). NGO accountability: a conceptual framework. In: *Development Policy Review*, 1996, vol. 14, p. 346.

¹⁶⁴ ZAIDI (S.A.) *Op.Cit.*, 1999, p.260.

¹⁶⁵ MAHONEY (C.). *Op.Cit.*, 2007, p. 287.

¹⁶⁶ BROWN (D.S.), BROWN (J.C.), DESPOSATO (S.W.). *Op.Cit.*, 2007, p. 136.

¹⁶⁷ VAN DER HEIJDEN (H.). The Reconciliation of NGO Autonomy, Program Integrity and Operational Effectiveness with Accountability to Donors. In: *World Development*. 1987, Vol.15, Supplement, p. 111.

¹⁶⁸ DE EKSTERMOLENGROEP. *Op.Cit.*, 1994, p.51.

¹⁶⁹ IDEM, p.50.

¹⁷⁰ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 21.

De samenwerking wordt echter bemoeilijkt door het historisch gegroeide wantrouwen tussen overheden en NGO's.¹⁷¹ De spanning tussen beiden betekent echter nog te vaak dat - ondanks positieve ervaringen - de samenwerking onbehaaglijk verloopt.¹⁷² Beide partijen hebben doorheen de jaren een specifiek beeld van elkaar opgebouwd. Vele NGO's zijn ontstaan als reactie op het wanbeleid en het falen van de overheid. Bijgevolg zien zij zichzelf als supplementen, aanvullingen, alternatieven, critici en waakhonden van het beleid.¹⁷³ Jeppson-Grassman belicht het aspect van wantrouwen en conflict in de relaties tussen de NGO sector en de publieke sfeer. Vaak heerst er bij NGO's een vrees voor overheidscontrole, die voortvloeit uit historische relaties.¹⁷⁴

Niet enkel NGO's hebben een bepaalde visie op hun relatie met de overheid, ook overheden hebben hun eigen kijk op deze band. In sommige gevallen worden NGO's louter als goedkope dienstverleningsmechanismen gezien. Soms gebruiken overheden de NGO's omdat zij op een goedkopere en efficiëntere manier problemen kunnen benaderen, waarbij NGO's als een middel worden gebruikt om verantwoordelijkheden te ontlopen.¹⁷⁵

Anderen zien hen eerder als waardige partners, aangezien de burgers bereid zijn geld te geven bovenop de belastingen die zij reeds moeten betalen.¹⁷⁶ Overheden zien NGO's ook als belangrijke bron van informatie, daar zij over informatie van het terrein beschikken die nergens anders geraadpleegd kan worden.¹⁷⁷

Beide partijen dienen zich binnen deze context open te stellen voor elkaar. De steriele oppositie van NGO's moet hierbij worden ingeruild voor een zakelijke analyse van de voor- en nadelen van samenwerking met de overheid in bepaalde omstandigheden. Dit is echter een paradoxale en moeilijke opdracht, wil men de eigenheid van de NGO's waarborgen. Twee scenario's zijn binnen deze context plausibel. Enerzijds kunnen de doelstellingen van de overheid en NGO's samenvallen. Anderzijds kan dit niet het geval zijn, waarbij er moet gewerkt worden aan een realistische strategie om de eigen agenda te verwezenlijken. De steun van de pers, het parlement en de publieke opinie is hierbij van groot belang. Bovendien dient er in het tweede geval sprake te zijn van een zekere marge van financiële onafhankelijkheid wil men de doelstellingen kunnen doordrukken.¹⁷⁸ Dit is noodzakelijk voor de opbouw van een wederzijds vertrouwen. Wanneer dit bereikt wordt, kunnen NGO's deel uitmaken van de dienstverleningssystemen van de overheid en van beleidsdiscussies.¹⁷⁹

¹⁷¹ DE EKSTERMOLENGROEP. *Op.Cit.*, 1994, p.51.

¹⁷² BOUGET (D.), PROUTEAU (L.). National and Supranational Government-NGO Relations: Anti-Discrimination Policy Formation in the European Union. In: *Public Administration and Development*. 2002, nr. 22, p.32.

¹⁷³ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 21.

¹⁷⁴ BOUGET (D.), PROUTEAU (L.). *Op.Cit.*, 2002, p.32.

¹⁷⁵ STEINBERG. (N.). *Op.Cit.*, Datum van raadpleging: 4 maart 2008.

¹⁷⁶ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 21.

¹⁷⁷ STEINBERG. (N.). *Op.Cit.*, Datum van raadpleging: 4 maart 2008.

¹⁷⁸ DE EKSTERMOLENGROEP. *Op.Cit.*, 1994, p.48-49.

¹⁷⁹ BOUGET (D.), PROUTEAU (L.). *Op.Cit.*, 2002, p.32.

3.2. Partnership

*"What should be the nature of the connection between NGO's and politics?"*¹⁸⁰

De literatuur over de relatie tussen non-gouvernementele organisaties en overheden onthult een reeks van interactiepatronen die gaan van onafhankelijkheid, waarbij NGO's relatief autonoom opereren, tot subordinatie, waarbij de overheid strikte controle behoudt over NGO's. In het geval dat de overheid institutioneel pluralisme aanvaardt, kunnen overheden en NGO's functioneren als partners of bondgenoten.¹⁸¹

3.2.1. Consultatie of coöperatie?

De betekenis van de termen '*partnership*' of 'samenwerking' worden binnen deze context vaak als controversieel ervaren. De opvattingen over wat een dergelijk 'partnerschap' zou moeten inhouden, variëren van alle types van coöperatie (tussen minstens twee partijen) tot het hoogste niveau van samenwerking, waarbij twee partijen een overeenkomst aangaan als gelijke partners. Deze vormen van partnerschap kunnen op elk niveau binnen de samenleving worden afgesloten.¹⁸²

Traditioneel zijn de meeste NGO's wantrouwig ten opzichte van een samenwerking met overheden. Overheden koesteren vaak een gemeenschappelijk achterdochtig beeld ten aanzien van NGO's. De relaties tussen beiden gaan met momenten van negatie tot vijandigheid. Hun onderlinge relatie wordt wel vaker beschouwd als deze tussen kat en hond. Overheidsstructuren zijn vaak onbuigzaam, hiërarchisch en autocratisch. Macht en controle bevinden zich op het hoogste niveau, waar programma's worden ontworpen en de bronnen worden beheerd. Overheden hebben de natuurlijke neiging om over te gaan tot centralisatie, bureaucratie en controle. Hiertegenover staan NGO's die zich onderscheiden door hun flexibiliteit, drang tot innovatie en klemtoon op non-hiërarchische waarden en relaties die noodzakelijk zijn voor echte samenwerking en participatie.¹⁸³

Nochtans bestaan er duidelijke redenen om een positieve en creatieve samenwerking tussen NGO's en overheden op gang te brengen.¹⁸⁴ NGO's hebben volgens Newman een uitgebreid begrip van problemen waarmee bevolkingen worden geconfronteerd, aangezien ze in direct contact staan met de mensen. Overheidsinstellingen hebben het daarentegen moeilijker om mensen te benaderen, omwille van bureaucratische redenen, maar ook omdat zij vaak niet aanwezig zijn in verafgelegen gebieden en bijgevolg de problemen die heersen in deze gebieden niet aankaarten. Hierdoor kan de expertise van NGO's een waardevolle bijdrage betekenen voor het ontwikkelingsbeleid van overheden.¹⁸⁵ Een samenwerking tussen beiden dient daarom niet enkel als een optie te worden beschouwd, maar eerder als een noodzakelijkheid. Aangezien de staat dé ultieme arbiter en determinant blijft op het vlak van

¹⁸⁰ GOODHAND (J.). *Op.Cit.*, 2006, p.187

¹⁸¹ BOUGET (D.), PROUTEAU (L.). *Op.Cit.*, 2002, p.32.

¹⁸² NEWMAN (C.L.). Comparative Study of NGO/Government Partnerships. In: *The International Journal of Not-for-Profit Law*. 2000, vol. 2, issue 3, p. 1.

¹⁸³ EDWARDS (M.), HULME (D.). *Op.Cit.*, 1992, p. 16.

¹⁸⁴ IBIDEM

¹⁸⁵ NEWMAN (C.L.). *Op.Cit.*, 2000, p. 2.

breder politieke veranderingen, waarvan (duurzame) ontwikkeling afhangt, is het uitermate belangrijk dat een goede verstandhouding en samenwerking tussen beiden wordt gerealiseerd.¹⁸⁶

Traditioneel hebben NGO's zich verzet tegen deze samenwerking. Voor hen verwees het begrip 'samenwerking' hooguit naar een ruime consensus of tactische overeenkomst (waarbij men elkaar niet diende te overlappen). De afgelopen decennia werd door Bennett een verandering waargenomen die in de richting van nauwere, meer routineuze samenwerking neigde tussen de betrokken partijen op het vlak van menselijke bijstand.¹⁸⁷ Een toenemend aantal NGO's geeft toe dat ze de overheidsstructuren al te vaak negeren en werkt er dan ook aan om structurele veranderingen op verscheidene niveaus aan te brengen. Internationale NGO's werken vaak samen met instellingen van de overheid; ze werken binnen ministeries om wijzigingen in het beleid te promoten en uit te oefenen. Anderzijds zijn er de nationale NGO's die een meer actieve rol in het politieke proces en de bredere instellingen van de staat spelen. Een directere manier bestaat erin om binnen overheidsstructuren te werken in een expliciete poging om een meer effectief beleid en praktijken te verzekeren. NGO's trachten dit te verwezenlijken via directe financiering, beleidsadvies, 'technische bijstand', het voorzien van vrijwilligers, of een mix van deze zaken. Verschillende NGO's voorzien de overheid van een 'pakket' van *inputs* die zowel materiële steun als mensen en ideeën inhouden. Het is belangrijk te onthouden dat deze strategieën niet trachten de staat te vervangen, maar eerder de richting van het overheidsbeleid of ondersteuningsbeleid te beïnvloeden.¹⁸⁸

*"NGOs cannot seek to replace the state, for they have no legitimacy, authority or sovereignty, and, crucially, are self-selected and thus not accountable"*¹⁸⁹

Ook aan de zijde van overheden worden NGO's steeds vaker als efficiënte en effectieve actoren voor dienstverlening beschouwd.¹⁹⁰ Een vraag die centraal staat binnen dit debat is of er sprake is van verregaande coöperatie of het contact beperkt blijft tot consultatie.¹⁹¹

¹⁸⁶ EDWARDS (M.), HULME (D.). *Op.Cit.*, 1992, p. 16.

¹⁸⁷ BENNETT (J.). *Op.Cit.*, 1995, p. i.

¹⁸⁸ EDWARDS (M.), HULME (D.). *Op.Cit.*, 1992, p. 17.

¹⁸⁹ IBIDEM

¹⁹⁰ BOUGET (D.), PROUTEAU (L.). *Op.Cit.*, 2002, p. 32.

¹⁹¹ NEWMAN (C.L.). *Op.Cit.*, 2000, p. 8.

3.2.2. Problematische interactiepatronen

Het is duidelijk dat een goede samenwerking tussen NGO's en overheden noodzakelijk is. Hieronder worden de twee voornaamste interactievormen tussen NGO's en beleidsactoren belicht. Beide vormen vaak het middelpunt van debat.

3.2.2.1. Financiering

A. Inleiding

*"If you have your hand in another man's pocket, you must move when he moves."*¹⁹²

Voor de verwezenlijking van hun doelstellingen zijn NGO's op financieel vlak vaak aangewezen op de middelen van andere organisaties en instellingen. Hierbij zijn de financieringsmogelijkheden divers. NGO's genereren inkomsten uit lidgelden, verkoop van publicaties en merchandising en het organiseren van benefieten. Daarnaast laten enkelen zich ook betalen door privé-bedrijven voor het leveren van kwaliteits-accreditering.¹⁹³ NGO's en opvangcentra die actief zijn in de strijd tegen mensenhandel dienen zich echter op een andere inkomstenstrategie te beroepen. De meeste NGO's die binnen dit terrein actief zijn, concentreren zich op dienstverlenende activiteiten. Voor deze activiteiten is het noodzakelijk om over een groot aantal middelen te beschikken. Vaak vormen de zelfgegenereerde inkomsten slechts een uiterst klein deel van het budget. Alleen al om in deze middelen te voorzien, zullen NGO's inkomsten moeten genereren.¹⁹⁴

B. Overheidssubsidiëring: een gevaarlijk wapen?

NGO's die actief zijn binnen het domein van mensenhandel verkrijgen een groot deel van de inkomsten van een overheid. De diversiteit aan mogelijkheden van de overheid om financiële steun te verlenen aan NGO's is enorm. Het kan hierbij gaan om middelen die worden aangereikt door een regionale overheid, een stadsbestuur van een provincie, of nationale overheid, een federale regering of intergouvernementele instantie zoals de Europese Commissie, de Internationale Organisatie voor Migratie of de Verenigde Naties. Deze steun wordt verleend in de vorm van dotaties, overheidsopdrachten door dienstverlening, of onderzoeksprojecten.¹⁹⁵ In bepaalde landen wordt steun enkel verleend op basis van projecten en dient vaak jaarlijks vernieuwd te worden. Andere landen opteren voor een bijdrage voor meerdere jaren. Er bestaan ook landen die een gemengde benadering toepassen, waarbij grotere, langdurige organisaties een programmaovereenkomst kunnen bekomen, terwijl de kleinere, jongere organisaties op een meer gelimiteerde projectmatige basis worden gefinancierd.¹⁹⁶

¹⁹² Afrikaans gezegde, quoted by Kramer (1981) In: VAN DER HEIJDEN (H.). The Reconciliation of NGO Autonomy, Program Integrity and Operational Effectiveness with Accountability to Donors. In: *World Development*, 1987, vol.15, Supplement, p. 103 (pp. pp. 103-112.)

¹⁹³ HUDOCK (A.C.). *Op.Cit.*, 1999, p.18.

¹⁹⁴ VANDEKERCKHOVE (W.). *Op.Cit.*, 2003, pp. 85-86.

¹⁹⁵ VANDEKERCKHOVE (W.). *Op.Cit.*, 2003, p. 86.

¹⁹⁶ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Non-governmental Organisations and Governments: Stakeholders for Development*. Parijs, OECD, 1993, p. 25. (pp. 363)

Uit de literatuur blijkt dat er grote bezorgdheid heerst over het aanvaarden van overheidsfondsen door NGO's. Doorgaans wordt ervan uitgegaan dat het aanvaarden van deze fondsen gelijk staat aan het compromitteren van NGO's waarbij hun integriteit, autonomie en *advocacy role* in het gedrang komen.

Binnen dit debat zijn twee grote visies te onderscheiden. Bij de eerste visie gaat men ervan uit dat het verkeerd is om geld te aanvaarden van de groep waartegen men zich verzet.¹⁹⁷ Wanneer er sprake is van autoritarisme en vijandigheid tussen de overheid en de NGO sector, blijkt deze financiering niet evident.¹⁹⁸

Volgens Van der Heijden zet het aanvaarden van subsidies NGO's onder druk. Overheden beschikken hierdoor over een grote macht. Vertragingen in financieringsbeslissingen door de overheid kunnen resulteren in de ondergang van bepaalde projecten. Bovendien kunnen overheden ook beslissen om de financiering op lange termijn stop te zetten indien de toestand in een land wijzigt.¹⁹⁹ De budgetten die door de overheid aan de NGO's worden uitgereikt kennen vaak weinig flexibiliteit. Daarnaast zijn ze vaak gekoppeld aan een historische achtergrond, in plaats van aan een ontwikkelingsrealiteit, en beschikken ze bijgevolg niet over de capaciteit om echte successen op grote schaal te boeken.²⁰⁰ Donorprogramma's kunnen NGO's duidelijk in de richting van overheidsprioriteiten duwen waarbij NGO's in een onderdanige positie worden geduwd.²⁰¹ Universitair onderzoeker Vandekerckhove wijst erop dat de overheid bijgevolg een gevaarlijk wapen in hand heeft door te beslissen wie in aanmerking komt voor een financiering: *"het is op die manier dat overheden de maatschappelijke actie en kritiek op het beleid kunnen fnuiken. Ze bepalen niet wat gezegd en gedaan mag worden, maar wel wie zal mogen spreken en doen."* Het zijn immers overheden die de keuze maken voor welke onderzoeksprojecten en dienstverleningen er geld ter beschikking wordt gesteld.²⁰²

Omwille van de moeilijke financiële situatie, nemen NGO's steeds vaker hun toevlucht tot 'speciale fondsen', waarbij ze zich engageren als uitvoerende organen voor bilaterale projecten. Deze realiteit doet het debat over de onafhankelijkheid van NGO's echter hoog oplopen. Door deze vorm van 'contracteren', worden NGO's in de rol van overheidsklanten geduwd, waarbij ze veraf staan van hun oorspronkelijke onafhankelijkheid.²⁰³

Aan de andere kant staan de vertegenwoordigers van de tweede visie die de financiering als een kans bekijken. Op deze manier wordt de mogelijkheid gecreëerd om tot een dialoog te komen tussen de twee partijen.²⁰⁴ Via een overeenkomst betaalt de overheid de organisatie voor het verlenen van diensten en kan ze ook goederen of faciliteiten voorzien.²⁰⁵

Ondanks de polemiek die heerst over het onderwerp, wijst Hudock op het grote belang van financiering:

*"the way in which financial resources are channelled to NGOs, and the nature of relationships forged in the process, determine NGOs' capacity".*²⁰⁶

¹⁹⁷ DRABEK (A.G.). *Op.Cit.*, 1987, p.xiii-xiv.

¹⁹⁸ ANTROBUS (P.). *Op.Cit.*, 1987, p. 97.

¹⁹⁹ VAN DER HEIJDEN (H.). *Op.Cit.*, 1987, p. 103.

²⁰⁰ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 19.

²⁰¹ IDEM, p.25.

²⁰² VANDEKERCKHOVE (W.). *Op.Cit.*, 2003, p. 88-89.

²⁰³ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 29.

²⁰⁴ DRABEK (A.G.). *Op.Cit.*, 1987, p.xiii-xiv.

²⁰⁵ NEWMAN (C.L.), *Op.Cit.*, 2000, p. 13.

²⁰⁶ HUDOCK (A.C.) *Op.Cit.*, 1999, p.2.

NGO's dienen bovendien niet steeds gezien te worden als onderdanig. In bepaalde gevallen worden overheidsfondsen immers toegekend als direct antwoord op de druk die door NGO's zelf wordt uitgeoefend.²⁰⁷

Bovendien opteren NGO's vaak voor overheidsfinanciering uit 'veiligheidsoverweging'. NGO's dienen immers waakzaam te zijn vanuit welke bron zij fondsen aanvaarden. Soms zijn de bronnen immers disfunctioneel gezien de doelstellingen en objectieven van de organisaties.²⁰⁸ De overheid vormt een 'veilig' alternatief voor het zogenaamde 'dirty money' dat afkomstig kan zijn van private organisaties.²⁰⁹

C. Onafhankelijkheid, kwetsbaarheid en concurrentie

Het debat over de financiering van NGO's ligt duidelijk gevoelig, en is van fundamenteel belang voor de NGO's in kwestie. Binnen het debat draait het niet uitsluitend om de beschikbaarheid en de zekerheid van fondsen. Het proces van het verwerven van fondsen is complex. Bovendien verkeren NGO's in een kwetsbare positie binnen dit debat. Vaak zijn zij voor het grootste deel afhankelijk van de externe bronnen.²¹⁰

i. Financiering van NGO's: creatie van een (problematische) afhankelijkheid en kwetsbaarheid?

*"How can NGOs remain independent and radical in their approaches and avoid being 'sucked into the system'?"*²¹¹

Het afwegen van onafhankelijkheid tegenover daadkracht is voor een NGO niet steeds even eenvoudig.²¹² De afhankelijkheid van externe bronnen creëert een speciale vorm van druk en onzekerheid langs de kant van NGO's. Dit kan leiden tot een aantasting van de onafhankelijkheid en integriteit van de organisaties.²¹³

In heel wat landen is grote bezorgdheid ontstaan rond de toenemende mate waarin NGO's financieel afhankelijk zijn van overheden.²¹⁴ Sommige auteurs zien de positieve impact van deze financiering en argumenteren dat een toenemende financiering van NGO's kan leiden tot wezenlijke politieke verandering. Anderen gaan ervan uit dat externe financiering ertoe leidt dat NGO's compromitteren met de politiek.²¹⁵

Ook de mening van de overheden is verdeeld binnen de discussie. Enerzijds willen ze dat NGO's meer doen, anderzijds beseffen ze dat ze dit moeten vragen aan een publiek dat mogelijk niet in staat of niet bereid is om nog verder bij te dragen. Overheden wensen snelle en volgzaam NGO's die kunnen gaan waar overheden niet kunnen gaan, maar ze hebben een afkeer van de inhalige, commerciële mentaliteit die velen heeft beïnvloed. Vele overheden beweren veel belang te hechten aan de onafhankelijkheid van

²⁰⁷ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 25.

²⁰⁸ ANTROBUS (P.). *Op.Cit.*, 1987, p. 97.

²⁰⁹ HUDOCK, *Op.Cit.*, 1999, p. 109.

²¹⁰ ANTROBUS (P.). *Op.Cit.*, 1987, p. 95.

²¹¹ POULTON (R.), HARRIS (M.). *Putting People First, Voluntary Organisations and Third World Development*. London, Macmillan, 1988, p. 5.

²¹² VANDEKERCKHOVE (W.). *Op.Cit.*, 2003, p. 85.

²¹³ ANTROBUS (P.). *Op.Cit.*, 1987, p. 99.

²¹⁴ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 27.

²¹⁵ BROWN (D.S.), BROWN (J.C.), DESPOSATO (S.W.). *Op.Cit.*, 2007, p. 127.

de organisaties, maar staan erop dat ze zich aanpassen aan de normen en prioriteiten van de overheid. Overheden neigen dan ook naar verontwaardiging wanneer NGO's kritiek uiten op hun werking.²¹⁶

Het debat over de onafhankelijkheid van NGO's grijpt terug naar de discussie over de betekenis van de term 'vrijwillige organisatie'. De gevolgen van een te grote afhankelijkheid van de overheid zijn nefast. Enerzijds bestaan er gevolgen voor de vrijheid van de organisaties. Daarnaast wordt ook de financiering problematisch: de beschikbaarheid van overheidsgeld kan ertoe leiden dat er geen inspanningen meer worden geleverd om het geld werkelijk te 'verdienen'. Voor NGO's is hun onafhankelijkheid van blijvend belang, waardoor het ook voor overheden belangrijk zou moeten zijn. Anderzijds moet er ook het besef zijn dat het binnen deze context niet enkel gaat over onafhankelijkheid, maar ook over de (financiële) kwetsbaarheid van de organisaties. Hoe meer ze opgeslokt worden door het systeem, hoe kwetsbaarder ze zullen zijn.²¹⁷

In het verleden is vaak eenzijdig bericht en geschreven over afhankelijkheid. Deze werkt echter in twee richtingen. Overheden worden ook in toenemende mate afhankelijk van NGO's voor hun ontwikkelings- en ondersteuningsprogramma's. Deze wederzijdse afhankelijkheid wordt vaak onderschat in de literatuur. Smillie geeft aan dat deze echter niet zal afnemen, waardoor nieuwe uitdagingen en kansen voor NGO's zullen ontstaan.²¹⁸ Bovendien bestaat binnen deze context de neiging om de term 'onafhankelijkheid' te verheerlijken. De onafhankelijkheid van NGO's heeft echter een belangrijke keerzijde. Een gebrek aan coördinatie en professionalisme kunnen hiervan het gevolg zijn.²¹⁹

ii. Concurrentie

Parallel aan de toename van het aantal NGO's groeit de strijd voor de schaarse financiële middelen.²²⁰ Daar waar steeds meer organisaties in dezelfde pool moeten vissen, neemt de concurrentie toe.²²¹ Deze schaarste zorgt dus niet enkel voor een problematische relatie met de overheid, maar ook voor een onderlinge strijd tussen NGO's. Deze concurrentie kan erg nadelig zijn voor samenwerking. Een aspect dat van fundamenteel belang is, is de manier waarop het financieringsproces een onbehoorlijke en zelfs ongewenste invloed kan hebben op het werk van NGO's – op hun prioriteiten en planning.²²²

In sommige landen blijft de concurrentie beperkt, door een toename van de overheidsgelden. In andere landen worden NGO's er echter toe verplicht om steeds meer tijd, geld en inspanning te investeren in het zoeken naar fondsen. Het gevolg van deze strijd heeft in sommige landen aanleiding gegeven tot een kostelijk en disfunctioneel gevecht voor het behoud van het 'marktaandeel'. Deze trend leidt echter tot een groeiende verwarring bij het publiek, dat niet langer weet aan welke organisaties ze middelen moet verlenen.²²³

²¹⁶ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 27.

²¹⁷ IDEM, p.30.

²¹⁸ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 29.

²¹⁹ IDEM, p.30.

²²⁰ IDEM, p.22.

²²¹ IDEM, p.28.

²²² ANTROBUS (P.). *Op.Cit.*, 1987, p. 98.

²²³ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 29.

Onafhankelijk van de manier waarop de overheid subsidies verleent aan NGO's, dient bijgevolg een minimum aan regels te worden opgesteld en gerespecteerd om een efficiënt gebruik van de middelen te voorzien en fraude te vermijden.²²⁴

iii. Verantwoording

NGO's kunnen gemeenschappen versterken doordat ze controle en druk kunnen uitoefenen op de overheid en de handelswereld. Dergelijk verantwoordingssysteem ontbreekt echter voor de eigen werking. Toch dienen er speciale inspanningen te worden geleverd om het afleggen van verantwoording mogelijk te maken. Deze zogenaamde '*accountability*' is tweeledig: enerzijds dienen ze verantwoording af te leggen tegenover de financierende overheid, anderzijds tegenover hun achterban. Dit laatste ligt echter moeilijk. Sommige NGO's hebben geen gestructureerde achterban, waardoor hieraan geen behoefte is. De investering hierin zou middelen en personeel opeisen, die elders noodzakelijk zijn.²²⁵

De evaluatie van de verwezenlijkingen van NGO's is een problematisch gegeven. In het algemeen worden er weinig evaluaties doorgevoerd. Indien ze er toch zijn, worden de resultaten meestal geheim gehouden. Overheden en NGO's worden dan partners in het geheimhouden van de resultaten. Zij hebben hierbinnen immers dezelfde belangen. Indien NGO's falen in de verwezenlijking van hun doelen, impliceert dit indirect dat de overheid de beschikbare financiële middelen op een verkeerde manier aanwendt. Voor beide partijen is het dus aangeraden om op dit vlak samen te werken. Eenzelfde stilzwijgen is ook binnen de NGO-gemeenschap zelf aanwezig. NGO's zullen elkaar zelden openlijk aanvallen en er bestaat weinig onderlinge regulering bij NGO's.²²⁶

3.2.2.2. Lobby

A. *Beweegredenen*

*"If maximising profit is the paramount objective of the private sector, maximising impact is the paramount objective of NGOs."*²²⁷

In het verleden hebben non-gouvernementele organisaties zich bewezen als belangrijke partners van de civiele maatschappij. Een van de belangrijkste redenen voor hun onvermogen om een blijvende impact te realiseren is te wijten aan het uitblijven van de juiste verbanden tussen hun werk aan de basis en de bredere socio-politieke systemen en institutionele structuren, waarin ze ingebed liggen. NGO's kampen met andere woorden met een probleem om een compromis te sluiten tussen de lokale en de globale structuren. Binnen een geglobaliseerde wereld waar het lobbyen een erg belangrijk onderdeel is gaan uitmaken van de taak van NGO's, is dit probleem acuut geworden.²²⁸

²²⁴ NEWMAN (C.L.), *Op.Cit.*, 2000, p. 22.

²²⁵ DE EKSTERMOLENGROEP. *Op.Cit.*, 1994, p.45.

²²⁶ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 20.

²²⁷ CLARK (J.). Policy influence, lobbying and advocacy. In: EDWARDS (M.), HULME (D.) (eds.). *Making a difference. NGOs and development in a changing world*. London, Earthscan Publications Ltd., 1992, p. 191.

²²⁸ SANYAL (P.). *Op.Cit.*, 2006, p. 66.

In het verleden concentreerden NGO's zich op het leveren van diensten en interventies op lokaal niveau, die vaak losstonden van een bredere, nationale context.²²⁹ De opvatting luidde dat NGO's onvoldoende kennis hadden van de kwesties op macro-politiek niveau, die verder gaan dan de omgeving waarbinnen zij actief waren. Deze situatie is nu veranderd.²³⁰ Steeds vaker wensen NGO's zich te mengen in de besluitvorming:

*" [NGOs] are now questioning official policy processes, existing development theories, and their own inclination to wholly accept government leadership in setting the directions of national development policy... Broader effective participation in the decision-making process by which both local and national development decisions are shaped is increasingly seen by NGOs as the key to future development progress (...)"*²³¹

NGO's kunnen er nu voor opteren om hun impact te vergroten door te lobbyen bij overheden.²³² NGO's kunnen het zich immers niet langer veroorloven het projectenwerk te verheerlijken ten koste van taken als politieke actie, lobbyen en educatie. Hun banden met de overheid dienen te worden aangehaald.²³³ Daar waar er bij de oorspronkelijke benadering voor werd geopteerd om zich te concentreren op de dienstverlening en interventie op lokaal niveau – die vaak losstond van een bredere, (inter)nationale context- dringt zich nu een bewustwording op, waarbij NGO's erkennen dat zij het recht hebben om als 'experts' te worden behandeld.²³⁴ Het is dan ook noodzakelijk dat NGO's veel bredere coalities opbouwen dan voordien, waarbij ze bijvoorbeeld nauw samenwerken met academici, de zakenwereld, politici, handelsorganisaties, religieuze leiders en anderen die toegang hebben tot het veranderingsproces. Dergelijke evolutie kan een enorme impact hebben op de leiders van de NGO's. In sommige gevallen zullen zij de NGO-sector verlaten om deel te nemen aan het beleid.²³⁵

De grote uitdaging voor NGO's bestaat er dan ook in om te leren hoe ze de belangrijkste aspecten van een breder ontwikkelingsproces kunnen beïnvloeden, in plaats van zich te focussen op de controle van micro-ontwikkeling van begin tot einde.²³⁶

Terreinwerk vormt hierbij een essentiële voorwaarde om efficiënt te kunnen lobbyen. NGO's dienen hierbij een evenwicht te zoeken tussen hun verschillende taken. Clark wijst op het grote belang hiervan:

"Voluntary organisations will only achieve their full potential if they develop a more strategic, coordinated way of working."

De beweegredenen die achter de aanpak schuilen zijn eenvoudig; de oorsprong van de problemen die door NGO's worden aangekaart spruiten meestal voort uit de politieke en economische structuren van een land.²³⁷

Het is erg moeilijk om deze zaken aan te kaarten binnen een traditioneel NGO-project. Bijgevolg dringen andere actievormen zich op, vooral op internationaal niveau, waar de belangrijkste beslissingen worden

²²⁹ CLARK (J.). *Op.Cit.*, 1992, p. 191.

²³⁰ DRABEK (A.G.). *Op.Cit.*, 1987, p.x.

²³¹ CLARK (J.). *Op.Cit.*, 1992, p. 192.

²³² EDWARDS (M.), HULME (D.). *Op.Cit.*, 1992, p. 21.

²³³ DE EKSTERMOLENGROEP. *Op.Cit.*, 1994, p.21.

²³⁴ CLARK (J.). *Op.Cit.*, 1992, p. 192.

²³⁵ IDEM, pp. 192-193.

²³⁶ IDEM, p. 192.

²³⁷ EDWARDS (M.), HULME (D.). *Op.Cit.*, 1992, pp. 20-21.

genomen.²³⁸ Juist uitgestippelde druk op het besluitvormingsproces is in sommige gevallen immers waardevoller dan geld.²³⁹ Toch is het succes op dit niveau moeilijk grijpbaar.²⁴⁰

B. Strategieën

NGO's zijn op een heel verschillende manier omgegaan met de beleidsuitdaging. Sommigen hebben simpelweg ontkend dat het hun taak was. Anderen die bezorgd waren om de kost en mogelijke reactie van overheden en donors, hebben hun – vaak onrealistische – verwachtingen op de schouders van diverse coördinatiemechanismen gelegd. Toch is een aantal NGO's sterk betrokken geraakt in het beleidsdebat, vaak ten koste van donaties of met een ontevreden overheid tot gevolg. Anderen hebben het dan weer in stilte gedaan, waarbij hun donoren min of meer in de waan werden gelaten.²⁴¹

De echte uitdaging is niet zozeer hoe nationale gebeurtenissen en internationaal beleid kunnen worden beïnvloed, hoewel dit uiteraard van grote waarde is. Het gaat er binnen deze context eerder over hoe duurzame sociale processen kunnen worden opgebouwd van aan de basis – *from below* – om de echte macht van de *grassroots* te verzekeren.²⁴² Sarah Michael verwoordt deze macht als volgt:

*"NGO power [is] the ability of local NGOs to set their own priorities, define their own agendas and exert their influence on the international development community, even in the face of opposition from government, donors, international NGOs and other development actors."*²⁴³

NGO's dienen bij het lobbyen anderen te overtuigen van de validiteit van hun beïnvloedende rol. Ze moeten ernaar streven geraadpleegd te worden en moeten openstaan voor het optreden in overheidscommissies.²⁴⁴ NGO's wensen doelbewust beleidsvormers te beïnvloeden met het oog op het veranderen van een aantal beleidsaspecten of de praktijk.²⁴⁵ Deze omschakeling vereist een grote investering in dossierkennis, onderhandelings talent en mediabeheersing.²⁴⁶

De strategieën binnen dit veld gaan van direct lobbyen bij de belangrijkste personen binnen bilaterale en multilaterale organisaties tot het uitwisselen van personeelsleden en samenwerking in het veld, van publicaties, conferenties tot participatie in gezamenlijke comités. Een van de meest controversiële zaken is dat NGO's hier een keuze moeten maken tussen een 'constructieve dialoog' en '*shouting from the sidelines*'.²⁴⁷

Edwards en Hulme besluiten uit de ervaring na twintig jaar dat er belangrijke domeinen zijn die in acht moeten worden genomen bij het plannen van effectieve lobby. Een gebalanceerd gebruik van macro-analyse, gecombineerd met eerstehands ervaring, een weloverwogen keuze van het onderwerp dat wordt aangekaart, het opbouwen van een 'expert case', het genereren van publieke steun zijn belangrijke

²³⁸ EDWARD (M.), HULME (D.). *Op.Cit.*, pp. 20-21.

²³⁹ CLARK (J.). *Op.Cit.*, 1992, p. 194.

²⁴⁰ EDWARD (M.), HULME (D.). *Op.Cit.*, pp. 20-21.

²⁴¹ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 32.

²⁴² PEARCE (J.). *Op.Cit.*, 1993, p. 226.

²⁴³ MICHAEL (S.). *Undermining Development: The Absence of Power among Local NGOs in Africa*. In: *International Studies Review*, 2006, nr. 8, p. 18.

²⁴⁴ CLARK (J.). *Op.Cit.*, 1992, p. 193.

²⁴⁵ IBIDEM.

²⁴⁶ DE EKSTERMOLENGROEP. *Op.Cit.*, 1994, p.21.

²⁴⁷ EDWARD (M.), HULME (D.). *Op.Cit.*, pp. 20-21.

instrumenten wanneer men 'ten strijde trekt'.²⁴⁸ Goodhand onderscheidt drie algemene strategieën voor het bereiken van een succesvolle beïnvloeding. NGO's kunnen in de eerste plaats opteren voor directe interventie, waarbij bijstand wordt verleend aan projecten, zonder samen te werken met de intermediaire organisaties. Daarnaast kunnen NGO's ook kiezen voor de strategie van 'capacity building', waarbij er gewerkt wordt met individuen of intermediaire organisaties om effecten van projecten te ondersteunen. Ten slotte is er de directe beïnvloeding, 'advocacy', waarbij beleidsmakers worden beïnvloed om beslissingen of wijzigingen op macroniveau teweeg te brengen.²⁴⁹

Volgens Clark dienen NGO's een dubbele strategie toe te passen, wanneer ze een effectieve lobbying wensen te bereiken. Een zorgvuldige analyse en beredeneerde professionele verdediging dient gecombineerd te worden met de mobilisering van de publieke opinie en het gebruik van populaire media. Om een meer strategische 'beïnvloedende' rol te hebben, dienen NGO's hun vaardigheden, activiteiten en samenwerking uit te breiden.²⁵⁰

De fundamentele voorwaarde voor succesvolle beïnvloeding, is echter een graad van openheid aan de zijde van de organisatie of overheid die wordt gelobbyd. Als deze er niet is, is verandering uitgesloten.²⁵¹

De grote financierder -de overheid- moet warm gemaakt worden voor deze nieuwe taak.²⁵² NGO's dienen ermee rekening te houden dat het van vitaal belang is om deze activiteit te legitimeren in de ogen van overheden, officiële donors en het algemene publiek. Hierbij dient ook gedacht te worden aan de achterban: zij identificeert de NGO's met efficiënte 'doeners', niet met lobbyisten. Tenzij dit gebeurt, wordt het moeilijk voor NGO's om gehoord te worden, laat staan geraadpleegd. Zoniet zijn de gevolgen voor hun geloofwaardigheid nefast.²⁵³

C. Kritieken

Naast de financiering van de NGO's, is ook deze vorm van interactie tussen overheden en NGO's problematisch. In de afgelopen jaren kwam er steeds meer kritiek op het lobbyen. Critici merken op dat het contact van NGO's met de bredere structuren die ze wensen te beïnvloeden vaak te beperkt is om echte verandering door te voeren.²⁵⁴ Wanneer NGO's ervoor opteren om te gaan voor stille democratie in plaats van openlijk protest (shouting from the sidelines), kan dit positief zijn. Openlijk protest kan op korte termijn belangen schaden die bescherming nodig hebben. Toch kan stille diplomatie even contraproductief kan zijn, indien ze niet correct wordt toegepast.²⁵⁵

Ook Dolan is erg sceptisch over de toekomst van het lobbyen door NGO's. Door het gebrek aan een gemeenschappelijke visie en engagement om samen te werken aan een gemeenschappelijke agenda die hun succes meer waarschijnlijk maakt. Alhoewel er sprake is van NGO-lobbynetwerken, dienen zij vaak een extra inspanning te leveren om te komen tot een gemeenschappelijke agenda.²⁵⁶

Ook de ingesteldheid van NGO's bij het lobbyen is problematisch. De beleidsdialoog is een essentieel onderdeel voor het wederzijds begrip tussen de partijen. Deze dialoog kan echter geen eenrichtingsverkeer zijn. NGO's verwachten van overheden dat zij hun voorstellen zonder meer

²⁴⁸ EDWARD (M.), HULME (D.). *Op.Cit.*, p. 201.

²⁴⁹ GOODHAND (J.). *Op.Cit.*, 2006, p. 15-16.

²⁵⁰ CLARK (J.). *Op.Cit.*, 1992, p. 192.

²⁵¹ EDWARD (M.), HULME (D.). *Op.Cit.*, p. 22.

²⁵² DE EKSTERMOLENGROEP. *Op.Cit.*, 1994, p.21.

²⁵³ EDWARD (M.), HULME (D.). *Op.Cit.*, p. 22.

²⁵⁴ IBIDEM.

²⁵⁵ VANDEKERCKHOVE (W.). *Op.Cit.*, 2003, pp. 88-89.

²⁵⁶ EDWARD (M.), HULME (D.). *Op.Cit.*, p. 22.

aanvaarden, maar weigeren zelf elke beïnvloeding van de overheid.²⁵⁷ Hierdoor is een constructief debat uiteraard uitgesloten.

Binnen deze context lijkt het balanceren op een slappe koord tussen productieve samenwerking tussen de betrokken actoren enerzijds en controle door de overheid anderzijds.

3.2.3. Elkaar aanvaarden...

Zoals blijkt uit de analyse stellen er zich heel wat problemen bij het ontwikkelen van een relatie tussen NGO's en de overheid. Als de beslissing wordt genomen om een samenwerking aan te gaan tussen NGO's en overheden is het dan ook noodzakelijk dat elkaars sterkten en tekortkomingen in acht worden genomen.²⁵⁸

Enerzijds dienen de beperkingen en moeilijkheden van het overheidssysteem te worden aanvaard als uitgangspunt. Onvermijdelijk zal vooruitgang - indien die wordt bereikt - traag verlopen, en zullen instellingen zich moeten verbinden voor een samenwerking op lange termijn. De slaagkansen binnen deze benadering worden verhoogd als NGO's van bij de start ermee instemmen om samen te werken binnen het overheidssysteem. Dit verhoogt de waarschijnlijkheid van duurzame hervormingen en laat de NGO's toe om de beperkingen van het officiële systeem te begrijpen en om ermee om te gaan. In de tweede plaats zijn persoonlijkheden en relaties tussen individuen een vitaal element binnen een succesvolle relatie tussen overheden en NGO's. Doch, zelfs het bestaan van goede relaties, is geen garantie op succes. Ten derde zijn NGO's kleine spelers als het aankomt op het beïnvloeden van overheden, vergeleken met bilaterale en multilaterale donoren. Grotere successen zullen uiteraard mogelijk zijn als NGO's toelaten dat de vooruitgangen in het programma worden toegeschreven aan de overheden, ongeacht hun eigen invloed binnen deze domeinen.

De beslissing om al dan niet samen te werken moet gebaseerd zijn op de beoordeling van de 'hervormbaarheid' van de structuren, de relatie tussen de overheid en haar burgers, en het niveau waarop invloed effectief moet worden uitgeoefend.²⁵⁹

Wie beïnvloed wordt door wie is niet onmiddellijk duidelijk, maar wat wel vaststaat is dat er verbanden te leggen zijn.²⁶⁰ Deze verbanden zijn echter niet steeds duidelijk, waardoor er sprake is van een niet aflatende discussie over elkaars taken en verantwoordelijkheden. Er is daarom nood aan duidelijkheid:

*"De relatie NGO-overheid lijdt onder de afwezigheid van een duidelijk geformuleerd beleidskader. De scheidingslijnen tussen beiden zijn onduidelijk. Begrippen als 'NGO-autonomie', 'komplementariteit', 'koncentratie' en 'kwaliteitscontrole' wachten op een konkrete invulling. Om terzake vooruitgang te boeken, is een nieuwe taakverdeling vereist. De politieke overheid zou zich moeten kunnen beperken tot het formuleren van de essentiële krachtlijnen voor het beleid, in nauw overleg met alle betrokkenen (...). Bepaalde konkrete taken kunnen worden gedelegeerd naar de federatie van NGO's, met behoud van het recht op controle."*²⁶¹

Het is echter onmogelijk om basisprincipes te ontwikkelen voor de relatie tussen de overheid en NGO's die binnen elke situatie geldig zijn. Deze principes zouden een belangrijke waarde meegeven aan

²⁵⁷ SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 33.

²⁵⁸ EDWARD (M.), HULME (D.). *Op.Cit.*, p. 17.

²⁵⁹ IBIDEM.

²⁶⁰ VANDEKERCKHOVE (W.). *Op. Cit.*, 2003, p. 85.

²⁶¹ DE EKSTERMOLENGROEP. *Op.Cit.*, 1994, p.57. Originele spelling.

pluralisme, de nood aan eerlijkheid en transparantie, en de nood om een gezamenlijke grond te vinden waar mogelijk, maar ook te erkennen waar dit niet mogelijk is. De complexiteit van de verschillende mandaten en ideologieën van de betrokken spelers maakt het moeilijk. Een beknopte lijst van noodzakelijke veranderingen die het richtsnoer kan vormen voor voorstellen tot samenwerking is daarentegen wel mogelijk. In sommige gevallen zal de overheid de voorstander voor verandering zijn, in andere gevallen de NGO's. Vele verantwoordelijkheden dienen gedeeld te worden. Actie die ondernomen wordt door de overheid kan een belangrijke stimulans zijn voor de nodige verandering bij de NGO's en kan een klimaat van vertrouwen opbouwen dat de uiteindelijke sleutel kan betekenen naar het succes van de samenwerking.²⁶²

²⁶² SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Op.Cit.*, 1993, p. 37.

4. Mensenhandel

Om een zicht te krijgen op de samenwerking en beeldvorming tussen de betrokken actoren in de strijd tegen mensenhandel is het noodzakelijk om een duidelijk begrip van de problematiek te ontwikkelen. In de volgende paragrafen wordt een overzicht gegeven van de oorzaken, definitie, evolutie en aanpak van het fenomeen.

4.1. Inleiding

Als gevolg van de val van de Muur in 1989 en de politieke omwenteling in de Sovjet-Unie in 1991, hebben zich in Centraal- en Oost-Europa in versneld tempo ingrijpende maatschappelijke en politieke omwentelingen voltrokken. De voormalige communistische regimes waren er niet in geslaagd om economische problemen het hoofd te bieden en de economie van nieuwe impulsen te voorzien. Daarom wilden de nieuwe regeringen in sneltempo markteconomieën. Hiervoor zochten ze aansluiting bij Westerse landen en moedigden Westerse bedrijven aan tot investeringen. Deze economische omwenteling zorgde voor een enorme invloed op het maatschappelijk leven: het aantal werklozen steeg dramatisch.²⁶³

De oorzaken en de mechanismen van mensenhandel werden in het verleden uitgebreid neergeschreven en besproken. Dat het fenomeen mensenhandel een nefast bijproduct van de emigratiedruk is, is voor iedereen duidelijk. De ongelijke verdeling van welvaart, vrede, gerechtigheid en gelijke kansen zijn er de oorzaak van dat mensen op zoek gaan naar een nieuwe toekomst.²⁶⁴

4.2. Illegale migratie

4.2.1. Evolutie

*"Migraties liggen aan de basis van onze geschiedenis en stellen de bestaande samenlevingsmodellen regelmatig in vraag."*²⁶⁵

Migratie als overlevingsstrategie is zo oud als de wereld.²⁶⁶ Migratie is steeds nauw verbonden geweest met de transformaties die in de wereldeconomie plaatsgrepen. Illegale migratie is een subcategorie van internationale migratie²⁶⁷, en is doorheen de jaren uitgegroeid tot een belangrijke internationale uitdaging. Zowel landen van oorsprong als bestemming worden door deze problematiek getroffen.²⁶⁸ Deze vorm van migratie kan niet losgekoppeld worden van de bredere processen in de economie, of van

²⁶³ VAN DIJK (R.), NIJBOER (J.), VOCKS (J.). Sociale en culturele achtergronden van vrouwenhandel. In: *Tijdschrift voor criminologie*, 2001, jg. 43, nr. 4 p. 72.

²⁶⁴ THIJIS (E.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag*. 29 juni 2001, s.e., Brussel, p. 26

²⁶⁵ CGKR. *Migratiestromen*.

<http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=37&titel=Migratiestromen>, zie bijlage: p. 150., Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

²⁶⁶ WIJERS (M.). Vrouwenhandel en de overheid. De oplossingsstrategieën kritisch bezien. In: *Justitiële verkenningen*, 1996, nr. 1, p. 10.

²⁶⁷ VÄYRYNEN (R.). *Illegal Immigration, Human Trafficking, and Organized Crime*.

http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2003/en_GB/dp2003-072/, zie bijlage: p. 151. Datum van raadpleging: 12 februari 2008.

²⁶⁸ GHOSH (B.). *Huddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration*. The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. xiii.

het beleid in een bepaald land. Hoewel legale en illegale migratie op vele cruciale punten verschillen, zijn ze beiden onderhevig aan economische en politieke systemen.²⁶⁹ Illegale immigratie, waaronder mensensmokkel en -handel, is slechts een onderdeel van het grotere probleem dat gecreëerd wordt door georganiseerde misdaad en de illegale globale economie.²⁷⁰

Illegale migratie is geen nieuw fenomeen. In de afgelopen decennia zijn er echter bewegingen ontstaan die – vooral onder de vorm van mensenhandel- een onverwachte groei kenden, waarbij een sterke link werd gelegd met internationale misdaad en geweld. Verhoogde bekendheid van het fenomeen impliceerde echter niet altijd een verhoogde aandacht bij het publiek of de beleidsvormers. Nationale en internationale maatstaven bleken in het verleden dan ook vaak ontoereikend en grotendeels ineffectief.²⁷¹ De toenemende schaal waarop irreguliere migratie voorkomt, en de steeds wijzigende vormen bemoeilijkt het vormen van een beeld van de problematiek.²⁷²

4.2.2. De verantwoordelijkheid van de overheid?

Illegale migratie wordt vaak toegeschreven aan de tekortkomingen in het beleid. Migratie zonder de gepaste documenten kan immers een institutioneel tekort reflecteren. Deze tekortkomingen kunnen enerzijds te maken hebben met administratieve en procedurele beperkingen. Anderzijds kan illegale migratie ook voortspruiten uit onrealistische beleidsverwachtingen van de overheid. Het is bijgevolg belangrijk dat overheden optreden wanneer dergelijke problemen worden vastgesteld.²⁷³ De relatief gesloten aard van politieke grenzen staat in schril contrast met het vrije verkeer van goederen, kapitaal en technologie over de grenzen heen.²⁷⁴ Het probleem van illegale immigratie is volgens Väyrynen dan ook een gevolg van politieke hypocrisie: overheden verbieden of beperken de intrede van mensen die ofwel menselijke bescherming verdienen of die noodzakelijk zijn voor het behoud van de huidige economische activiteiten.²⁷⁵

Wat vaststaat is dat illegale migratiebewegingen onlosmakelijk samenhangen met het beleid dat door staten wordt naar voren geschoven. Wanneer de staat de controle vergroot, zal de kost van de beweging toenemen, waardoor de migratie lucratiever wordt voor de mensenhandelaren. Beslissingen die de staat neemt om het probleem in te dijken kunnen dus leiden tot ongewenste effecten.²⁷⁶ De overheid staat in dit geval dan ook voor een moeilijke keuze... .

4.2.3. Illegale migratie en mensenhandel

Mensenhandel vormde ooit een klein deel van illegale migratie, maar is nu uitgegroeid tot de meest dominante vorm.²⁷⁷ Ondanks de verwevenheid van de termen, verschilt mensenhandel op vier belangrijke vlakken van andere vormen van irreguliere migratie. In de eerste plaats vereist deze vorm van handel een handelaar die instaat voor de cross-border beweging. Een tweede aspect is de betaling

²⁶⁹ VÄYRYNEN (R.). *Op.Cit.*, 2003, p.1.

²⁷⁰ IDEM, p.2.

²⁷¹ GHOSH (B.). *Op.Cit.*, 1998, p. xiii.

²⁷² IDEM, p. 20.

²⁷³ IDEM, pp.6-7.

²⁷⁴ VÄYRYNEN (R.). *Op.Cit.*, 2003, , p.7.

²⁷⁵ IDEM, p.11.

²⁷⁶ IDEM, p.4.

²⁷⁷ GHOSH (B.). *Op.Cit.*, 1998, p. 25.

van de migrant aan de handelaar. De wijze van betaling is een essentieel onderdeel van de transacties. Deze betaling gebeurt niet steeds in de vorm van contant geld. De wijze van betaling kan veel verder gaan. De vorm en methode van betaling is van groot belang binnen de transactie. Vaak is het een lang en complex proces waarbij verscheidene aspecten van mensenhandel een rol spelen. Daarnaast is de beweging zelf illegaal en gaat deze vaak gepaard met verscheidene andere illegale daden. Een vierde aspect is dat – in de mate dat de migrant een vragende partij is voor de transactie- het een vrijwillige keuze betreft. De 'vrijwillige aard' van deze keuze is relatief. Het is mogelijk dat het slachtoffer vragende partij is voor de transactie, maar de situatie kan ook heel verschillend zijn. Vaak worden slachtoffers onder valse voorwendselen en door een gebrek aan informatie over de wetgeving verleid. In dit geval kan de transactie bezwaarlijk 'vrijwillig' genoemd worden.²⁷⁸

Mensenhandel is geen nieuw fenomeen. De configuratie, waaronder de types van handelaars en hun activiteiten, zijn daarentegen aanzienlijk veranderd. Deze verandering werd gekenmerkt door een toegenomen complexiteit en misbruik.²⁷⁹ Een oplossing dringt zich op.

4.3. Vrouwenhandel en prostitutie

4.3.1. Oorsprong

Na de val van het communisme werd emigratie officieel mogelijk. Legale hervestiging in een welvarend land was voor veruit de meeste burgers van de voormalige Sovjet-Unie echter onmogelijk.²⁸⁰ De ineenstorting van het politieke en economische systeem in de voormalige Oostbloklanden heeft een weerslag gehad op de hele bevolking, maar vrouwen en kinderen vormden hierbinnen een extra kwetsbare groep. Na de ineenstorting van het communisme verloren vrouwen als eersten hun werk.²⁸¹ Vrouwen werden makkelijker ontslagen en krijgen minder kansen op de arbeidsmarkt. Daardoor werden ze gedwongen om andere vormen van werk te zoeken. Hierdoor ontstaat een trek naar minder beschermde en meer gecriminaliseerde markten zoals seksuele dienstverlening en exploitatief huishoudelijk werk. De motieven die vrouwen naar deze sector duwden waren vaak van economische aard.²⁸² Vrouwen hoopten snel geld te verdienen om een beter leven te starten.

Sociale, culturele, economische en politieke omstandigheden beïnvloeden de daarmee samenhangende keuzeprocessen waardoor vrouwen een verhoogd risico lopen om slachtoffer van vrouwenhandel te worden.²⁸³

De Poolse Feministische Associatie stelt in een rapport over vrouwenhandel dat:

*"de groeiende werkloosheid onder Poolse vrouwen, het gebrek aan herscholingsmogelijkheden, de lage uitkeringen (...) en de toenemende noodzaak voor onderwijs te moeten betalen, ertoe leiden dat steeds meer jonge vrouwen besluiten om te proberen werk te vinden in het westen of in de prostitutie in Polen".*²⁸⁴

²⁷⁸ IDEM, pp. 21-23.

²⁷⁹ IBIDEM.

²⁸⁰ DOOMERNIK (J.). Tussen daar en hier: van werving tot smokkel. In: *Tijdschrift voor criminologie*, 2001,, jg.43, nr. 4, p.5.

²⁸¹ WIJERS (M.). Vrouwenhandel en de overheid. De oplossingsstrategieën kritisch bezien. In: *Justitiële verkenningen*, 1996, nr.1, p. 10.

²⁸² VAN DIJK (R.), NIJBOER (J.), VOCKS (J.). *Op.Cit.*, 2001, p.72.

²⁸³ IDEM, p.71.

²⁸⁴ WIJERS (M.). *Op.Cit.*, 1996, p. 10.

Al deze factoren hebben in de afgelopen jaren tot een feminisering van migratie geleid.²⁸⁵ ²⁸⁶ Vrouwen komen terecht in de informele en onbeschermde- sectoren van de arbeidsmarkt. Zij belanden op de markt als dienstmeisjes, als 'exotische' echtgenotes en in de seks- en entertainmentindustrie.²⁸⁷

Omdat het steeds moeilijker wordt om op eigen houtje de buitengrenzen van de EU te overschrijden, gebeurt zulke immigratie steeds vaker met hulp van derden.²⁸⁸ Op deze markt zijn talloze dubieuze agentschappen, impresario's en huwelijksbureaus gevestigd. Aangezien de vrouwen zich op deze informele arbeidsmarkt niet legaal of zelfstandig kunnen bewegen en niet zelf over de nodige informatie, contacten en financiën beschikken, zijn zij vrijwel automatisch aangewezen op de opererende 'bemiddelaars'. Bijgevolg zijn zij een gemakkelijke prooi voor verschillende vormen van misbruik, misleiding en dwang.²⁸⁹ Mensenhandelaars maken gretig gebruik van de kwetsbaarheid van deze groep. Via diverse methoden trachten ze de vrouwen te recruter:

*"De handelaren hanteren diverse ronselmethoden. Het voorspiegelen van een gouden toekomst in een ver land door een man die zich als huwelijkskandidaat voordoet, is de oudste en meest klassieke methode. Dat gebeurt in de 'kleinschalige' vrouwenhandel, waarbij slechts enkele personen betrokken zijn. Meestal krijgen vrouwen een baan in het buitenland aangeboden. Soms recruteert men in persoonlijke netwerken, maar men werft ook aan via advertenties in kranten en zelfs bij arbeidsbureaus. Een variant hierop is de belofte van een artistieke carrière waarbij handelaren zich verschuilen achter een artiestennaam."*²⁹⁰

De problematische toestand van de vrouwen blijft niet beperkt tot de voormalige Sovjet-landen.²⁹¹ De herkomst van slachtoffers van vrouwenhandel verschilt per transit- of bestemmingsland en verandert in de loop der jaren.²⁹² De routes die vrouwen afleggen vloeien vaak voort uit historische banden tussen de verschillende geografische gebieden.²⁹³ Op wereldvlak vormen vrouwen de helft van het aantal arbeidsmigranten, hoewel zij in de officiële politiek nog steeds voornamelijk als 'volgers' van mannelijke arbeidsmigranten worden beschouwd.²⁹⁴

4.3.2. Definiëringproblemen

Hoewel vrouwenhandel al veel langer bestaat werd het onderwerp pas begin jaren tachtig weer actueel. Dit leidde vanaf 1987 tot verscheidene parlementaire debatten en tot een reeks van specifieke maatregelen. Vrouwenhandel staat ook hoog genoteerd op de internationale agenda.²⁹⁵

De toenemende belangstelling voor het probleem ging gepaard met het ontbreken van een eenduidige definitie. Wie het debat rond vrouwenhandel nauwer bestudeert, stelt vast dat er onduidelijkheid heerst over de term 'vrouwenhandel'.²⁹⁶ Door het grote aantal benaderingen en definities die er bestaan, wordt de betekenis van het begrip erg moeilijk grijpbaar. Dit is te wijten aan het feit dat vrouwenhandel een

²⁸⁵ SMIT (M.). Mensenhandel: een moderne vorm van slavernij. In: *Tijdschrift voor criminologie*, 2001, jg.43, nr. 4, pp. 61-62.

²⁸⁶ WIJERS (M.). *Op.Cit.*, 1996, p. 11.

²⁸⁷ IBIDEM.

²⁸⁸ DOOMERNIK (J.). *Op.Cit.*, 2001, p.14.

²⁸⁹ WIJERS (M.). *Op.Cit.*, 1996, p. 11.

²⁹⁰ ALTINK (S.M.). Handel en wandel. Malafide migratiebemiddeling van vrouwen. In: *Justitiële verkenningen*, 1996, jg.22, nr1, p. 63.

²⁹¹ WIJERS (M.). *Op.Cit.*, 1996, p. 11.

²⁹² VAN DIJK (R.), NIJBOER (J.), VOCKS (J.). *Op.Cit.*, 2001, p.71.

²⁹³ VAN DIJK (R.), NIJBOER (J.), VOCKS (J.). *Op.Cit.*, 2001, p.71.

²⁹⁴ WIJERS (M.). *Op.Cit.*, 1996, p. 11.

²⁹⁵ IDEM, p. 8.

²⁹⁶ HAVEMAN (R.H.). Prostitutie. Bemiddeling, exploitatie en het strafrecht. In: *Justitiële verkenningen*, 1996, nr1, p. 26.

erg complexe aangelegenheid is, dat vele raakvlakken vertoont met andere problemen. Vrouwenhandel wordt in verband gebracht met o.a. migratie, prostitutie, mensenrechten, arbeid, internationaal georganiseerde criminaliteit,...²⁹⁷

De verwarring over de term 'vrouwenhandel' is samen te vatten in drie vragen: 'Moet er sprake zijn van onvrijwilligheid?', 'Is vrouwenhandel beperkt tot prostitutie of worden ook andere vormen van arbeid eronder begrepen?', 'Gaaf het alleen om de bemiddeling of ook om de exploitatie van prostitutie?'²⁹⁸ Uit de literatuur blijkt dat de term nauw verbonden is met het begrip prostitutie. Ook Wijers merkt dit op; de definitie die men toedicht aan het concept is volgens haar sterk afhankelijk van de visie op prostitutie. Wijers geeft aan dat er stromingen zijn die alle prostitutie per definitie classificeren onder het begrip 'vrouwenhandel'. Daartegenover staan de verdedigers van mensenrechten, die een verbreding van de definitie bepleiten. Zij willen alle vormen van 'handel' incorporeren waarbij vrouwen terechtkomen in op slavernij lijkende omstandigheden, ongeacht het doel van de handel.²⁹⁹

Ook organisaties die zich op het terrein met vrouwenhandel bezighouden, worstelen reeds lange tijd met het opstellen van een goede en ondubbelzinnige definitie van het concept. De reden hiervoor is het feit dat een goede definitie in hoge mate de oplossingsstrategieën stuurt.³⁰⁰ Zonder eenduidige definitie is het met andere woorden moeilijk om tot een effectieve bestrijding te komen.

Tegelijk worden er echter wel maatregelen genomen die vrouwenhandel moeten bestrijden en voorkomen. Haveman wijst erop dat men zich hier op glad ijs begeeft, daar er maatregelen worden genomen ter oplossing van een niet helder geformuleerd probleem. De kans dat met deze maatregelen een heel ander probleem wordt opgelost dan werd vooropgesteld, is bijgevolg niet irreëel.³⁰¹

Wijers, die reeds jaren actief is als zelfstandig onderzoeker en consultant op het gebied van mensenhandel en mensenrechten, ziet vrouwenhandel als:

*"het proces waarbij vrouwelijke migranten door dwang, geweld, misleiding en misbruik van overmacht tot prostitutie worden gedwongen en waarbij elementaire mensenrechten en vrijheden worden geschonden, zoals het recht om over eigen lichaam te beschikken, het recht zelf te beslissen wel of niet in de prostitutie te werken en onder welke voorwaarden, het recht daarmee te stoppen, het recht op bewegingsvrijheid, het recht over de eigen identiteitspapieren te beschikken, het recht te beschikken over de eigen verdiensten, enzovoort."*³⁰²

Wijers focust in de definitie duidelijk op prostitutie en dwang. In relatie tot vrouwenhandel en prostitutie, is de grens tussen dwang en vrijwilligheid echter soms moeilijk te trekken.³⁰³ Aan het einde van de jaren zeventig en begin jaren tachtig protesteerden organisaties van prostituees tegen het idee dat prostitutie seksueel geweld is. Zij vonden het een 'gewoon' beroep en drukten hun wens uit om vrouwen, op grond van het recht op seksuele integriteit, ongehinderd als hoer moeten kunnen werken, maar op grond van datzelfde recht ook moeten kunnen weigeren.³⁰⁴

²⁹⁷ WIJERS (M.). *Op.Cit.*, 1996, p. 8.

²⁹⁸ HAVEMAN (R.H.). *Op.Cit.*, 1996, p. 28.

²⁹⁹ WIJERS (M.). *Op.Cit.*, 1996, p. 8.

³⁰⁰ WIJERS (M.). *Op.Cit.*, 1996, p. 9.

³⁰¹ HAVEMAN (R.H.). *Op.Cit.*, 1996, p. 26.

³⁰² WIJERS (M.). *Op.Cit.*, 1996, p. 9.

³⁰³ VAN GESTEL (B.), SCHEEPMAKER (M.P.C.). Voorwoord. In: *Justitiële verkenningen*, 2007, jrg. 33, nr.7, p.5

³⁰⁴ ALTINK (S.M.). *Op.Cit.*, 1996, p. 60.

De opvatting dat vrouwenhandel louter seksueel geweld is, bleek dan ook te simpel te zijn. Toch viel het niet te ontkennen dat een deel afhankelijk was van ronselaars. Ook vrouwen die wisten dat ze voor prostitutie naar het Westen kwamen, werden uitgebuit door organisaties van vrouwenhandelaars.³⁰⁵ Sommige vrouwen weten dan wel van tevoren dat ze in de prostitutie zullen belanden, maar hebben vaak geen idee onder welke omstandigheden en voorwaarden.³⁰⁶ Hoewel dwang en misleiding bij vrouwenhandel een zeer belangrijke rol spelen, is het volgens van Dijk³⁰⁷ en zijn collega's verkeerd om slachtoffers slechts een passieve rol toe te kennen:

*"Vaak kiezen vrouwelijke slachtoffers min of meer bewust voor werk in de prostitutie in het Westen. De toegenomen migratie van vrouwen heeft mede een toename in prostitutiemigratie tot gevolg gehad."*³⁰⁸

Toch dient dit beeld genuanceerd te worden. Sommige vrouwen verwachten reeds bij hun vertrek dat ze in de seksindustrie zullen belanden, maar onderschatten daarbij het geweld en de uitbuiting die hun te wachten staan.³⁰⁹ Bij mensenhandel is de schending van fundamentele mensenrechten door de uiteindelijke exploitatie in prostitutie essentieel.³¹⁰ Er zomaar vanuit gaan dat het een vrijwillige keuze is, is een stelling die te kort door de bocht gaat. Het is interessant dat de laatste jaren een veel grotere nadruk op het aspect van uitbuiting is komen te liggen, terwijl tegelijkertijd vraagtekens worden gezet bij het slachtofferschap van vrouwen.³¹¹

Ondanks de definiëringsproblemen, prefereren een aantal auteurs de term 'vrouwenhandel'. De term is - zoals blijkt- nauw verbonden met het begrip prostitutie.³¹² Het klopt dat de verschijnselen vrouwen- en mensenhandel vaak nauw verbonden zijn met de prostitutiesector, en in dat opzicht zou het wellicht meer voor de hand liggen om te spreken van vrouwenhandel.³¹³ Een aantal auteurs richten zich dan ook specifiek op de uitbuiting van vrouwen onder dwang in de prostitutie en niet op andere mogelijke exploitatieve arbeidsdomeinen.³¹⁴ Dr. Wijers, medewerkster verbonden aan de Stichting tegen Vrouwenhandel in Utrecht, prefereert het begrip vrouwenhandel omdat deze term het sekse-specifieke karakter van gedwongen informele arbeid het beste tot uitdrukking brengt.³¹⁵

Toch merkt Altink -die beleidsmedewerker is inzake mensenhandel- op dat er een sprake is van een terminologisch probleem. Steeds vaker komen er verhalen boven water over buitenlandse jongens die onder dwang als 'bisnis-jongens' dienen te werken. Volgens Altink kunnen zij het beste slachtoffers van jongenshandel worden genoemd. Toch blijft men in het veld over vrouwenhandel spreken. Altink geeft aan dat dit niet zonder reden is; vrouwenhandel heeft namelijk de connotatie van informele arbeid, die meestal door vrouwen wordt verricht. Hij wijst er echter op dat ook in reguliere bedrijfstakken (zoals in de horeca en naaiateliers) slachtoffers van mensenhandel kunnen worden uitgebuit. Zij worden doorgaans als 'gesmokkelden' of illegale vreemdelingen beschouwd.³¹⁶ Dit berust echter op een foute benaming. Er dient te worden gestreefd naar een betere formulering.

³⁰⁵ IDEM, p.62.

³⁰⁶ VAN GESTEL (B.), SCHEEPMACKER (M.P.C.). *Op.Cit.*, 2007, p.5.

³⁰⁷ medewerker Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland

³⁰⁸ VAN DIJK (R.), NIJBOER (J.), VOCKS (J.). *Op.Cit.*, 2001, p.71.

³⁰⁹ FRIESENDORF (C.). Pathologies of Security Governance: Efforts Against Human Trafficking in Europe. In: *Security Dialogue*, 2007, vol.38, nr.3, p. 381.

³¹⁰ VAN DIJK (R.), NIJBOER (J.), VOCKS (J.). *Op.Cit.*, 2001, p.71.

³¹¹ VAN GESTEL (B.), SCHEEPMACKER (M.P.C.). *Op.Cit.*, 2007, p.5.

³¹² HAVEMAN (R.H.). *Op.Cit.*, 1996, p. 26.

³¹³ VAN GESTEL (B.), SCHEEPMACKER (M.P.C.). *Op.Cit.*, 2007, p.5.

³¹⁴ STARING (R.). Handelaars in vrouwen; achtergronden en werkwijzen. In: *Justitiële verkenningen*, 2007, jrg. 33, nr.7, p.51.

³¹⁵ WIJERS (M.). *Op.Cit.*, 1996, p. 8.

³¹⁶ ALTINK (S.M.). *Op.Cit.*, 1996, p. 66.

4.4. Mensenhandel

Bij het definiëren van het concept 'mensenhandel' dient men rekening te houden met de complexiteit van het definiëren van een misdaad. Een van de vele klachten die naar de oppervlakte komt in verschillende beleidsdocumenten is het gebrek aan een eenduidige definitie van het probleem. Een gevolg hiervan is het feit dat de term daardoor op verschillende manieren en in verschillende contexten wordt gebruikt.³¹⁷ Enkele vragen die steeds centraal staan binnen de zoektocht naar een definitie zijn: moet mensenhandel steeds seksuele exploitatie tot doel hebben?, Wat is de relatie met slavernij, en 'slavernij-achtige' praktijken? Wat is het verband met mensensmokkel? en Waarom gebruikt men de term 'mensenhandel' in plaats van 'vrouwenhandel'?³¹⁸ In de volgende paragrafen zal getracht worden een antwoord te bieden op deze vragen.

4.4.1. Vrouwenhandel of mensenhandel?

*"Mensenhandel is gericht op uitbuiting, in de seksindustrie of daarbuiten."*³¹⁹

Niet iedereen kan zich vinden in de term 'mensenhandel'. Sommigen zijn van mening dat mensenhandel enkel in relatie tot prostitutie kan voorkomen, anderen gebruiken de term ook om te verwijzen naar verschillende andere vormen van gedwongen arbeid.³²⁰

Wijers en Lap-Chew, die beiden reeds jarenlang actief zijn in de strijd tegen vrouwenhandel, wijzen erop dat de term een sekse-neutraliteit van het delict suggereert, iets wat in werkelijkheid niet het geval is. Volgens hen zijn het immers vooral vrouwen die het slachtoffer worden. Wijers en Lap-Chew geven daarom de voorkeur aan de term 'vrouwenhandel'.³²¹ Het begrip mensenhandel is breder dan vrouwenhandel en beperkt zich niet enkel tot het milieu van de prostitutie. Vrouwenhandel en prostitutie staan vaak nog centraal in het debat rond mensenhandel.³²² Hoewel mensenhandel vaak gerelateerd wordt aan de prostitutiebranche, doet het probleem zich ook elders voor.³²³

Ondanks het feit dat een groot deel van de slachtoffers van mensenhandel dus nog steeds uit vrouwen bestaat, wordt in deze studie - in navolging van Rijken³²⁴ en Smit³²⁵ - gekozen voor de sekseneutrale term 'mensenhandel'. Zoals Rijken - die een doctoraatsstudie naar het fenomeen verrichtte - beargumenteert verwijst de term 'vrouwenhandel' vooral naar prostitutie. Handel in mannen, en vooral in minderjarige jongens, neemt toe, waardoor het gebruik van de term 'mensenhandel' gerechtvaardigd is binnen deze context.³²⁶ Over mannelijke slachtoffers is nog minder bekend dan over vrouwelijke. Mannelijke slachtoffers werden in het verleden reeds aangetroffen in het homo-prostitutie circuit.³²⁷ Naar mannen en jongens in de prostitutie is wel onderzoek gedaan, maar mannelijke slachtoffers van

³¹⁷ RIJKEN (C.). *Trafficking in Persons. Prosecution from a European Perspective*. The Hague, TMC Asser Press, 2003, p.53.

³¹⁸ IDEM, p.7.

³¹⁹ DE JONGE VAN ELLEMEET (H.). Slecht werkgeverschap of 'moderne slavernij'. Handhaving van een nader af te bakenen verbod. In: *Justitiële verkenningen*, 2007, jrg. 33, nr.7, p. 107.

³²⁰ RIJKEN (C.). *Op.Cit.*, 2003, p.53.

³²¹ SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, pp. 61-62.

³²² FRIESENDORF (C.). *Op.Cit.*, 2007, p. 380.

³²³ KIEMEL (J.), TEN KATE (W.). De programmatische aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Een verkenning aan de hand van Snee. In: *Justitiële verkenningen*, 2007, jrg. 33, nr.7, p. 98.

³²⁴ RIJKEN (C.). *Op.Cit.*, 2003, p.66.

³²⁵ SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.60.

³²⁶ RIJKEN (C.). *Op.Cit.*, 2003, p.66.

³²⁷ SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.60.

mensenhandel is een domein dat nauwelijks onderzocht werd.³²⁸ Om ook deze groep, maar ook slachtoffers van economische exploitatie te betrekken in het onderzoek, wordt mensenhandel binnen deze studie op een zo breed mogelijke manier benaderd.³²⁹

4.4.2. Mensenhandel, mensensmokkel of slavernij?

De begrippen handel en smokkel worden vaak met elkaar verward. Deze verwarring is niet verwonderlijk, aangezien de termen raakvlakken hebben met andere vraagstukken zoals armoede, migratie en werving voor (informele) arbeid.³³⁰ Binnen dit onderdeel wordt getracht om de lezer een duidelijke afbakening van de begrippen aan te bieden en de verschillen tussen beiden duidelijk te stellen.

Mensensmokkel en mensenhandel zijn complexe problemen.³³¹ Het zijn vormen van criminaliteit die goed gedijen in het huidige klimaat van mondialisering. Het minder stringent worden van grenscontroles, maar ook armoede, de kloof tussen arm en rijk en de toenemende behoefte aan flexibilisering van arbeidsmarkten zijn belangrijke factoren in dit proces.³³² Een goed begrip van beide termen is noodzakelijk vooraleer oplossingen kunnen worden naar voren geschoven.

Mensensmokkel en mensenhandel zijn beide vormen van criminaliteit. Zoals Wiarda correct opmerkt: *"Ze zijn te onderscheiden, maar niet steeds te scheiden"*. Vaak worden de begrippen door elkaar gebruikt. Toch verschillen ze:³³³

*"Van mensensmokkel is sprake wanneer men mensen uit winstbejag behulpzaam is bij het wederrechtelijk verschaffen van toegang tot of verblijf in een bepaald land."*³³⁴

"Van mensenhandel is sprake wanneer mensen onder dwang (of door misleiding) in de macht van andere personen belanden. Hoewel mensenhandel van oudsher gereserveerd werd voor het domein van prostitutie (vrouwenhandel), ligt het meer in de rede alle vormen van gedwongen arbeid zoals huishoudelijke arbeid of werk in de horeca er onder te laten vallen".³³⁵

Wiarda definieert mensensmokkel als: *"hulp bij illegale binnenkomst"*. Mensenhandel ziet hij als *"mensen dwingen – in ruime zin- zich beschikbaar te stellen om (seksuele) diensten te verrichten of eigen organen beschikbaar te stellen."* Hij geeft aan dat mensensmokkel niet (primair) gericht is op uitbuiting, terwijl dat bij mensenhandel wel het geval is.³³⁶ In tegenstelling tot mensensmokkel, vereist mensenhandel:

*"(...) a more permanent relationship between trafficker and trafficked person and higher risks of deception and abuse (...)"*³³⁷

³²⁸ VAN DIJK (R.), NIJBOER (J.), VOCKS (J.). *Op.Cit.*, 2001, p.71.

³²⁹ RIJKEN (C.). *Op.Cit.*, 2003, p.66.

³³⁰ N.N. *Op.Cit.*, 1996, p.5.

³³¹ NIJBOER (J.), HESSELING (R.), SMIT (M.). Mensensmokkel en mensenhandel. Een inventarisatie. In: *Tijdschrift voor criminologie*, 2001, jg.43, nr. 4, p.5.

³³² IDEM, p.3.

³³³ WIARDA (J.). Trends in de wetgeving inzake mensensmokkel en mensenhandel. In: *Tijdschrift voor criminologie*, 2001, jg.43, nr. 4, p. 49.

³³⁴ N.N. *Op.Cit.*, 1996, p.5.

³³⁵ IBIDEM.

³³⁶ WIARDA (J.). *Op.Cit.*, 2001, p. 49.

³³⁷ FRIESENDORF (C.). *Op.Cit.*, 2007, p. 380.

Een onderscheid tussen beiden kan worden gemaakt omtrent wiens belang in het geding is. Bij mensensmokkel is het steeds het belang van de staat dat in het geding is. Dit belang bestaat erin dat op het grondgebied van de staat alleen mensen verblijven die daartoe gerechtigd zijn. Bij de strafbaarstelling van mensensmokkel staat bescherming van de gesmokkelde persoon tegen uitbuiting met andere woorden niet voorop. Dit is wel het geval bij mensenhandel; hier staat het belang van het individu steeds voorop. Het gaat hierbij over het behoud van zijn of haar lichamelijke en geestelijke integriteit en persoonlijke vrijheid van de persoon.

Een ander verschil wijst erop dat mensensmokkel steeds grensoverschrijdend is. De gesmokkelde is bijgevolg steeds een illegale vreemdeling. Mensenhandel is ook vaak grensoverschrijdend, maar hoeft dat niet te zijn.³³⁸ Bovendien is de omvang van mensensmokkel veel groter dan van mensenhandel.³³⁹ In de realiteit is het verschil tussen smokkel en handel vaak niet duidelijk omlijnd.³⁴⁰

Het is duidelijk dat mensenhandel en –smokkel ondanks hun verschillen ook raakvlakken vertonen.³⁴¹ Het komt voor dat mensenhandel en mensensmokkel samen worden ten laste gelegd.³⁴² Altink wijst erop dat de verwantschap tussen beide voor de hand ligt. Men veronderstelt vaak dat de bemoeienis van mensensmokkelaars na het vervoer over de grens beëindigd wordt. Toch worden vele gesmokkelde illegalen in het ontvangende land onder druk gezet om geld af te staan en om diverse werkzaamheden of activiteiten te verrichten.³⁴³ Mensenhandel en mensensmokkel kunnen in combinatie met elkaar voorkomen, maar kunnen ook afzonderlijk van elkaar bestaan.³⁴⁴

Naast de verwarring tussen de begrippen handel en smokkel, heerst er ook onenigheid over de verbondenheid van de termen 'mensenhandel' en 'slavernij'. In het verband van mensenhandel wordt ook wel gesproken van 'slavernij' en 'slavernijachtige omstandigheden'. Hierbij wordt verwezen naar:

*"arbeid die wordt afgedwongen via geweld, bedreiging met geweld, misbruik van autoriteit of dominante positie, misleiding of andere vormen van dwang, zonder dat daar grensoverschrijding of prostitutie aan te pas hoeft te komen".*³⁴⁵

Ondanks de afschaffing van slavernij komen volgens verschillende auteurs slavernijachtige praktijken wereldwijd nog steeds voor. Die praktijken treffen niet alleen vrouwen en meisjes, maar ook mannen en jongens die zowel in de seksindustrie als in andere economische sectoren terechtkomen.³⁴⁶

Smit³⁴⁷ verwoordt het duidelijk: "Slavernij is dus niet per definitie gekoppeld aan mensenhandel, maar mensenhandel is wel een vorm van slavernij"³⁴⁸ en "Mensenhandel is een moderne vorm van slavernij die over de hele wereld nog op grote schaal voorkomt.". Problemen die al rond 1900 werden gesignaleerd, blijken nog steeds actueel te zijn.³⁴⁹

Toch bestaat er volgens Altink een verschil tussen mensenhandel en slavernij. Weliswaar verkeren de verhandelde slachtoffers in omstandigheden die vergelijkbaar zijn met slavernij, maar mensenhandel en

³³⁸ WIARDA (J.). *Op.Cit.*, 2001, p. 49.

³³⁹ N.N. *Op.Cit.*, 1996, p.5.

³⁴⁰ FRIESENDORF (C.). *Op.Cit.*, 2007, p. 380.

³⁴¹ NIJBOER (J.), HESSELING (R.), SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.4.

³⁴² WIARDA (J.). *Op.Cit.*, 2001, p. 49.

³⁴³ ALTINK (S.M.). *Op.Cit.*, 1996, p. 65.

³⁴⁴ KIEMEL (J.), TEN KATE (W.). *Op.Cit.*, 2007, p. 98.

³⁴⁵ SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.60.

³⁴⁶ SMIT (M.S.), BOOT (M.). Het begrip mensenhandel in de Nederlandse context. Achtergronden en reikwijdte. In: *Justitiële verkenningen*, 2007, jrg. 33, nr.7, p.10.

³⁴⁷ medewerkster bij het Nederlandse bureau van de nationale rapporteur van mensenhandel

³⁴⁸ SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.60.

³⁴⁹ IDEM, p.69.

vrouwenhandel is strikt genomen niet hetzelfde als slavernij. "*Bij vrouwenhandel gaat het – in tegenstelling tot slavernij- om uitbuiting van informele, ongereguleerde arbeid in bij voorbeeld prostitutie of in particuliere huishoudens.*" Vrouwenhandel kan volgens Altink pas met slavernij worden vergeleken indien prostitutie een vorm van gereguleerde arbeid wordt.³⁵⁰

4.4.3. Mensenhandel in cijfers?

Het is moeilijk in kaart te brengen op welke schaal het probleem mensenhandel zich voordoet.³⁵¹ De mate waarin mensenhandel en –smokkel zich in België manifesteren is dan ook onmogelijk nauwkeurig te duiden.³⁵² Kwantificering is vrijwel onmogelijk, daar het veronderstelt dat we met goed afgebakende verschijnselen te maken hebben.³⁵³

Er bestaat een tekort aan betrouwbare en accurate data over de omvang van het probleem. Algemeen wordt aanvaard dat mensenhandel een wereldwijd fenomeen is dat meestal plaatsgrijpt van Zuidelijke naar Noordelijke landen, van Oostelijke naar Westerse landen en recentelijk sterk is toegenomen in Zuidelijke landen. De exacte omvang van het probleem is omwille van het illegale karakter echter moeilijk te bepalen.³⁵⁴ Zoals dat het geval is bij vele vormen van misdaad, is het door dit verborgen karakter van het fenomeen erg moeilijk om betrouwbare data te krijgen van mensenhandel. De problemen rondom de feiten en cijfers van mensenhandel zijn dan ook veelvoudig.³⁵⁵ De oorzaken hiervoor liggen voor de hand. In de eerste plaats hebben daders alle reden om niet naar buiten te treden met hun strafbare activiteit. Anderzijds is het probleem nauwelijks zichtbaar.³⁵⁶ Door de aard van het probleem is er sprake van een groot *dark number*.³⁵⁷ Bovendien hebben ook slachtoffers redenen om hun problemen voor zich te houden.³⁵⁸

Kwantitatieve informatie wordt mede bepaald door de intensiteit van opsporingsactiviteiten, de mate van betrokkenheid en activiteit van hulpverlening, maar ook door de reikwijdte van de wetgeving.³⁵⁹ Daarbij komt nog dat de grensoverschrijdende aard van het fenomeen het onmogelijk maakt om gegevens uit verschillende landen en bronnen zonder meer op te tellen, iets wat in de praktijk echter wel gebeurt. Verhandelde vrouwen reizen soms de hele wereld af, waardoor de kans op dubbeltellingen reëel is:³⁶⁰

*"Door de verkennende aard van deze inventarisatie en doordat zich onder slachtoffers dubbeltellingen kunnen voordoen, is het helaas niet mogelijk om een schatting te maken van het aantal."*³⁶¹

Anderzijds bemoeilijkt deze mobiliteit de slachtoffers om in contact te komen met hulpverlening of de politie.³⁶² Bovendien worden niet alle slachtoffers die in contact komen met hulpverleningsinstellingen geregistreerd. In het algemeen wordt ervan uitgegaan dat we te maken hebben met een aanzienlijk *dark*

³⁵⁰ ALTINK (S.M.). *Op.Cit.*, 1996, p. 60.

³⁵¹ SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.62.

³⁵² DE RUYVER (B.), VAN HEDDEGHEM (K.), SIRON (N.). De strijd tegen mensenhandel: beleidsprioriteit in België. Stevige, niet aflatende reactie na late ontdekking. In: *Tijdschrift voor criminologie*, 2001, jg.43, nr.4, p. 90.

³⁵³ NIJBOER (J.), HESSELING (R.), SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.4.

³⁵⁴ RIJKEN (C.). *Op.Cit.*, 2003, p.53.

³⁵⁵ STARING (R.). *Op.Cit.*, 2007, pp.51-52.

³⁵⁶ SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.62.

³⁵⁷ NIJBOER (J.), HESSELING (R.), SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.4.

³⁵⁸ SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.62.

³⁵⁹ NIJBOER (J.), HESSELING (R.), SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.4.

³⁶⁰ IDEM, p.5.

³⁶¹ SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.63.

³⁶² NIJBOER (J.), HESSELING (R.), SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.5.

number, net omdat een (groot) deel van de slachtoffers niet in aanraking komt met politie of hulpverlening.³⁶³

Over de omvang van mensenhandel bestaan bijgevolg slechts impressies. Deze verschillen sterk, afhankelijk van de gehanteerde definities en geraadpleegde bronnen.³⁶⁴ De mogelijkheid om betrouwbare en valide uitspraken te doen over de omvang van mensenhandel is dan ook betwifelbaar.³⁶⁵ In het algemeen is het niet duidelijk hoe deze cijfers tot stand kwamen, en hoe betrouwbaar ze zijn. Toch worden ze veelvuldig aangehaald en krijgen ze daardoor langzamerhand de status van feiten.³⁶⁶ Het is overigens niet uit te sluiten dat de omvang van mensenhandel wordt onderschat, eerder dan overschat. Toch bestaan er voldoende redenen om voorzichtig om te springen met cijfers.³⁶⁷

Wat daarentegen wel duidelijk is, is dat het om een ernstig probleem gaat, dat niet slechts incidenteel voorkomt.³⁶⁸ Onduidelijkheden en overdrijvingen in cijfermateriaal buiten beschouwing gelaten, mag het duidelijk zijn dat het probleem sinds de val van de Muur sterk gegroeid is in Europa.³⁶⁹

Ondanks het feit dat het onmogelijk blijkt een duidelijk beeld te vormen van de problematiek, is het wel noodzakelijk om een effectief beleid op te stellen. Een vlotte samenwerking en goed contact kunnen hierin een belangrijk gegeven zijn.

³⁶³ SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.63.

³⁶⁴ NIJBOER (J.), HESSELING (R.), SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.4.

³⁶⁵ IDEM, p.5.

³⁶⁶ SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.62.

³⁶⁷ SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.62.

³⁶⁸ SMIT (M.). *Op.Cit.*, 2001, p.62.

³⁶⁹ FRIESENDORF (C.). *Op.Cit.*, 2007, p. 382.

5. Besluit literatuurstudie

De literatuurstudie startte met de bespreking van de term *civil society* en de heropleving die het concept kende aan het einde van de jaren 1980 in Oost-Europa, waarbij de val van de Berlijnse Muur en de ontgoocheling over het staatsoptreden aan de oorsprong lagen. Uit de analyse van de theoretische inzichten blijkt dat het definiëren van de term stof tot debat biedt. Velen trachten deze leemte het hoofd te bieden door de term af te zetten tegen de staat en diens efficiëntie. De theoretische studie wees echter uit dat ook deze consensus erg kwetsbaar blijkt. Hoewel er in de afgelopen decennia heel wat aandacht en onderzoek aan de term werden gewijd, blijft een eenduidige betekenis van de term voorlopig uit.

De term werd vervolgens verder afgebakend door de invulling die binnen deze studie centraal staat: de non-gouvernementele organisaties (NGO's). Door de snelle groei en diversiteit van deze organisaties bleek zich echter ook hier al snel een definiëringprobleem voor te doen. Gelijkaardig met de term *civil society*, wordt de term afgezet tegen de staat. Ondanks de onduidelijkheid, konden enkele algemene kenmerken worden onderscheiden die eigen zijn aan de term. Ten slotte werd gewezen op het feit dat de coördinatie van de NGO's een problematisch gegeven is, daar er binnen deze wereld geen sprake is van een 'homogeen forum'.

In de tweede plaats werd dieper ingegaan op de rol van de overheid en diens evoluerende betekenis. Hierbij werd het duidelijk dat staten evolueren van hun klassieke rol, naar een nieuwe invulling: global governance, waarbij de overheid nog steeds een belangrijke rol speelt, maar ook de *civil society* meer betrokken worden.

Het derde deel van de studie focuste op de zoektocht naar een link tussen de twee voorgaande delen. Er werd onderzocht welke thema's centraal staan in het debat over de relatie tussen NGO's en beleidsactoren. NGO's werden gezien als de ultieme remedie tegen de kwalen van het beleid. Hoewel NGO's in de afgelopen decennia een erg belangrijke plaats hebben veroverd op het (inter)nationale toneel, blijkt deze visie ongenueanceerd en kampen ook de NGO's met de nodige tekortkomingen.

Na de bespreking van de visies van de partijen op de samenwerking werd de eigenlijke samenwerking of 'partnership' belicht, waarbij twee 'problematische' interactiepatronen – subsidiëring en lobby- naar voren kwamen. Dit deel werd afgesloten met de erkenning van het controversiële karakter van de samenwerking, maar ook met de verwijzing naar de noodzaak om de tekortkomingen en sterkten van beide partijen als uitgangspunt te nemen bij het opbouwen van een samenwerking.

In het laatste deel van de literatuurstudie werden de opkomst en oorzaken van mensenhandel besproken. In eerste instantie werd de term vrouwenhandel belicht, maar er werd uiteindelijk gekozen voor het gebruik van de term mensenhandel omwille van haar neutrale karakter. Vervolgens werd er gewezen op het verband met mensensmokkel en slavernij en de problemen bij het in kaart brengen van de problematiek.

De empirische analyse zal de link tussen de verschillende delen van de theoretische bespreking verder belichten. Er zal getracht worden de interactie en beeldvorming tussen de verschillende betrokken actoren op vlak van mensenhandel in kaart te brengen.

DEEL 2: METHODOLOGISCH KADER

1. Een multi-methodische benadering: een vruchtbare combinatie van methodes

De methodologie die binnen deze studie wordt toegepast is driedelig. Een combinatie van drie vormen van kwalitatief onderzoek wordt uitgevoerd teneinde een zo volledig mogelijk antwoord te bieden op de onderzoeksvragen die centraal staan in het onderzoek.

1.1. De studie van de samenwerking

Een eerste reeks onderzoeksvragen heeft betrekking op de samenwerking tussen de actoren. Daarvoor is het in de eerste plaats belangrijk dat de individuele rol van elke actor duidelijk bepaald wordt. Nadien kan dan worden bekeken hoe de uiteindelijke samenwerking in haar werk gaat.

- Welke rol nemen de beleidsactoren in bij de bestrijding van mensenhandel?
- Welke rol nemen de NGO's/opvangcentra in bij de bestrijding van mensenhandel?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen opvangcentra en beleidsactoren in de bestrijding van mensenhandel?

In het empirisch onderzoek wordt het begrip 'samenwerking' opgesplitst in twee aspecten: het 'beleidsvoorbereidend werk' en het 'terreinwerk'. Bij het beleidsvoorbereidend werk wordt bekeken wie betrokken wordt bij het opstellen van het beleid en wie er invloed uitoefent op het beleid. Een antwoord op deze vragen wordt geformuleerd door de uitvoering van een beleidsanalyse.

Omdat de samenwerking niet enkel beperkt is tot het beleid, maar ook betrekking heeft op de dagdagelijkse werking, wordt in de tweede plaats gekeken naar de werking op het terrein. Is er sprake van regelmatige contacten en raadpleging tussen de betrokkenen? Waar blijven problemen bestaan? De antwoorden op deze vragen worden ingevuld door het afnemen van experteninterviews met de betrokkenen uit verschillende sectoren. De experteninterviews bieden het voordeel dat de aspecten die nog vaag bleven in de beleidsanalyse verder kunnen worden belicht in de vraagstelling.

1.2. De studie van de beeldvorming

Het tweede deel van onderzoeksvragen dat centraal staat in het onderzoek verwijst naar de beeldvorming. Hierbij wordt nagegaan hoe de betrokken actoren elkaar zien. Zien ze elkaar als tegengestelden of hebben ze het gevoel dat ze complementair zijn? De onderzoeksvragen die hierbij behandeld worden luiden:

- Hoe zien de beleidsactoren de rol en de werking van de opvangcentra in de strijd tegen mensenhandel?

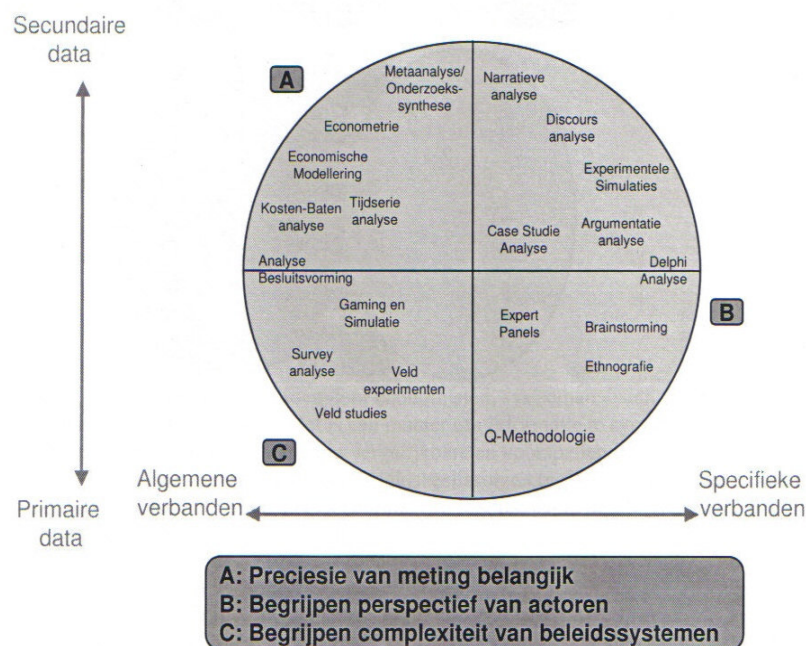
- Welke positie neemt de NGO-wereld in inzake de rol en de werking van de beleidsactoren in de strijd tegen mensenhandel?
- Hoe zien de betrokken actoren elkaar?

De methode die wordt gehanteerd om deze vragen te beantwoorden is tweeledig. In de eerste plaats wordt een discoursanalyse gevoerd van een groot aantal relevante (beleids)documenten. Het betreft hier een brede waaier van documenten zoals jaarverslagen, krantenartikels, verslagen van vergaderingen en conferenties.

Aangezien de neergeschreven weergave niet voldoende accuraat is, wordt de discoursanalyse aangevuld met het uitvoeren van een kwalitatieve analyse van experteninterviews. Hierbij wordt de experten expliciet naar hun visie over de andere betrokken actoren gevraagd.

1.3. Sterkten en zwakten

De combinatie van de drie verschillende methoden biedt een groot aantal voordelen. Door de combinatie van de verschillende perspectieven en methoden worden beter inzichten in de realiteit verworven. De analyse is completer en daardoor waarschijnlijk ook correcter.³⁷⁰ Onderstaand schema verduidelijkt deze stelling.



Figuur 1: Multi-methodische benadering³⁷¹

³⁷⁰ DUNN (W.N.). *Public Policy Analysis. An Introduction*. New Jersey, Pearson Education, 2004, p.17.

³⁷¹ IDEM, p.18.

Door de combinatie van primaire en secundaire data en het onderzoek naar algemene en specifieke verbanden, wordt de analyse nauwkeuriger en duidelijker. De mogelijkheden van deze benadering worden echter beperkt door de restrictie van tijd en middelen. Daardoor worden keuzes tussen de verschillende methodes onvermijdelijk. De taak van de onderzoeker bestaat er dan ook in om de beste methode te kiezen, rekening houdend met het doel, de mogelijkheden en de beperkingen ervan.³⁷²

1.4. Dataselectie

Voor het uitvoeren van de beleidsanalyse werden een dertigtal documenten geselecteerd. De afkomst van de documenten varieert. Er werd onder andere beroep gedaan op besprekingen in de Senaat, documenten van de Europese Commissie, maar ook op de speeches en jaarrapporten van de opvangcentra. Dit lijkt misschien geen evidente keuze voor het uitvoeren van een beleidsanalyse, maar deze zijn nochtans belangrijk. In deze documenten worden immers vaak de sterkten, maar ook de problemen van het beleidsvoorbereidend proces aangekaart.³⁷³

Ook voor de discoursanalyse werden deze documenten geraadpleegd. In beide gevallen werden de analyses ook uitgevoerd op de interviews die werden afgenomen.

Voor het afnemen van de interviews werd beroep gedaan op personen die reeds lange tijd actief zijn in de strijd tegen mensenhandel. Er werd getracht om met een zo divers mogelijke groep gesprekken te hebben, en bovendien per groep meerdere mensen te raadplegen.³⁷⁴

Deze studie beoogt aanbevelingen te formuleren op het vlak van een betere samenwerking en beeldvorming tussen de betrokken actoren. Bijgevolg is dit geen bespreking geworden van de verschillende wetten en besluiten inzake mensenhandel waarin elementen van de wetgeving worden geanalyseerd. Daar waar de wetgeving terzake wordt aangehaald, heeft dit tot doel problemen of mogelijkheden inzake de samenwerking en de beeldvorming.

2. Methodologie beleidsanalyse

2.1. Het proces van beleidsanalyse

Het proces van beleidsanalyse is een logische reconstructie van het voorafgaande beleidsproces. Dunn definieert het onderzoek als:

*"(...) a process of multidisciplinary inquiry designed to create, critically assess, and communicate information that is useful in understanding and improving policies."*³⁷⁵

³⁷² IDEM, p.19.

³⁷³ Voor de lijst van de geanalyseerde documenten: zie bijlage: p. 11.

³⁷⁴ Voor de lijst van de respondenten: zie bijlage: p. 16.

³⁷⁵ DUNN (W.N.). *Public Policy Analysis. An Introduction*. New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2004, pp. 1-2.

Deze analyse volgt niet het klassieke verloop van een beleidsanalyse. Waar de *ex ante* analyse normaal *top down* verloopt en wordt gestart met het bekijken van de agenda en het proces 'agenda setting', wordt binnen deze studie andersom gewerkt. Er wordt vertrokken van de uiteindelijke beleidsdocumenten, waarna telkens een stap terug wordt gezet op de ladder om op die manier de samenwerkings- en beïnvloedingsprocessen trachten te achterhalen. Deze beleidsanalyse kan bijgevolg een *ex post* evaluatie genoemd worden. *Ex post* analyse heeft betrekking op de productie en transformatie van informatie *achteraf*, wanneer het beleid reeds geïmplementeerd werd.³⁷⁶ Toch is er binnen dit kader geen sprake van een traditionele retrospectieve analyse. Een retrospectieve analyse vertrekt normalerwijze van een beleidsuitkomst, waarbij een beleidsprobleem wordt geïdentificeerd, waar nadien verder op wordt gebouwd en naar een oplossing voor dat probleem wordt gezocht. Hierbij wordt het beleid zelf van dichtbij bestudeerd.³⁷⁷ Er wordt binnen dit kader vertrokken van de definiëring van een beleidsprobleem, waarna op zoek wordt gegaan naar mogelijke oplossingen.

Binnen dit onderzoek ligt de focus echter elders. Er wordt niet op het beleid zélf gefocust, maar wel op de totstandkoming ervan. Het doel van de analyse bestaat erin de samenwerking aan het licht te brengen tussen de beleidsvormers enerzijds, en de NGO's anderzijds in de beleidsvoorbereidende fase van het beleidsvormingsproces. Bij deze analyse wordt ervan uitgegaan dat de beleidsactor niet blindelings gekozen heeft voor bepaalde beleidselementen, maar dat hij ze heeft afgewogen tegen andere, en redenen heeft gezocht om net deze beleidselementen in zijn beleid op te nemen.³⁷⁸

2.2. Invulling beleidsanalyse binnen dit onderzoek

*"In het beleidsproces zijn meerdere actoren, in relatie met elkaar, bezig met het vormgeven aan en uitvoeren van een plan: het beleid. Een proces van beleidsvoering voltrekt zich via communicatief, strategisch en technisch handelen. Het communicatieve en strategische handelen kunnen we empirisch vaststellen".*³⁷⁹

Doorgaans is de werkelijkheid waarin het beleid tot stand komt buitengewoon complex en weerbarstig. De doelstelling van een beleidsanalyse bestaat er net in om deze complexiteit enigszins te reduceren.³⁸⁰ In de uitvoering van de analyse en poging tot reductie van de complexiteit, wordt beroep gedaan op de inzichten van Van de Graaf en Hoppe.³⁸¹

De vraag die centraal zal staan bij de analyse luidt: *"Welke causale, finale en normatieve argumentaties en kennis (elementen) liggen ten grondslag aan het beleid van een actor en hoe heeft die actor op grond daarvan zijn beleid bepaald?"*³⁸² Er wordt getracht een antwoord op deze vraag te bieden voor de verschillende beleidsdocumenten. In de eerste plaats wordt het doel van de documenten onderzocht. Vervolgens worden de causale en finale argumentaties opgezocht, waarna de beleidstekst op een argumentatieve wijze wordt geïnterpreteerd. In deze fase wordt onderzocht welke argumenten er worden aangehaald door de beleidsactor om het beleid op te bouwen uit deze middelen en doelen.³⁸³ In de laatste fase wordt gedeeltelijk afgestapt van het stappenplan dat door Hoppe en van de Graaf wordt

³⁷⁶ DUNN (W.N.). *Op.Cit.*, 2004, p. 12.

³⁷⁷ DUNN (W.N.). *Op.Cit.*, 2004, pp. 4-5.

³⁷⁸ VAN DE GRAAF (H.), HOPPE (R.). *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de Beleidskunde*. Bussum, Coethino, 1996, p. 117.

³⁷⁹ IDEM, p.101.

³⁸⁰ IBIDEM.

³⁸¹ IBIDEM.

³⁸² IDEM, p.125.

³⁸³ IDEM, p.117.

voorgesteld. In plaats van de verschillende vragen te beantwoorden waarin de centrale doelstellingen van het beleid worden bestudeerd, richt het onderzoek zich tot slot op de vraag 'in welke mate de aanbevelingen van de verschillende betrokken beleidsactoren een rol hebben gespeeld in het uiteindelijke beleid?'.

3. Methodologie discoursanalyse

De studie van discours is een enorm veld waarbij verschillende onderzoekers betrokken zijn.³⁸⁴ De term 'discours' wordt binnen de sociale wetenschappen op vele manieren gebruikt, vaak onder invloed van de inzichten van Foucault.

3.1. *Discours en identiteit*

"How do the relationships we "take up" through (a) linguistically realized action and (b) interactions with different facets of our social, cultural and ideological worlds contribute to "who we are"?"³⁸⁵

Wanneer we wensen na te gaan hoe de verschillende actoren elkaar zien, is het belangrijk om na te gaan welke 'identiteit' ieder van hen toekent aan zichzelf en aan de 'andere'. Dit wordt onderzocht aan de hand van de analyse van verschillende documenten en de interviews.

In het afgelopen decennium kende het onderzoek naar 'taal en identiteit' een ongekende groei. Onderzoekers uit verschillende disciplines bestudeerden het fenomeen, waardoor de onderzoeksmaterie op de voorgrond werd geplaatst.³⁸⁶ Binnen het onderzoek hebben zich heel wat stromingen ontwikkeld. Een eerste toonaangevende wordt het sociaal constructionisme genoemd, waarbij ervan wordt uitgegaan dat identiteit noch een gegeven, noch een product is. Identiteit is daarentegen eerder een proces dat (1) plaats grijpt in concrete en specifieke interacties, (2) dat identiteitsconstellaties met zich meebrengt, in plaats van individuele, monolitische constructies, (3) dat niet zomaar voortvloeit uit het individu, maar het resultaat is van onderhandelingsprocessen en (4) dat 'discursief' werk vereist. Sociaal constructionisme heeft er mede toe bijgedragen aan het verdrijven van de transcendente concepties van identiteit, en is erin geslaagd de aandacht van onderzoekers naar sociale actie te trekken.³⁸⁷

Recent onderzoek, waarvan Foucault aan de wieg stond, heeft ook benadrukt dat identiteit een proces is dat altijd ingebed ligt in sociale praktijken, waarin het discours een centrale rol vervult.³⁸⁸

In de dagelijkse gesprekken negotiëren participanten over wat gezegd en gedaan wordt, hoe ze de situatie definiëren, en wat ze precies bedoelen. Dit sociale en conversationele werk maakt duidelijk hoe participanten hun interacties vorm geven wanneer ze spreken en wanneer anderen over hen spreken.³⁸⁹

³⁸⁴ VAN DIJK (T.A.). *Discourse as social interaction*. London, Sage, 1997, p. xi.

³⁸⁵ IDEM, p. 7.

³⁸⁶ RIBEIRO (B.T.) Discourse and identity. Footing, positioning, voice. Are we talking about the same things? In: DE FINA (A.), SCHIFFRIN (D.), BAMBERG (M.) (eds.). *Discourse and Identity*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 48.

³⁸⁷ IDEM, p. 2.

³⁸⁸ IBIDEM.

³⁸⁹ IDEM, p. 48.

Discours moet niet enkel bestudeerd worden als een vorm, betekenis en mentaal proces, maar ook als complexe structuren en hiërarchieën van interactie en sociale praktijk en de functies die ze vervullen in een context, samenleving en cultuur:

"(...) *as we start to study these representations, it becomes impossible to see them as standing outside of broader social and political processes.*" ³⁹⁰

Taalgebruikers houden zich dus niet enkel actief bezig met taal en tekst onder de vorm van sprekers, schrijvers, luisteraars of lezers, maar ook als leden van sociale categorieën, groepen, beroepen, organisaties, gemeenschappen, samenlevingen en culturen. Vaak is er sprake van een complexe combinatie van verschillende sociale en culturele rollen en identiteiten. Men kan het ook omgekeerd bekijken: door het tot stand brengen van discours in sociale situaties, construeren en vertonen taalgebruikers tegelijkertijd actief zulke rollen en identiteiten. ³⁹¹

Binnen deze context zijn de inzichten van de sociale psychologie bijzonder relevant. Discursieve psychologie tracht te kijken naar hoe gebeurtenissen geconstrueerd worden in de sociale en culturele arena, alsook naar de psychologische implicaties van de studie van menselijke evaluaties en representaties. Deze analyse past de inzichten van de discoursanalyse toe op de concepten die de grondslag van de psychologie vormen. Discursieve psychologie focust sterk op de dagdagelijkse interactie, op gesprekken en dialoog en op de handelingen die mensen stellen wanneer ze de sociale wereld trachten te begrijpen. De vraag die binnen deze benadering centraal staat luidt: "*What do people do with their talk or writing?*". ³⁹²

3.2. Invulling discoursanalyse binnen dit onderzoek

Verder bouwend op deze inzichten, staan binnen dit onderzoek zes vragen centraal, die ontleend werden aan de inzichten van Reisigl en Wodak:

- a. Hoe worden personen benoemd en hoe wordt er naar hen verwezen?
- b. Welke eigenschappen, kwaliteiten en karakters worden aan hen toegekend?
- c. Vanuit welk perspectief worden deze benamingen en argumenten geformuleerd?
- d. Op basis van welke argumenten of argumentatieschema's trachten specifieke personen of sociale groepen de uitsluiting, discriminatie, onderdrukking of exploitatie van de andere te legitimeren?
Hierbij is een opmerking op zijn plaats. Het lijkt dat Phillips en Jörgensen vanuit een negatief denkkader vertrekken. In deze studie wordt deze vraag echter opengetrokken en ook positief geformuleerd:
Op basis van welke argumenten of argumentatieschema's trachten specifieke personen of sociale groepen de aanvaarding van de andere te legitimeren?
- e. Wordt er openlijk uitgekomen voor de positieve/negatieve discriminatie?
- f. Is er sprake van een positieve *self-presentation* en een negatieve *other-presentation*? ³⁹³

³⁹⁰ VAN DIJK (T.A.). *Op.Cit.*, 1997, p.6.

³⁹¹ IDEM, pp. 3-4.

³⁹² POTTER (J.), WETHERELL (M.). *Discourse and social psychology: beyond attitudes and behaviour*. London, Sage, 1987, p. 150.

³⁹³ REISIGL (M.), WODAK (R.). *Discourse and Discrimination; Rhetorics of racism and antisemitism*. London, Routledge, 2001, pp. 46-47.

4. Kwalitatieve analyse van de interviews

De kwalitatieve onderzoeksmethode is zowel een academisch als een praktisch instrument. Het laat ons toe om in de wereld van anderen binnen te treden en om uit te zoeken wat er gebeurt, waarom mensen op een bepaalde manier handelen, en hoe we de wereld van anderen moeten begrijpen. Het verwerven van deze kennis kan heel wat problemen oplossen.³⁹⁴

In dit onderzoek wordt de nodige informatie voor het onderzoek verzameld via het uitvoeren van experteninterviews. Het uitvoeren van interviews is een geschikte manier om informatie – die men niet kan putten uit andere bronnen – te verwerven. Aan deze methode zijn zowel voor- als nadelen verbonden. Enerzijds lenen interviews zich er goed toe om informatie of situaties die de onderzoeker zelf niet kan waarnemen, te reconstrueren aan de hand van de visie van de informanten.³⁹⁵ Door het uitvoeren van kwalitatieve interviews kan men uitzoeken hoe mensen de wereld rondom zich ervaren. De onderzoeker kan ervaringen waar hij/zij niet aanwezig was begrijpen en reconstrueren.³⁹⁶ Een ander voordeel bestaat erin dat het uitvoeren van interviews een lage kost met zich meebrengt.³⁹⁷

Daarnaast brengt de methode ook nadelen met zich mee. Niet alle informatie die gezocht wordt, kan door de ondervraagden onder woorden worden gebracht. Het is dan ook aan te raden om het onderzoek niet volledig op interviews te baseren, daar de sociale werkelijkheid niet enkel gevat kan worden in termen van individuele personen, hun eigenschappen en perspectieven. Daarom lijkt een combinatie van methodes onvermijdelijk.³⁹⁸

Expert-interviews en de daarbij horende onderzoeksmethodes zijn vandaag de dag binnen de sociale wetenschappen alomtegenwoordig. Deze uiteenlopende gebruikscontext heeft mede bijgedragen tot de onoverzichtelijkheid van het gebruik van experteninterviews.³⁹⁹ Het interview is een sociale interactie tussen de interviewer en de bevraagde, in dit geval de expert. Doorgaans betreft een sociale interactie niet enkel de uitwisseling van kennis. Interacties hebben vaak vele doelen, de interactiepartners hebben ieder persoonlijke interesses en problemen, en machtsverhoudingen worden gecreëerd. Binnen zijn beroepsuitoefening vervult de ondervraagde een bepaalde rol, waardoor hij de onderzoeker ontvangt met bepaalde verwachtingen.⁴⁰⁰

Binnen dit onderzoek werden de bevraagden geselecteerd op basis van hun verwezenlijkingen of betrokkenheid bij de strijd tegen mensenhandel, maar anderzijds ook door de mate waarin zij geconfronteerd werden met de verschillende actoren (beleidsactoren of NGO's). De experteninterviews binnen dit onderzoek werden pas afgenomen na de uitvoering van een beleids- en discoursanalyse van een groot aantal documenten, om te vermijden dat informatie wordt opgevraagd die terug te vinden is in de documenten.⁴⁰¹

Op de interviews werd een kwalitatieve analyse uitgevoerd. Ze werden bestudeerd aan de hand van volgende vragen die Boeije voorop stelt:

³⁹⁴ RUBIN (H.J.), RUBIN (I.S.). *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*. Sage Publications, California, 1995, p.5

³⁹⁵ TEN HAVE (P.). *Interviews en interviewen*. <http://www2.fmg.uva.nl/emca/INT.htm>, zie bijlage: p. 152. Datum van raadpleging: 8 april 2008.

³⁹⁶ RUBIN (H.J.), RUBIN (I.S.). *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*. Sage Publications, California, 1995, p.1.

³⁹⁷ TEN HAVE (P.). *Op.Cit.*, Datum van raadpleging: 8 april 2008.

³⁹⁸ IDEM.

³⁹⁹ MIEG (H.A.), BRUNNER (B.). Expertinterviews. Reflexionen zur Methodologie und Erhebungstechnik. In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, s.d., vol.30, nr. 1, p. 201.

⁴⁰⁰ IDEM, pp. 211-212.

⁴⁰¹ De lijst van de ondervraagden is terug te vinden in de bijlagen: zie p. 16.

- Welke thema's komen telkens terug tijdens de waarnemingen?
- Wat is de belangrijkste boodschap van de onderzochte personen met betrekking tot de onderzoeksvraag? ⁴⁰²

Aan de hand hiervan werd een codeboek⁴⁰³ opgesteld en werden de gegevens geklasseerd en verwerkt.

⁴⁰² BOEIJE (H.). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam, Boom uitgeverij, 2005, p. 105.

⁴⁰³ Het codeboek is bijgevoegd in de bijlagen: p. 8.

DEEL 3: EMPIRISCHE ANALYSE

A. EEN STUDIE VAN DE SAMENWERKING

Alvorens een analyse van de eigenlijke samenwerking tussen de beleidsactoren en NGO's te maken, is het noodzakelijk om een inzicht te verwerven in de geschiedenis van de aanpak van mensenhandel en in de verschillende actoren die een rol spelen in de strijd.

1. Een bespreking van de Belgische strijd tegen mensenhandel

1.1. *Het prille begin*

België kan terugblikken op een lange traditie in de bestrijding van mensenhandel. De ophefmakende publicatie van het boek 'Ze zijn zo lief, meneer' van onderzoeksjournalist Chris De Stoop⁴⁰⁴ en de strijd van Payoke en enkele politiediensten, schudden het land aan het begin van de jaren negentig wakker. Door deze actoren werd uitvoerig ingegaan op vrouwenhandel en gedwongen prostitutie die overal in de wereld, maar zeker ook in België plaatsgreep. De politieke wereld reageerde met de oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie 'Mensenhandel', die met de taak werd belast om:

*"op grond van een diepgaand onderzoek van alle betrokken sectoren en de verschillende aspecten van het probleem, aanbevelingen te formuleren die een structureel beleid mogelijk zouden maken met het oog op de bestraffing en uitroeiing van de internationale vrouwenhandel."*⁴⁰⁵

De commissie kwam tot het besluit dat er een duidelijk gebrek was aan een strafrechtelijk beleid op het vlak van mensenhandel. Daarnaast vertoonde ook de administratiefrechtelijke, sociaalrechtelijke en financiële aanpak belangrijke leemten, en was er geen adequate opvang voor de slachtoffers van mensenhandel.

Een verbeterde wetgeving en het opzetten van een coherente en gecoördineerde politionele en gerechtelijke aanpak van mensenhandel diende volgens de commissie dan ook hoog op de politieke agenda worden gezet. Door deze evaluatie werd voor het eerst de noodzaak en het belang van een verbeterde aanpak van het fenomeen onderstreept waarbij een degelijke opvang en begeleiding van de slachtoffers centraal stond.⁴⁰⁶

De aanvaarding van de 'wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie'⁴⁰⁷ betekende een mijlpaal in de strijd, waardoor België al gauw een pioniersrol kreeg toegedicht in de strijd tegen mensenhandel.⁴⁰⁸ De wet stelde zowel mensenhandel als

⁴⁰⁴ DE STOOP (C.). *Ze zijn zo lief, meneer. Over vrouwenhandelaars, meisjesbaletten en de bende van de miljardair*. Leuven, Kritak, 1992, p. 284.

⁴⁰⁵ VERMEULEN (G.). *Mensenhandel in België. Status questionis, evaluatie en toekomstopties*. Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2006, p.31.

⁴⁰⁶ VERMEULEN (G.). *Mensenhandel in België. Status questionis, evaluatie en toekomstopties*. Koning Boudewijnstichting, Brussel, 2006, pp.104, p.31.

⁴⁰⁷ PAYOKE. *Juridische instrumenten*. <http://www.payoke.be/>, zie bijlage: 153, Datum van raadpleging: 5 maart 2008

⁴⁰⁸ CGKR. *Wat is mensenhandel?*

<http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=39&titel=Wat+is+mensenhandel%3F>, zie bijlage: p.154. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

bepaalde vormen van mensensmokkel strafbaar.⁴⁰⁹ Deze wet werd tien jaar later gewijzigd door de 'wet van 10 augustus 2005 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers'.⁴¹⁰ België zag zich verplicht om deze wet aan te passen gezien de nieuwe internationale en Europese instrumenten die de laatste jaren werden goedgekeurd.⁴¹¹

Vanaf het begin van het bewustwordingsproces was het vrij snel duidelijk dat mensenhandel een belangrijk probleem was dat niet door de overheid alleen kon worden bestreden. De overheid kon immers niet voorzien in de dringende nood aan gespecialiseerde opvang van slachtoffers van mensenhandel. Op dat ogenblik bestonden er in Europa reeds enkele intergouvernementele en non-gouvernementele organisaties die gericht waren op het verlenen van humanitaire steun en die in staat waren om te evolueren naar de hulpverlening van slachtoffers.⁴¹²

1.2. Een geïntegreerd, multidisciplinair optreden

1.2.1. Een veelzijdige aanpak

Binnen de Europese Unie zet men zich sinds 1996 in voor de ontwikkeling van een alomvattende en multidisciplinaire benadering van de preventie en bestrijding van mensenhandel waarbij alle belangrijke actoren betrokken worden.⁴¹³

Ook in ons land werd geopteerd voor een multidisciplinaire aanpak van het probleem. Deze duidt op het feit dat de aanpak zowel integraal – maatregelen inzake preventie, opsporing en vervolging en bijstand aan de slachtoffers- als geïntegreerd is – betrekking hebbend op het geheel van de betrokken actoren. Deze multidisciplinaire aanpak heeft tot doel om alle partners bewust te maken van de noodzaak om de problematiek te bestrijden, waarbij complementariteit en goede relaties tussen alle betrokken actoren centraal staan.⁴¹⁴

*The idea is very simple. Since trafficking and anti-trafficking involves so many actors related to different fields, off course, a multi-disciplinary approach is needed in every effort to fight against trafficking. Some aspects are already there off course; migration off course, law enforcement, service for victims, etc. . Others are less evident, but still this is needed. Also if we think about social integration, social inclusion of victims, off course we need labour and social workers."*⁴¹⁵

⁴¹⁰ FOD JUSTITIE. 10 AUGUSTUS 2005. Wet tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers.

<http://www.pagasa.be/uploads/documenten/wet10aug2005.pdf> , zie bijlage: p. 155. , Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

⁴¹¹ CGKR. Op.Cit., Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

⁴¹² HOLMES (P.). Discussion Paper: 'Law Enforcement Co-operation with Non-Governmental Organisations, with reference to the Protection of Victims and Victims as Witnesses'. Conference on Prevention of and Fighting Against Trafficking in Human Beings with a Particular Focus on Enhancing Co-operation in the Process of European Union Enlargement. Brussel, s.e., 2002, p. 4.

⁴¹³ EUROPESE COMMISSIE. EU- Strategie inzake de preventie en de bestrijding van mensenhandel.

http://ec.europa.eu/justice_home/news/8mars_nl.htm#a2 , zie bijlage: p. 156. Datum van raadpleging: 19 maart 2008.

⁴¹⁴ VERMEULEN (G.). Op.Cit., 2006, p.31-41.

⁴¹⁵ GIAMMARINARO (M.G.). 13 mei 2008, zie bijlagen: p. 92.

In het recente verslag van de 'deskundigengroep mensenhandel'⁴¹⁶, wordt veel belang gehecht aan de multidisciplinaire samenwerking tussen alle instellingen en *stakeholders* die betrokken zijn bij de strijd tegen mensenhandel. Volgens de groep vormt dergelijke benadering een sleutelement in de geïntegreerde benadering van mensenhandel. Het is van fundamenteel belang dat er dan ook op alle vlakken en niveaus een samenwerking ontstaat tussen overheidsinstelling en NGO's.⁴¹⁷

Uit de bevraging blijkt dat deze bewustwording bij alle betrokkenen zeker aanwezig is. Iedereen beseft dat samenwerking tussen alle betrokken actoren noodzakelijk is om tot een goed eindresultaat te komen. Ook uit de analyse van de documenten blijkt dat een algemene consensus heerst over het feit dat de strijd enkel effectief kan zijn indien er een multidisciplinaire en gecoördineerde benadering wordt opgezet die alle actoren – NGO's en sociale autoriteiten, judiciële en wetgevende machten- omvat.⁴¹⁸

*"De grote uitdaging daarvan is natuurlijk dat je zo'n verscheidenheid aan niveaus en schaal, bijeen moet kunnen brengen. (...) Er zijn zoveel verschillende actoren vanuit verschillende disciplines, elk met verschillende agenda's en mandaten, die samen moet en werken. En dus dat is een gezamenlijk project."*⁴¹⁹

Om een beter begrip van de term 'multidisciplinaire aanpak' te hebben is het noodzakelijk om de belangrijkste spelers te benoemen die in de Belgische context een rol spelen in deze aanpak.

1.2.2. Een schets van het veld: Actoren betrokken in de strijd tegen mensenhandel

In de volgende paragrafen worden de belangrijkste nationale spelers besproken die betrokken zijn in de strijd tegen mensenhandel. Aangezien mensenhandel een probleem is dat vele ladingen dekt, zijn ook de actoren talrijk.

Binnen deze studie wordt er gekozen om enkel de relatie tussen de nationale actoren te belichten. Dit is een bewuste keuze, aangezien de relatie tussen nationale en internationale actoren vanuit een heel andere achtergrond is gegroeid. Door de twee samen te nemen zou dan ook een verkeerd beeld worden gecreëerd.

Er zou kunnen geargumenteed worden dat door het weglaten van de internationale relaties een belangrijk verband verloren gaat, omdat de strijd tegen mensenhandel een belangrijke internationale dimensie heeft. Toch lijkt het ons aangewezen om in eerste plaats de complexe nationale relaties grondig te bestuderen. Hierdoor kunnen deze relaties diepgaander bestudeerd worden. De internationale relaties kunnen het thema van toekomstig onderzoek zijn.

⁴¹⁶ Deze werd in 2003 door de Europese Commissie in het leven geroepen en gaf aanleiding tot het opstellen van het verdrag van Brussel.

⁴¹⁷ EUROPESE COMMISSIE. *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*. http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/report_expert_group_1204_en.pdf, zie bijlage: p. 157. Datum van raadpleging: 19 maart 2008.

⁴¹⁸ EUROPESE COMMISSIE. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. For further actions in the fight against trafficking in women*. http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/COM19989612ENfinal.doc, zie bijlage: p. 158. Datum van raadpleging: 17 maart 2008.

⁴¹⁹ NUYTS (G.). 22 mei 2008, zie bijlage p. 66.

A. Referentiemagistraten 'Mensenhandel'

Op het niveau van de parketten van eerste aanleg en de arbeidsauditoraten alsook op het niveau van parketten-generaal en auditoraten-generaal, worden in elk gerechtelijk arrondissement van het land "referentiemagistraten mensenhandel" aangeduid.⁴²⁰ Zij hebben als taak de diverse politionele activiteiten in het domein te coördineren binnen het gerechtelijke arrondissement.⁴²¹ Deze magistraten worden onder meer belast met het leiden en opvolgen van de onderzoeken "mensenhandel" binnen hun ambtsgebied. Ze zijn bovendien het aanspreekpunt voor andere tussenkommende instanties (andere referentiemagistraten, politie, onthaalcentra, Dienst Vreemdelingenzaken,...).⁴²²

B. Het federaal parket - FOD Justitie

Als gevolg van de - door de parlementaire commissies- vastgestelde gebreken in de gerechtelijke en politionele domeinen werd het federaal parket op 21 mei 2002 opgericht. Deze gebreken betroffen de coördinatie van de gerechtelijke aanpak in misdaaddossiers die grenzen van een gerechtelijk arrondissement, van een ressort, van een hof van beroep of de grenzen van het nationale grondgebied te boven gaan. Daarnaast betreffen ze eveneens de behandeling van complexe en gespecialiseerde strafdossiers en de werking van de politiediensten.⁴²³

De wet heeft het federaal parket met vier essentiële functies belast: de strafvordering uitoefenen, de uitoefening van de strafvordering coördineren, de internationale samenwerking vergemakkelijken en toezien op de algemene en bijzondere werking van de federale politie. Het federaal parket is bevoegd voor het hele nationale grondgebied.⁴²⁴

De strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel vormt één van de prioriteiten die door de wetgever werden toegekend aan het federaal parket. Op nationaal niveau, heeft de interventie van de federaal procureur onder meer als doel om de circulatie en de uitwisseling van de informatie tussen de verschillende parketten, onderzoeksrechters en de politiediensten, die belast zijn met hetzelfde crimineel fenomeen, te vergemakkelijken.

Daarnaast kan hij ook de verschillende dossiers die betrekking hebben op hetzelfde crimineel fenomeen (en in dit geval mensenhandel en mensensmokkel) centraliseren bij één parket of onderzoeksrechter. Op internationaal niveau is de opdracht de vergemakkelijking van de internationale samenwerking door de federaal procureur van essentieel belang, gezien het algemeen transnationaal karakter van de mensenhandel.⁴²⁵

⁴²⁰ CGKR. *Actoren*. <http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=96&titel=Actoren> , zie bijlage: p. 159. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

⁴²¹ N.N. *Mensenhandel: Illegale huishoudsters*. <http://www.dofi.fgov.be/nl/publicaties/parlementaire%20vragen/577.pdf> , zie bijlage: p.160. Datum van raadpleging: 12 april 2008.

⁴²² CGKR. *Actoren*. <http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=96&titel=Actoren> , zie bijlage: p. 159. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

⁴²³ VAN DER SYPT (E.). *Het Belgische federaal parket*. Brussel, Federaal Parket, 2007, 3p.

⁴²⁴ IDEM.

⁴²⁵ CGKR. *Actoren*. <http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=96&titel=Actoren> , zie bijlage: p. 159. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

C. Het College van Procureurs-generaal

Het College van Procureurs-generaal werd opgericht door de wet van 4 maart 1997.⁴²⁶ Het College beslist over de coherente opstelling en coördinatie van het strafrechtelijk beleid zoals bepaald door de richtlijnen van de Minister van Justitie.⁴²⁷ Daarnaast verzorgt ze de goede algemene en gecoördineerde werking van het openbaar ministerie. De Minister van Justitie legt de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vast, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, nadat hij het advies van het College van Procureurs-generaal heeft ingewonnen.⁴²⁸ Het College van procureurs-generaal heeft daarenboven tot taak de Minister van Justitie in te lichten en te adviseren, ambtshalve of op diens verzoek, over elke zaak die verband houdt met de opdrachten van het openbaar ministerie.⁴²⁹

Voor de uitvoering van zijn opdrachten vergadert het College van procureurs-generaal minstens eenmaal per maand, op eigen initiatief of op verzoek van de Minister van Justitie. Regelmatig vinden eveneens overlegvergaderingen met de politie, de Raad van procureurs des Konings en de Raad van arbeidsauditeurs plaats.⁴³⁰ Bijzondere taken werden toevertrouwd aan elk van de vijf procureurs-generaal. Mensenhandel is zo toevertrouwd aan de procureur-generaal van Luik, die in deze opdracht wordt bijgestaan door een "expertisenetwerk mensenhandel", voorgezeten door één van de advocaten-generaal.⁴³¹

De wet van 12 april 2004 houdende verticale integratie van het openbaar ministerie geeft aan het College van Procureurs-generaal de bevoegdheid om expertisenetwerken op te stellen. Het expertisenetwerk "mensenhandel en mensensmokkel" werd in de tweede helft van 2001 opgericht. Het is samengesteld uit de leden van het openbaar ministerie, de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, de centrale dienst "mensenhandel" van de federale politie en externe leden waarvan de medewerking aan de activiteiten van het expertisenetwerk

veranderlijk is in functie van de te bespreken onderwerpen: Centrum voor de gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, de inspectiediensten, het academisch personeel...

Het dagelijks beheer en de coördinatie van de activiteiten van het expertisenetwerk "mensenhandel en mensensmokkel" wordt verzekerd door een coördinatieteam.⁴³²

D. Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid

De Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid (DSB) werd opgericht bij het Koninklijk Besluit van 14 januari 1994 (B.S. 3 maart 1994), voornamelijk naar aanleiding van het verslag van de parlementaire commissie betreffende het banditisme. De opdrachten van de dienst – inzonderheid die van de adviseur-generaal

⁴²⁶ N.N. *De strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Beleid en aanpak.*

<http://www.diplomatie.be/nl/pdf/mensenhandelnl.pdf>, zie bijlage: p. 161., Datum van raadpleging: 19 juni 2008.

⁴²⁷ CGKR. *Actoren.* <http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=96&titel=Actoren>, zie bijlage: p. 159. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

⁴²⁸ N.N. *De strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Beleid en aanpak.*

<http://www.diplomatie.be/nl/pdf/mensenhandelnl.pdf>, zie bijlage: p. 161., Datum van raadpleging: 19 juni 2008.

⁴²⁹ N.N. *College van Procureurs Generaal.* http://www.just.fgov.be/nl_htm/parket/collegenl.htm, zie bijlage: p. 162. Datum van raadpleging: 20 juni 2008.

⁴³⁰ IDEM.

⁴³¹ CGKR. *Actoren.* <http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=96&titel=Actoren>, zie bijlage: p. 159. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

⁴³² N.N. *De strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Beleid en aanpak.*

<http://www.diplomatie.be/nl/pdf/mensenhandelnl.pdf>, zie bijlage: p. 161., Datum van raadpleging: 19 juni 2008.

voor het strafrechtelijk beleid – zijn zeer ruim.⁴³³ Deze dienst heeft als opdracht zowel de minister van Justitie als het College van Procureurs-Generaal bij te staan in de uitwerking van het strafrechtelijk beleid, met name in de materie mensenhandel en mensensmokkel.⁴³⁴ Derhalve moet de DSB, zowel op nationaal als op internationaal vlak, het zenuwcentrum worden van een algemeen beleid dat het gerechtelijk optreden, de voorbereiding en de follow-up ervan omvat, waarbij aandacht moet uitgaan naar de coördinatie met het preventiebeleid en het beleid inzake de uitvoering van straffen en maatregelen.

De Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid neemt bovendien deel aan de werkzaamheden van de Interdepartementale Coördinatiecel. Ze neemt het voorzitterschap van het Bureau waar, net zoals het voorzitterschap van het Beheerscomité van het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel. De dienst is ook door de minister van Justitie belast met het opstellen van een regeringsrapport betreffende deze materie. Dit tweejaarlijks rapport verzamelt in een document het geheel van de initiatieven genomen gedurende de afgelopen 2 jaren door de verschillende ministeriële departementen, betrokken bij de strijd tegen de mensenhandel.⁴³⁵

E. Politie

België beschikt over gespecialiseerde politiemensen die binnen de cellen “mensenhandel” van elk gerechtelijk arrondissement belast zijn met de detectie en de onderzoeken rond mensenhandel.⁴³⁶ De centrale dienst mensenhandel maakt deel uit van de federale gerechtelijke politie. De dienst richt zich op de integrale politieke aanpak van dadergroepen mensenhandel en mensensmokkel. Zij geeft advies en verstrekt informatie aan (beleids)verantwoordelijken, overlegstructuren, betrokken administraties, organisaties en doelgroepen die actief zijn in de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. De centrale dienst werkt de vijfjaarlijkse actieplannen mensenhandel en mensensmokkel van de politie uit. Ze volgt de vertaling ervan naar het terrein op.⁴³⁷ De centrale dienst “mensenhandel” is in Brussel gevestigd. Zij verzekert zowel een analyse, een advies en een informatiefunctie als een operationele functie (samenwerking met andere instanties, uitwisseling van de relevante informatie tussen de verschillende arrondissementen, naar Europol en Interpol, ...). Daarnaast beschikken sommige lokale politiediensten ook nog over gespecialiseerde politiemensen.⁴³⁸ De centrale dienst mensenhandel is het centraal invalspunt voor iedere Belgische politiemens op het terrein, het Federale Parket, Interpol, Europol, maar ook voor de buitenlandse gespecialiseerde politiediensten als zij voor opsporingen, onderzoeken en informatie in verband met mensenhandel en mensensmokkel hulp zoeken in België.⁴³⁹

⁴³³ DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID. *Voorstelling*.

http://www.dsb-spc.be/Joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=34&Itemid=73, zie bijlage: p. 163. Datum van raadpleging: 15 maart 2008.

⁴³⁴ CGKR. *Actoren*. <http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=96&titel=Actoren>, zie bijlage: p. 159. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

⁴³⁵ CGKR. *Actoren*. <http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=96&titel=Actoren>, zie bijlage: p. 159. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

⁴³⁶ IDEM.

⁴³⁷ N.N. *De strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Beleid en aanpak*.

<http://www.diplomatie.be/nl/pdf/mensenhandelnl.pdf>, zie bijlage: p. 161., Datum van raadpleging: 19 juni 2008.

⁴³⁸ CGKR. *Actoren*. <http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=96&titel=Actoren>, zie bijlage: p. 159. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

⁴³⁹ N.N. *De strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Beleid en aanpak*.

<http://www.diplomatie.be/nl/pdf/mensenhandelnl.pdf>, zie bijlage: p. 161., Datum van raadpleging: 19 juni 2008.

Het is belangrijk om in dit verband op te merken dat de strijd tegen mensenhandel en -smokkel niet enkel het werk van specialisten is, maar van elke politieambtenaar. Overal moet er aandacht zijn voor de algemene situatie van de persoon als zij of hij een persoon in onwettig verblijf aantreft.⁴⁴⁰

F. Inspectiediensten

De sociale inspectiediensten (FOD Sociale Zekerheid) en de diensten van toezicht van de sociale wetten (FOD Tewerkstelling, Arbeid en Sociale Overleg) nemen ook op een actieve en geïntegreerde wijze deel aan de strijd tegen de mensenhandel. Dit vertaalt zich in controles, gericht op het werk van de vreemdelingen in het algemeen en op de uitbuiting van het werk in alle zijn vormen in het bijzonder. Deze gerichte controles worden uitgevoerd in de risicosectoren. Ze gaan de naleving van de sociale wetgeving, in het algemeen, na, en meer specifiek de sociale documenten, de verplichtingen t.a.v. de sociale zekerheid, de arbeidsomstandigheden en loonvoorwaarden, de tewerkstelling van buitenlandse werknemers (het verifiëren van werkvergunningen en verblijfstitels) en detecteert daarnaast ook de situaties van mensenhandel.⁴⁴¹

G. De Federale Overheidsdienst (FOD) Buitenlandse Zaken

De Federale Overheidsdienst (FOD) van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking beheert, onder andere, de samenwerking met de diplomatieke en consulaire posten betreffende informatie en preventie. In samenwerking met andere betrokken Belgische diensten, draagt zij bij tot de initiatieven die op Europees en multilateraal niveau genomen worden, alsook deze op internationaal niveau die bestemd zijn om mechanismen te ontwikkelen om te strijd tegen mensenhandel en om de bescherming en de reïntegratie van de slachtoffers te garanderen.⁴⁴²

H. De Dienst Vreemdelingenzaken van de Federale Overheidsdienst (FOD Binnenlandse Zaken)

De taak van de Dienst Vreemdelingenzaken in de strijd tegen mensenhandel in het kader van de Belgische multidisciplinaire aanpak valt uiteen in drie onderdelen. In de eerste plaats levert de Cel Mensenhandel documenten op basis van de reglementering inzake mensenhandel af. Daarnaast heeft het bureau Opsporingen de ruimere taak om alle interne informatie te verzamelen en te centraliseren inzake de problematiek van illegale immigratie, mensensmokkel en mensenhandel. Ten slotte verzamelt de dienst immigratieambtenaren alle informatie met betrekking tot mensenhandel in het kader van hun werkzaamheden tijdens missies in de landen van oorsprong/transit.⁴⁴³

⁴⁴⁰ FEDERALE POLITIE. *Mensensmokkel en mensenhandel*.

http://www.polfed-fedpol.be/presse/presse_detail_nl.php?recordID=1631 , zie bijlage: p. 164. Datum van raadpleging: 14 maart 2008

⁴⁴¹ CGKR. *Actoren*. <http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=96&titel=Actoren> , zie bijlage: p. 159. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

⁴⁴² IDEM.

⁴⁴³ CGKR. *Centra slachtoffers*.

I. Opvangcentra (NGO)

Aangezien in België wordt uitgegaan van een multidisciplinaire aanpak in de strijd tegen mensenhandel, wordt er naast de opsporing en vervolging van de daders ook gefocust op de opvang en begeleiding van de slachtoffers. Om deze bijstand te garanderen, wordt beroep gedaan op niet-gouvernementele instellingen. Drie gespecialiseerde opvangcentra werden in België door de 'wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie'. Payoke verzorgt de opvang voor het Vlaamse Gewest, Pag-Asa staat in voor Brussel, en Sürya houdt zich ten slotte bezig met het Waalse gewest.⁴⁴⁴

De drie centra kennen een verschillende ontstaansgeschiedenis. Dit heeft niet enkel gevolgen voor hun eigen werking, maar ook voor de samenwerking met de andere betrokken actoren. Het is dan ook belangrijk om hier dieper op in te gaan.

- *Het aparte verhaal van Payoke...*

In 1987 ziet het eerste opvangcentrum voor prostituees in Antwerpen het licht. Op 28 december van datzelfde jaar, vindt Payoke zijn eerste onderkomen in de woning van Patsy Sörensen, de bezielster en het boegbeeld van de organisatie. De oprichting van het centrum zorgt op nationaal vlak voor de nodige ophef. Toch slaagt de nieuwe vzw erin de ernst van de problematiek in de media te krijgen.

Al snel beseft Payoke dat ze haar blikveld moet verruimen, want ook vrouwen- en mensenhandel worden naast prostitutie een prioriteit. De organisatie kampt echter met financiële moeilijkheden en bedreigingen vanuit het milieu, waardoor haar werking bemoeilijkt wordt.

Naarmate de jaren verstreken, kon de organisatie op wat meer erkenning rekenen. Op een bepaald moment krijgt Payoke steun uit onverwachte hoek; nadat Chris De Stoop in 1992 zijn boek "Ze zijn zo lief, meneer" voorstelde in de pers, krijgt de organisatie op 28 oktober 1992 het bezoek van koning Boudewijn en Paula D'Hondt. Dit bezoek zal een keerpunt betekenen in de werking van het centrum. In een interview verklaarde Patsy Sörensen:

*"Toen koning Boudewijn Payoke bezocht, werd voorgoed een bladzijde omgedraaid. Zijn komst had een grote symbolische waarde: de belangrijkste christelijke burger van dit land stapte zowaar ons Huis van Ontucht binnen."*⁴⁴⁵

Ondanks de vooruitgang die werd geboekt, bleef het bestaan van de organisatie erg onzeker. De oprichting van de parlementaire onderzoekscommissie, die uitmondde in de 'wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie' vormde hierbij een mijlpaal. De organisatie werd 'erkend', en er werden ook twee andere opvangcentra opgericht.⁴⁴⁶

<http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=97&titel=Centra+slachtoffers> , zie bijlage: p. 165. Datum van raadpleging: 14 juni 2008.

⁴⁴⁴ IDEM.

⁴⁴⁵ SÖRENSEN (P.), VAN LIER (H.). *20 jaar Payoke. Erkend opvang- en begeleidingscentrum voor slachtoffers van mensenhandel*. Payoke vzw, 2007, p.41.

⁴⁴⁶ IDEM, pp 8-45.

- **Payoke, Pag-Asa en Sürya**

Sedert 1995 zijn de drie gespecialiseerde centra erkend als opvangcentrum voor slachtoffers. Na de oprichting van Pag-Asa en Sürya, kwam de nationale strijd pas echt op gang. Er diende dan ook een duidelijke taak van de centra worden vastgelegd. Het huidige begeleidingsplan bevat drie componenten: psychosociale en medische hulp, administratieve begeleiding en juridische bijstand.

a. Psychosociale en medische hulp

Het doel van de eerste tak is om de slachtoffers te helpen bij het verwerken van de opgelopen trauma's en 'een optimale vormgeving van het leven' te bieden.⁴⁴⁷ Men tracht met andere woorden de slachtoffers te helpen om hun leven opnieuw in handen te nemen en op een optimale manier met hen realistische toekomstprojecten uit te werken.⁴⁴⁸ Hierbij heeft men specifieke aandacht voor sociale contacten en de cultuur van de slachtoffers.⁴⁴⁹

b. Administratieve ondersteuning

In de tweede plaats worden slachtoffers administratief bijgestaan. Deze bijstand omvat voornamelijk het aanvragen van de desbetreffende documenten die verbonden zijn aan het statuut mensenhandel, de verblijfsdocumenten, arbeidskaarten, schikkingen met het OCMW, ...⁴⁵⁰

c. Juridische bijstand

Een laatste doel van de opvangcentra is de verzekering van de rechten en belangen van de slachtoffers 'gedurende de gerechtelijke procedure betreffende de feiten van mensenhandel waarvan het individu het slachtoffer is'. Specifiek houdt dit in dat men het slachtoffer informeert en de bijstand van een advocaat voorstelt. Vervolgens kan het slachtoffer autonoom beslissen om zich al dan niet burgerlijke partij te stellen in de zaak. De centra hebben bovendien de bevoegdheid om in rechte op te treden in zaken van mensenhandel, in eigen naam of in naam van het slachtoffer.⁴⁵¹

d. Residentiële of ambulante opvang en begeleiding

Daar de slachtoffers van mensenhandel vaak geen andere mogelijkheid hebben tot huisvesting dan in het milieu waarin zij uitgebuit zijn, beschikken de slachtoffers van de drie centra over een opvanghuis. Hier kunnen de slachtoffers voor beperkte tijd verblijven. In een volgende fase kan worden geopteerd

⁴⁴⁷ PAYOKE. *Psychologische begeleiding*. <http://www.payoke.be> , zie bijlage: p. 166. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

⁴⁴⁸ CGKR. *Centra slachtoffers*.

<http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=97&titel=Centra+slachtoffers> , zie bijlage: p. 165. Datum van raadpleging: 14 juni 2008.

Datum van raadpleging: 14 juni 2008.

⁴⁴⁹ PAYOKE. *Psychologische begeleiding*. <http://www.payoke.be> , zie bijlage: p. 166. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

⁴⁵⁰ CGKR. *Centra slachtoffers*.

<http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=97&titel=Centra+slachtoffers> , zie bijlage: p. 165. Datum van raadpleging: 14 juni 2008.

⁴⁵¹ IDEM.

voor ambulante begeleiding. Indien opvang in een centrum niet nodig is, vindt de begeleiding op ambulante basis onmiddellijk plaats.⁴⁵²

1.2.3. Coördinatie van de samenwerking

Gezien de diversiteit van de verschillende actoren binnen de multidisciplinaire benadering bleek reeds snel de noodzaak van coördinatiestructuren te bestaan...⁴⁵³

A. De Interdepartementale Coördinatiecel voor de strijd tegen de mensensmokkel en mensenhandel (Cel)

Om de coördinatie van de verschillende initiatieven in het kader van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel te verzekeren werd een Interdepartementale Coördinatiecel voor de strijd tegen de mensensmokkel en mensenhandel opgericht. Deze werd reeds in 1995 opgericht, maar werd pas gedynamiseerd door het Koninklijk Besluit van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel. Het voorzitterschap wordt waargenomen door de Minister van Justitie.

In de Cel worden alle federale actoren - zowel beleid als operationeel- verenigd die actief zijn in de strijd tegen de mensenhandel. Naast de coördinerende functie dient de Cel ook, op een kritische wijze, de resultaten van de strijd tegen mensensmokkel en mensenhandel te evalueren.⁴⁵⁴ Het is een permanente coördinatiestructuur die tot doel heeft te voorzien in een doeltreffende coördinatie van het beleid en de uitvoering ervan te verzekeren.⁴⁵⁵

Daar de Cel slechts twee tot drie keer per jaar samen komt, werd een Bureau opgericht, dat is samengesteld uit de meest belangrijke diensten die betrokken zijn bij de strijd tegen de mensensmokkel en mensenhandel. Het bureau, dat elke maand samenkomt, moet de dagelijkse werking van de Cel verzekeren en de beslissingen, aanbevelingen en initiatieven voorbereiden of uitvoeren. Al deze actoren vergaderen, met andere relevante diensten, federale departementen en vertegenwoordigers van de bevoegde ministers, binnen de Interdepartementale coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel, voorgezeten door een vertegenwoordiger van de minister van Justitie. Deze cel is belast met de coördinatie van de verschillende initiatieven in het kader van deze fenomenen. Ze dient, op kritische wijze, de resultaten van de strijd tegen mensensmokkel en mensenhandel te evalueren en, indien noodzakelijk, mee te werken aan de formulering van voorstellen en aanbevelingen met betrekking tot het beleid inzake deze twee fenomenen.⁴⁵⁶

⁴⁵² IDEM.

⁴⁵³ DEL MARMOL (D.). *La lutte contre la traite des êtres humains: quelle politique, quels outils?* Colloque. Brussel, 12 maart 2003, p. 49.

⁴⁵⁴ N.N. *De strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Beleid en aanpak.*

<http://www.diplomatie.be/nl/pdf/mensenhandelnl.pdf>, zie bijlage: p. 161., Datum van raadpleging: 19 juni 2008.

⁴⁵⁵ VERMEULEN (G.). *Op.Cit.*, 2006, pp.31-41.

⁴⁵⁶ N.N. *De strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Beleid en aanpak.*

<http://www.diplomatie.be/nl/pdf/mensenhandelnl.pdf>, zie bijlage: p. 161., Datum van raadpleging: 19 juni 2008.

B. Het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding (CGKR)

Sinds 1995 was het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding belast met de specifieke opdracht om het beleid inzake mensenhandel te stimuleren, te coördineren en op te volgen.⁴⁵⁷ Bij de invoering van de wet ter bestrijding van mensenhandel in 1995, achtte het parlement het immers noodzakelijk om waarborgen te voorzien voor de onafhankelijke opvolging van het beleid.⁴⁵⁸ In de wet van 13 april 1995 werd aan het Centrum dan ook de opdracht van 'coördinatie, opvolging en stimulering van de bestrijding van de mensenhandel toevertrouwd'.⁴⁵⁹ Door de wet van 10 augustus 2005 werd deze opdracht uitgebreid tot de mensensmokkel.⁴⁶⁰

In het Koninklijk Besluit van 16 mei 2004 worden de opdrachten van het Centrum beschreven. Het Centrum dient een onafhankelijk en openbaar jaarverslag op te stellen dat een evaluatie inhoudt van de evolutie en de resultaten van de strijd tegen mensenhandel. Dit jaarverslag wordt overgemaakt aan de regering en het parlement.⁴⁶¹

Het Centrum is een erg belangrijke speler in de studie naar de wederzijdse samenwerking en beeldvorming tussen NGO's en beleidsvormers. Het Centrum coördineert immers de samenwerking tussen de drie gespecialiseerde opvangcentra voor slachtoffers mensenhandel. Het organiseert regelmatig overlegvergaderingen tussen de drie centra en het komt, indien nodig, tussen bij de bevoegde overheden om oplossingen te vinden voor eventuele problemen die opduiken.⁴⁶²

Het Centrum wordt door een hele reeks actoren op het terrein geraadpleegd: politiemensen, magistraten, inspecteurs, burgers, instellingen of internationale NGO's.⁴⁶³

Daarnaast kan het Centrum in rechte optreden en zich burgerlijke partij stellen, in eigen naam en in naam van de slachtoffers zowel inzake mensenhandel als inzake mensensmokkel. Tenslotte verzorgt het Centrum ook het secretariaat van de interdepartementale coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel.⁴⁶⁴

Uit de analyse van de bevraging blijkt dat de positie van het Centrum niet steeds duidelijk is voor alle betrokkenen, en specifiek voor de opvangcentra. Hierover stelt Nuyts, medewerker bij Payoke, het volgende:

*"Het Centrum werpt zich nu op als nationaal rapporteur in de eerste plaats, waar ik eigenlijk vind dat dat toch wel problematisch is, kwestie van 'hebben ze dat mandaat wel, en is dat te verzoenen met hun andere opdrachten'?"*⁴⁶⁵

⁴⁵⁷ CGKR. *Rol van het Centrum*. <http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=95>, zie bijlage: p. 167. Datum van raadpleging: 5 maart 2008

⁴⁵⁸ CGKR. *Jaarverslag: Beeldvorming van de mensenhandel en analyse van de rechtspraak*. Brussel, J.Leman, 2001, pp.110, p. 61.

⁴⁵⁹ IDEM, p. 63.

⁴⁶⁰ CGKR. *Rol van het Centrum*. <http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=95>, zie bijlage: p. 167. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

⁴⁶¹ IDEM.

⁴⁶² IDEM.

⁴⁶³ CGKR. *Op.Cit.*, 2001, p. 63.

⁴⁶⁴ CGKR. *Rol van het Centrum*. <http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=95>, zie bijlage: p. 167. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

⁴⁶⁵ NUYTS (G.). 22 mei 2008, zie bijlage p. 64.

Ook het Centrum zelf kaart dit probleem aan. Een herdefiniëring van hun rol is dan ook noodzakelijk teneinde de verdere coördinatie van de NGO's, en de samenwerking met de andere actoren vlot te laten verlopen.

2. Een analyse van de samenwerking

Na de bespreking van de voornaamste actoren inzake de bestrijding van mensenhandel kan worden overgegaan tot de analyse van de samenwerking tussen de betrokkenen. Deze analyse wordt uitgevoerd om een antwoord te vinden op de eerste cluster onderzoeksvragen die betrekking hebben op de samenwerking tussen de betrokken actoren:

- Welke rol nemen de beleidsactoren en NGO's in bij de bestrijding van mensenhandel?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de opvangcentra en beleidsactoren in de bestrijding van mensenhandel?

Deze samenwerking wordt binnen deze studie opgedeeld in twee delen. Dit is een bewuste keuze, omdat de samenwerking op beleidsvormend vlak een heel andere aangelegenheid is dan de dagelijkse terreinwerking. Het zou dan ook verkeerd zijn om beide onder eenzelfde thema onder te brengen.

In de eerste plaats wordt gekeken naar de samenwerking tussen NGO's en beleidsactoren in de beleidsvoorbereidende fase. Er wordt gekeken of NGO's geraadpleegd worden bij het opstellen van het beleid. Daarbij wordt het belang van de samenwerking voor de betrokkenen nagegaan en wordt de machtsbasis van NGO's geanalyseerd. Voor de analyse van dit deel werd beroep gedaan op diverse beleidsdocumenten, maar ook op de interviews met de betrokkenen.

In tweede instantie wordt de samenwerking op uitvoerend vlak geanalyseerd. Er wordt gekeken naar de samenwerking van de actoren op dagelijkse basis.

2.1. Samenwerking op wetgevend vlak

2.1.2. Het belang van de samenwerking

Uit de theoretische analyse bleek dat NGO's aan het einde van de jaren 1980 ontstonden als een reactie op de tekortkomingen van het optreden van de staat. NGO's beschikten over de mogelijkheid om problematieken te benaderen die door overheden verwaarloosd werden.⁴⁶⁶

Ook in het geval van mensenhandel in de Belgische context blijkt dit 'staatsfalen' de drijvende kracht te zijn achter de oprichting van het eerste onthaalcentrum voor slachtoffers van mensenhandel. Payoke geeft aan dat ze destijds opgericht zijn als reactie op het falen van de overheid om de problematiek van prostitutie en later ook mensenhandel op een degelijke manier te benaderen. Voor het beleid was mensenhandel als zodanig aan het einde van de jaren '80 niet prioritair. De overheid slaagde er volgens hen bijgevolg ook niet in om actief op te treden.⁴⁶⁷

⁴⁶⁶ ZAIDI (S.A.). *Op.Cit.*, 1999, p.261.

⁴⁶⁷ NUYTS (G.). 22 mei 2008, zie bijlage p. 60.

Enkele jaren later reageerde het beleid echter wel met een passend antwoord op de aanklacht van datzelfde centrum: de goedkeuring van de wet van 13 april 1995. Deze goedkeuring betekende volgens Payoke de erkenning voor hun werk:

*"Dat was een erkenning dat datgene dat ik dacht dat moest gebeuren juist was."*⁴⁶⁸

Van bij het begin is de betrokkenheid van de opvangcentra bij het beleidsvormend werk dan ook vrij duidelijk; mede onder impuls van de actie van het centrum werd immers de eerste wet goedgekeurd.

Daar waar dit in het begin moeilijker bleek te zijn, wordt vandaag het belang van het contact met de opvangcentra door de beleidsactoren volmondig erkend.

Binnen de lidstaten van de Europese Unie heerst een algemene erkenning van het belang van de rol van NGO's en de noodzaak om tot een samenwerking met de gouvernementele actoren te komen. Deze samenwerkingsverbanden variëren van formele, nationale protocols tot vrijere vormen van samenwerking. De feitelijke relaties zijn ook divers; van vertrouwen en nauwe coöperatie tot wantrouwen en weerstand.⁴⁶⁹

Op beleidsvoorbereidend vlak lijkt deze relatie er een te zijn van vertrouwen en coöperatie. Uit beide hoeken blijkt genoeg te bestaan over de huidige manier van samenwerken.

Senatrice de Bethune wijst op de nood aan de betrokkenheid van eerlijke en correcte NGO's bij het beleid. Deze zijn volgens haar immers:

*"een noodzakelijke schakel om een beleid op te bouwen, om in speaking terms te zijn met de civiele actoren".*⁴⁷⁰

Overeenkomstig met de theoretische inzichten van Newman⁴⁷¹ wijst senaatsmedewerkster De Corte op de voornaamste reden tot coöperatie met NGO's. Ze erkent dat beleidsvormers achter gesloten deuren werken waardoor de samenwerking met mensen uit het veld, die in de praktijk met problemen worden geconfronteerd, onontbeerlijk is.⁴⁷²

Daar waar de consultatie van niet-gouvernementele instanties vroeger eerder controversieel was, wordt deze nu duidelijk vanuit het parlement opgelegd:

*"De Senaat moet als wetgevende vergadering luisteren naar het maatschappelijk middenveld, naar de slachtoffers en naar de verenigingen die hulp bieden, maar ook naar al degenen die de strijd voeren."*⁴⁷³

*"NGO's worden steeds meer erkend als een belangrijke component van het maatschappelijk middenveld, dat een waardevolle ondersteuning vormt van een democratisch regeringsstelsel. Regeringen en internationale organisaties schenken meer aandacht aan hen en betrekken ze bij de beleids- en besluitvorming."*⁴⁷⁴

⁴⁶⁸ SÖRENSEN (P.). 22 mei 2008, zie bijlage p. 102.

⁴⁶⁹ HOLMES (P.). *Op.Cit.*, 2002. p. 4.

⁴⁷⁰ DE BETHUNE (S.). 5 mei 2008, zie bijlage p. 132.

⁴⁷¹ NEWMAN (C.L.). *Op.Cit.*, 2000, p. 2.

⁴⁷² DE CORTE (L.). 5 mei 2008, zie bijlage p.85.

⁴⁷³ DE DECKER (A.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag.*

http://www.senate.be/doc/misc/mensenhandel_29-6-2001.pdf zie bijlage: p. 168. Datum van raadpleging: 8 juni 2008.

⁴⁷⁴ PRODI (R.), KINNOCK (N.). *"De Commissie en Niet-gouvernementele organisaties: Bouwen aan een sterker partnerschap."* http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/intro_nl.htm, zie bijlage: p. 169. Datum van raadpleging: 19 maart 2008.

Ondanks het feit dat de noodzaak tot samenwerking wordt benadrukt, mag het duidelijk zijn dat de opvangcentra en beleidsvormers volgens een verschillend ritme werken. NGO's streven naar een verandering op lange termijn, terwijl beleidsvormers zich vaak genoodzaakt zien om veranderingen teweeg te brengen op korte termijn, binnen een vooraf bepaalde legislatuur. Hoewel NGO's soms nog moeite hebben om hierin een evenwicht te vinden, wordt dit vanuit het beleid anders ervaren. Deze verschillende ingesteldheid van NGO's en beleidsactoren kan volgens senatrice de Bethune immers complementair zijn:

*"(...) voor de overheid kan het lastig zijn als je een degelijk middenveld hebt dat kritisch en bekwaam is, ja, dan kan er van daaruit kritiek naar de overheid komen. (...) En dat is niet aangenaam. Maar dat kan zeer constructief zijn om te aanvaarden met dat democratisch proces om te gaan, dat is juist de democratie." (...) "Participatieve democratie is niet makkelijk, maatschappelijke dialoog is niet gemakkelijk, maar het is veel beter. Het is een waarborg voor een grotere democratie."*⁴⁷⁵

Ook haar collega, senatrice Lanjri, ziet de verschillende ingesteldheid niet als obstakel, maar eerder als een aanknooppunt van verder overleg.⁴⁷⁶

2.1.3. De relatieve machtsbasis van NGO's

Het feit dat beleidsvormers een dermate belangrijke rol toedichten aan de onthaalcentra leidt tot een redelijke machtsbasis van de NGO's.⁴⁷⁷ De centra zijn zich hiervan bewust:

*"(...) we hebben een relatieve macht. We zijn met drie. Als wij alle drie 'neen' zeggen, ja, dan staat de politie daar met zijn slachtoffers, en dan staat de magistraat daar met zijn statuut 'slachtoffer mensenhandel'."*⁴⁷⁸

De drie centra trachten een grotere druk uit te oefenen op het beleid door op één lijn te staan. Op deze manier menen ze immers zwaarder te kunnen wegen op het beleid en kunnen ze hun standpunten en aanbevelingen beter overbrengen naar de beleidsactoren.⁴⁷⁹

*"Ik ben ervan overtuigd dat als de drie centra samen naar buiten komen, dat dat veel meer weerklank kan geven dan wanneer Pag-Asa vandaag, Payoke morgen en Sürya de dag nadien – ook al is het hetzelfde standpunt – gaat verdedigen."*⁴⁸⁰

Deze macht resulteert ook. Uit de bevraging en analyse blijkt immers dat de centra menen dat ze systematisch betrokken worden bij het opstellen van het beleid.⁴⁸¹ Indien beleidsinstrumenten naar buiten worden gebracht waarin de centra zich niet kunnen vinden, zullen de centra zich dan ook niet geremd voelen om daartegen te reageren.⁴⁸²

⁴⁷⁵ DE BETHUNE (S.). 5 mei 2008, zie bijlage p. 131.

⁴⁷⁶ LANJRI (N.). 5 mei 2008, zie bijlage p. 96.

⁴⁷⁷ JANSSENS (S.). 16 april 2008, zie bijlage p. 35.

⁴⁷⁸ DE PAUW (H.). 17 april 2008, zie bijlage p. 19.

⁴⁷⁹ SØRENSEN (P.). 22 mei 2008, zie bijlage p.102.

⁴⁸⁰ DE PAUW (H.). 17 april 2008, zie bijlage p.23.

⁴⁸¹ NUYTS (G.). 22 mei 2008, zie bijlage p. 64., DE PAUW (H.). 17 april 2008, zie bijlage p.23.

⁴⁸² IDEM.

Naast deze machtsbasis kunnen NGO's ervoor kiezen om deze impact te verbreden door te lobbyen – zoals in de theoretische analyse werd besproken- bij de verantwoordelijke overheden.⁴⁸³ Daar waar in de bespreking van de theoretische inzichten duidelijk kritiek werd geuit op het lobbyen van NGO's bij beleidsactoren, wordt dit tegengesproken door de analyse. De negatieve connotatie die verbonden leek te zijn aan de term valt in de praktijk dan ook bijna volledig weg. Uit de analyse blijkt immers dat alle actoren het lobbywerk als noodzakelijk en inspirerend zien; op die manier kunnen volgens hen immers de beste signalen worden gegeven en kan een genuanceerd beeld naar boven komen. Met hun specifieke kennis en ervaring kunnen NGO's bijdragen aan beleidsdiscussies en bijgevolg een belangrijke taak vervullen.⁴⁸⁴

*"Je kan enkel weten wat er in de praktijk moet gebeuren door de signalen die mensen geven. De mensen die gespecialiseerd zijn kunnen niet enkel de beste signalen geven, die hebben meestal ook een vrij genuanceerd beeld, komen ook vaker met voorstellen naar buiten en die kunnen ook zeer nuttig kritisch zijn."*⁴⁸⁵

Ook vanuit de NGO's zelf wordt het belang van het lobbyen benadrukt:

*"Ik heb de indruk dat je werkelijk mensen moet kunnen bereiken, je moet mensen kunnen betrekken, zodanig dat ze mee beïeld zijn. En zodanig dat ze ook zien wat er moet gebeuren. Dat ze zich mee betrokken voelen, dat het niet, mijn uitdrukking is 'made from plastic', dat het niet artificieel is."*⁴⁸⁶

Alhoewel uit deze analyse duidelijk een zekere machtsbasis van NGO's in de beleidsvoorbereidende fase aan het licht komt, is het belangrijk om te realiseren dat deze relatief is. De onthaalcentra kunnen dan wel aanbevelingen formuleren en trachten om personen te beïnvloeden. Maar de uiteindelijke beslissing zal steeds door de beleidsvormers worden genomen, en niet door de NGO's. Het beleid kan er aan het einde van de rit nog steeds voor opteren om een andere weg in te slaan.

*"De kans bestaat dat de visie van NGO's niet gevolgd wordt. Dat is natuurlijk het politieke aspect dat de organisaties niet hebben."*⁴⁸⁷

Hieruit blijkt het duidelijke verschil in macht. NGO's kunnen wel lobbyen en macht uitoefenen, maar zullen nooit absolute zekerheid hebben dat ze slagen in hun werk.

Sörensen die naast haar rol bij Payoke ook politiek actief geweest is en bijgevolg beide kanten gezien heeft, relateert deze stelling. Ze wijst op het belang van kleine verwezenlijkingen:

*"Ik heb de twee wegen gezien: ik heb de NGO-werking gezien, ik heb anderzijds dan gezien hoe de politiek tot stand komt, de ongedurigheid bij NGO's en dan het moeizaam stap-bij-stap-proces om dan tot iets te komen. Dat dat een minimum wordt, maar dat je al heel blij mag zijn dat je dat minimum hebt."*⁴⁸⁸

Uit de analyse blijkt duidelijk dat de NGO's in de afgelopen jaren zijn uitgegroeid tot een waardige

⁴⁸³ EDWARDS (M.), HULME (D.). *Op.Cit.*, 1992, p. 21.

⁴⁸⁴ PRODI (R.), KINNOCK (N.). *"De Commissie en Niet-gouvernementele organisaties: Bouwen aan een sterker partnerschap."* http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/intro_nl.htm, zie bijlage: p. 169. Datum van raadpleging: 19 maart 2008.

⁴⁸⁵ DE CORTE (L.). 5 mei 2008, zie bijlage p. 84.

⁴⁸⁶ SÖRENSEN (P.). 22 mei 2008, zie bijlage p.102.

⁴⁸⁷ DE CORTE (L.). 5 mei 2008, zie bijlage p.84.

⁴⁸⁸ SÖRENSEN (P.). 22 mei 2008, zie bijlage p.110.

partner van de beleidsactoren op beleidsvoorbereidend vlak. In dit opzicht zou men in Newmans terminologie kunnen spreken van een coöperatie, waarbij er tussen beide partijen een samenwerking is. Wanneer echter blijkt dat de overheid nog steeds de ultieme beslissingsmacht heeft, en NGO's slechts kunnen hopen dat hun voorstellen opgenomen worden, lijkt de balans eerder over te hellen naar een vorm van consultatie.⁴⁸⁹

2.2. Samenwerking op het terrein

Naast de bespreking van de samenwerking op wetgevend vlak, is er binnen de Belgische context ook nood aan de uitvoering van de beslissingen. De terreinwerking een fundamentele voorwaarde om te komen tot een effectieve bestrijding van mensenhandel. Ook vanuit de Senaat wordt het belang van de terreinwerking onderstreept:

*"De wetgever heeft een gelukkige keuze gemaakt. Door zijn globale en pragmatische aanpak heeft hij het mogelijk gemaakt dat effectief vooruitgang wordt geboekt bij de beteugeling van de mensenhandel. De positieve resultaten van de jongste jaren zijn echter in de eerste plaats te danken aan de persoonlijke inspanningen van alle beroepsmensen op het terrein."*⁴⁹⁰

Het maken van een onderscheid tussen de samenwerking op de twee niveaus is fundamenteel, daar er een belangrijk verschil bestaat tussen de wettelijke definitie die aan het fenomeen wordt toegekend en 'het aanvoelen op het terrein'.⁴⁹¹

2.2.1. Evolutie binnen de samenwerking: Een gedwongen huwelijk

Aan de huidige relatie tussen de betrokkenen op het terrein is een lange geschiedenis vooraf gegaan. Het is noodzakelijk om deze te belichten alvorens de huidige situatie ten volle begrepen kan worden.

Aan het einde van de jaren 1980 kwam de samenwerking op het terrein tussen de beleidsactoren en de opvangcentra tot stand. Bij momenten viel deze 'samenwerking' volgens de bevroegden eerder onder de noemer 'confrontatie'. Hoewel het noodzakelijk is dat de problematiek mensenhandel op een gezamenlijke manier wordt bestrijd, konden de verschillende partijen elkaar maar moeilijk vinden. De samenwerking verliep stroef en kwam tot stand in een gespannen situatie.

Uit de analyse van de eerste jaarverslagen die door het CGKR werden uitgegeven, blijkt duidelijk dat het de verschillende partijen moeite kostte om een samenwerking op te bouwen. De partijen namen een aarzelende, weigerachtige houding aan. Bijgevolg was het moeilijk om afspraken te maken omtrent een effectieve samenwerking in de bestrijding van mensenhandel.⁴⁹² De werking van de opvangcentra verschilde dan ook sterk van de traditionele werking van de overheidsdiensten en politiewerking:

⁴⁸⁹ NEWMAN (C.L.). *Op.Cit.*, 2000, p. 2.

⁴⁹⁰ DE DECKER (A.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag.*
http://www.senate.be/doc/misc/mensenhandel_29-6-2001.pdf zie bijlage: p.168. Datum van raadpleging: 8 juni 2008.

⁴⁹¹ HUTSEBAUT (F.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag.*
http://www.senate.be/doc/misc/mensenhandel_29-6-2001.pdf zie bijlage: p.168. Datum van raadpleging: 8 juni 2008.

⁴⁹² CGKR. *Mensenhandel: Nog steeds te veel laksheid en onverschilligheid. Evaluatierapport over de evolutie en de resultaten van de bestrijding van de internationale mensenhandel.* Brussel, CGKR, 1997, p. 31.

*"Ze herkenden het systeem niet in ons. En dat klopte natuurlijk ook wel aangezien ik niet wilde werken zoals het systeem dat toen faalde."*⁴⁹³

Overeenkomstig met de theoretische inzichten, zien de NGO's hun rol als opvangnet voor het falen van de staat.⁴⁹⁴

Het is duidelijk dat de bestaande autoriteiten en instellingen de NGO's – die hen vaak rechtstreeks aanvielen – niet met open armen ontvingen. Van Der Sypt bevestigt dat de samenwerking en het persoonlijk contact door de jaren heen moest worden opgebouwd. De verschillende partners moesten zich leren openstellen voor elkaar:

*"Het viel de politiediensten zwaar om met niet-politiediensten samen te werken; ze hadden die cultuur al niet. (...) Maar ook bij de magistratuur moest de ivoren toren worden afgebroken."*⁴⁹⁵

In het begin blijkt dan ook vaak sprake te zijn van een soort 'casuele' samenwerking, die ver afstaat van de multidisciplinaire aanpak die door de overheid wordt beoogd.⁴⁹⁶ Volgens de opvangcentra bestonden er op dat moment veel hiaten op het veld.⁴⁹⁷ Vanuit het CGKR werd sterk de nadruk gelegd op het belang van de samenwerking met de gespecialiseerde opvangcentra en op de complementariteit van de tussenkomst van elk van de betrokken partijen: politiediensten, inspectiediensten, Dienst Vreemdelingenzaken, Justitie en NGO's. Door deze samenwerking kon een humanitair beleid ten gunste van het slachtoffer gerealiseerd worden.⁴⁹⁸ De verschillende ingesteldheid van de betrokken actoren, zorgde er echter voor dat deze samenwerking in het begin bijzonder stroef verliep.

Toch blijkt uit de analyse dat niet enkel de relatie tussen opvangcentra en beleidsactoren mank liep. Ook de relatie tussen de beleidsactoren onderling verliep niet steeds optimaal. Zowel tussen de verschillende parketten als tussen de parketten en de politiediensten deden zich problemen voor. Deze waren te wijten aan non-communicatie, uitsluiting en het gebrek aan coördinatie.⁴⁹⁹

Door de jaren heen werden de relaties uitgebouwd en groeiden de partijen dichter naar mekaar toe. Aan beide kanten groeide geleidelijk aan het besef dat een verbeterde relatie een belangrijk wapen vormde ter bestrijding van de mensenhandel:⁵⁰⁰

*"(...) In de loop van de jaren is daar een modus vivendi in gekomen, en iedereen respecteert de plaats van iedereen. En nu is het dus uiteindelijk zo gekomen dat ook iedereen luistert naar iedereen."*⁵⁰¹

Swartele concludeert dan ook:

*"Het is ooit anders geweest, maar momenteel denk ik dat er een goede samenwerking is."*⁵⁰²

⁴⁹³ SÖRENSEN (P.). 22 mei 2008, zie bijlagen, p. 107.

⁴⁹⁴ ZAIDI (S.A.). *Op.Cit.*, 1999, p.261.

⁴⁹⁵ VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen p. 49.

⁴⁹⁶ CGKR. *Strijd tegen de mensenhandel: Meer samenwerking, ondersteuning en engagement. Evaluatierapport over de evolutie en de resultaten van de bestrijding van de internationale mensenhandel*. Brussel, CGKR, 1998, p. 21.

⁴⁹⁷ IDEM, p. 99.

⁴⁹⁸ CGKR. *Op.Cit.*, 1997, p. 8..

⁴⁹⁹ IDEM, p. 42., VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen p. 45.

⁵⁰⁰ DE EKSTERMOLENGROEP. *Op.Cit.*, 1994, p.50.

⁵⁰¹ VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen p.48.

⁵⁰² SWARTELE (J.). 11 juni 2008, zie bijlagen: p. 81.

Sörensen wijst op de complexiteit van de relatie die zich door de jaren heen ontwikkeld heeft, maar duidt tegelijkertijd op het succes ervan:

*"De bestrijding van mensenhandel vergt de inzet en samenwerking van tal van actoren, van politie en parket, de Dienst Vreemdelingenzaken en andere administraties tot de gespecialiseerde onthaalcentra voor de opvang en begeleiding van slachtoffers. Complex, samenwerking tussen verschillende diensten,... dat zijn klassieke ingrediënten voor een mislukking... En toch is het een succesverhaal geworden."*⁵⁰³

Het is duidelijk dat de relatie aan het einde van de jaren 1980 in erg moeilijke omstandigheden is gegroeid. De verschillende betrokkenen realiseerden zich in de loop der jaren dat een goede samenwerking een noodzakelijk antwoord biedt op het fenomeen mensenhandel. Er leeft momenteel dan ook een algemene consensus onder de bevrageerden: de strijd kan enkel worden aangebonden door het bewerkstelligen van een multidisciplinaire en gecoördineerde benadering waarin alle spelers betrokken worden.⁵⁰⁴

2.2.2. Wederzijdse afhankelijkheid

Na een periode van wederzijds wantrouwen en afstoten hebben de betrokkenen de laatste jaren een nieuw soort relatie ontwikkeld waarin ze elkaar trachten te aanvaarden en hun wederzijdse afhankelijkheid erkennen. De Belgische multidisciplinaire samenwerking werd immers zo opgebouwd dat de verschillende structurele partners niet zonder mekaar kunnen. Om hun gezamenlijk doel - met name het bieden van een holistisch antwoord op het fenomeen mensenhandel- te bereiken, dienen de opvangcentra en beleidsactoren te erkennen dat ze op verschillende vlakken afhankelijk zijn van elkaar.

Beleidsactoren moeten zich realiseren dat zij op drie vlakken afhankelijk zijn van non-gouvernementele organisaties. In de eerste plaats zijn zij, omwille van het gebrek aan vertrouwen in de vertegenwoordigers van het beleid die bij slachtoffers kan worden vastgesteld, aangewezen op de hulp van NGO's. Ten tweede moeten zij beroep doen op NGO's aangezien slachtoffers over waardevolle informatie beschikken die kan leiden tot de identificatie van de handelaars en van belang kan zijn voor het verdere onderzoek. Ten slotte is het noodzakelijk dat de beleidsactoren een samenwerking met opvangcentra opbouwen, daar NGO's over gespecialiseerde vaardigheden beschikken om met de slachtoffers om te gaan, hen te adviseren en bij te staan, en slachtoffers ervan te overtuigen om te getuigen tegen de handelaars.

NGO's dienen van hun kant ook te accepteren dat zij afhankelijk zijn van de beleidsactoren. Beleidsactoren beschikken immers over de legale macht en middelen die noodzakelijk zijn om slachtoffers te helpen en bij te staan. Daarenboven zijn het vaak de beleidsactoren die de slachtoffers doorverwijzen naar de opvangcentra. Ten slotte zijn de opvangcentra ook aangewezen op de steun van de beleidsactoren voor de bescherming die zij kunnen verlenen aan de slachtoffers en de opvangcentra in kwestie.⁵⁰⁵

⁵⁰³ SÖRENSEN (P.) *Jaarverslag 2004*. Antwerpen, Payoke, 2004, p. 3.

⁵⁰⁴ EUROPESE COMMISSIE. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. For further actions in the fight against trafficking in women.*
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/COM19989612ENfinal.doc , zie bijlage: p. 158. Datum van raadpleging: 17 maart 2008.

⁵⁰⁵ HOLMES (P.). *Op.Cit.*, 2002. pp. 4-5.

Opvangcentra en beleidsactoren zouden de reductie van het aantal slachtoffers als gemeenschappelijk doel moeten beschouwen. Teneinde dit doel te vervullen, is het essentieel om de krachten te verenigen, om handelaars op te sporen en te vervolgen en om de slachtoffers op te vangen.⁵⁰⁶

Heidi De Pauw van het opvangcentrum Pag-Asa erkent deze gemeenschappelijke doelstelling:

*"(...) laat ons heel eerlijk zijn. Politie, justitie en de centra hebben eigenlijk dezelfde doelstelling, met een ander accent."*⁵⁰⁷

Ook Van Der Sypt van het Federaal Parket wijst op de wederzijdse afhankelijkheid van de verschillende partijen:

*"Vreemdelingenzaken, de NGO's, politie en magistratuur. De ene kan niet zonder de andere. (...) En we moeten een front vormen. De ketting is maar zo sterk als de zwakste schakel. Dus je moet op één lijn staan, je moet overeen komen. Anders zit je meer tijd en energie te steken in die onderlinge dingen dan aan de andere kant. En we hebben één gemeenschappelijke vijand, en dat is de mensenhandelaar. Punt uit. Niet mekaar hē."*⁵⁰⁸

Toch wordt die eenheidsidee niet door iedereen gedeeld. Uit de analyse blijkt dat in de meeste documenten het belang van een gezamenlijke visie wordt onderstreept. Dit wordt ook door de respondenten verdedigd. Uit de ondervragingen wordt echter duidelijk dat er sprake is van een gebrek aan een gemeenschappelijke visie, waardoor er tussen de betrokkenen sprake is van een 'aantrek- en afstootverhaal'.⁵⁰⁹

2.2.3. Een persoonlijke samenwerking

Uit de theoretische analyse van deze studie bleek reeds dat de samenwerking tussen de actoren berust op een persoonlijke aangelegenheid. Niet enkel een goed beleid, maar ook de persoonlijkheden en relaties vormen volgens Edwards en Hulme een cruciaal punt om een succesvolle relatie tussen de beleidsactoren en NGO's te garanderen.⁵¹⁰ De analyse van het onderzoeksmateriaal bevestigt de uitspraken van de theoretici. De kracht van de samenwerking ligt in het opbouwen van persoonlijke relaties en netwerken.

*"Het heeft veel te maken met de mensen die werken op het terrein. Het is iets heel persoonlijks, een heel persoonlijk gebeuren."*⁵¹¹

Volgens Tim Van Eester is de uitspraak "onbekend maakt onbemind" hier dan ook op zijn plaats.⁵¹² Ook door anderen wordt het belang van persoonlijke relaties onderstreept:

"Er zijn goede contacten tussen de verschillende magistraten en de verschillende politiemensen en centra. Maar in de realiteit is het natuurlijk altijd zo van: er zijn met bepaalde magistraten en met bepaalde

⁵⁰⁶ IDEM, p. 6.

⁵⁰⁷ DE PAUW (H.). 17 april 2008, zie bijlagen: p. 19.

⁵⁰⁸ VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen p. 54.

⁵⁰⁹ VAN EESTER (T.). 3 juni 2008, zie bijlagen: p. 118.

⁵¹⁰ EDWARDS (M.), HULME (D.). *Op.Cit.*, 1992, p. 17.

⁵¹¹ SØRENSEN (P.). 22 mei 2008, zie bijlagen, p. 104.

⁵¹² VAN EESTER (T.). 3 juni 2008, zie bijlagen: p. 115.

*politie betere verstandhoudingen dan met andere. Maar dat is niet alleen tussen de centra en de magistraten, maar dat is ook bijvoorbeeld tussen magistraten en auditeur bijvoorbeeld, of tussen de verschillende magistraten, of tussen het federaal parket en een aantal magistraten. Dus dat is iets wat eigenlijk overal speelt.”*⁵¹³

Ook vanuit de centra wordt erkend dat de samenwerking zeer ongelijkmatig is en sterk afhankelijk blijkt van het engagement van individuele personen.⁵¹⁴ De persoonlijkheid van de relaties blijkt ook uit het feit dat er verschillen bestaan in de samenwerking tussen de verschillende regio's in het land.⁵¹⁵ In de verschillende landsdelen wordt op verschillende zaken gefocust, waardoor de samenwerking niet evenredig is.⁵¹⁶

Net omwille van het persoonlijke karakter van de samenwerking, is het belang van communicatie bijzonder groot volgens de bevrageden. Om een goede relatie uit te bouwen is het belangrijk om goed en veel te communiceren:

*“Het is heel belangrijk om goed te communiceren, om veel te communiceren. Op een transparante manier. Zodat je echt een maximum aan vertrouwen kan opbouwen. (...) Soms zijn dat moeilijke evenwichtsoefeningen.”*⁵¹⁷

Ook vanuit het Arbeidsauditoraat wordt door Stroobant het belang van communicatie benadrukt. Door veel te communiceren worden de relaties tussen de betrokkenen immers aangehaald, waardoor een uitwisseling van informatie tussen de verschillende diensten beter tot stand kan komen en vlotter zal kunnen verlopen.⁵¹⁸

Net omwille van het uitbouwen van deze persoonlijke contacten is de samenwerking tussen de actoren in de loop der jaren laagdrempelig geworden:

*“Als een fax eens niet snel beantwoord wordt – bij wijze van spreken- wordt de telefoon al eens genomen. Dus die drempel is enorm verlaagd.”*⁵¹⁹

*“Ik denk dat de communicatie veel opener geworden is. Dat er in het begin veel meer drempelvrees was (...). En ik denk dat de toegankelijkheid veel meer vergroot is. Dat de communicatie veel beter geworden is.”*⁵²⁰

Het is volgens Nuyts ook belangrijk om deze relaties terdege te onderhouden:

*(...) Het is een domein dat je niet als een stuk administratie kan bekijken. En je moet een inzicht hebben in de problematiek, je moet een aanvoelen hebben voor snel en efficiënt te moeten werken. En dat is niet iedereen gegeven. (...) De complexiteit van het systeem op zich vraagt natuurlijk veel onderhoud en je hebt daar goede mensen op de juiste plaats voor nodig. En dat is niet altijd gemakkelijk te organiseren.”*⁵²¹

⁵¹³ JANSSENS (S.). 16 april 2008, zie bijlagen: p.34.

⁵¹⁴ CGKR. *Op.Cit.*, 1997, p. 8.

⁵¹⁵ JANSSENS (S.). 16 april 2008, zie bijlagen: p.28.

⁵¹⁶ SÖRENSEN (P.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 105.

⁵¹⁷ NUYTS (G.). 22 mei 2008, p.66.

⁵¹⁸ STROOBANT (B.). 26 mei 2008, zie bijlagen: p. 136.

⁵¹⁹ IDEM, p. 137.

⁵²⁰ IDEM, p. 139.

⁵²¹ IDEM, p.61.

Stroobant wijst op de positieve gevolgen die zijn voortgevloeid uit deze contacten:

*"Ik vind het zeer positief dat er ook regelmatig contacten zijn en een uitwisseling van informatie 'van tiens, je hebt dit fenomeen, maar hoe zit dat op het niveau van dossiers?'. Dus dat het ook niet enkel beperkt is tot de mensen als dusdanig maar ook meer een informatiedoorstroming zonder dat de ene de andere daarin hoeft te beïnvloeden. Dat er ook menselijke contacten zijn, dat je eens de telefoon kan nemen en zeggen van 'hoe zit dat daar? Wordt dat dossier nog geactiveerd?'. "*⁵²²

Geregelde en constructieve contacten en uitwisselingen tussen de betrokkenen, waarin openheid en vertrouwen primeren, zijn noodzakelijk. Het CGKR meent immers dat er in geval van wantrouwen een spiraal van afscherming en rivaliteit zal ontstaan, waardoor de misdadigers bevoordeeld worden. Het Centrum wijst er evenwel op dat dit overleg geen afbreuk mag doen aan de autonomie van de betrokken diensten.⁵²³

Hoewel het volgens verschillende bronnen belangrijk is om persoonlijke contacten uit te bouwen, wijst het CGKR op het gevaar van een te persoonlijk contact. Het is volgens het Centrum belangrijk dat de samenwerking tussen de sleutelactoren structureel wordt ingebed en bijgevolg niet enkel afhankelijk is van persoonlijke contacten.⁵²⁴ Ook Van Der Sypt erkent dit probleem. Hij geeft aan dat het opbouwen van een aanpak die te sterk gebaseerd is op persoonlijke contacten aanleiding kan geven tot het mank lopen van het systeem zelf.⁵²⁵

*"It is also true that we cannot really rely only on single people, because off course this implies that when this person is gone, for different reasons, everything changes."*⁵²⁶

*"De mensen van het eerste uur gaan stilletjes aan weg of die worden op andere posten gezet. Er is ook kennis en ervaring die hierdoor verloren gaat."*⁵²⁷

Daarnaast blijkt uit de analyse dat de persoonlijke samenwerking wordt bemoeilijkt door het bestaan van verschillende agenda's. Van Eester wijst erop dat dit de communicatie met de NGO's bemoeilijkt.⁵²⁸ Net omwille van de verschillende achtergronden en agenda's van de betrokkenen blijkt dat het noodzakelijk is om op voorhand de verschillende culturen van de organisaties en personen te analyseren vooraleer men tot de eigenlijke onderhandelingen over gaat:⁵²⁹

*"Ik denk dat men op voorhand heel goed de risico's moet gaan bekijken en proberen zoveel mogelijk storingsfactoren op voorhand al te gaan identificeren en daar al een antwoord op gaan bieden."*⁵³⁰

Ook vanuit het CGKR wordt het belang van systematisch, regelmatig overleg, gecombineerd met een goede planning, transparantie en een grote betrokkenheid van alle deelnemers gedurende het gehele proces onderstreept. Deze wordt gezien als een vereiste om te komen tot een verbetering van de dialoog

⁵²² STROOBANT (B.). 26 mei 2008, zie bijlagen: p. 138.

⁵²³ CGKR. *Op.Cit.*, 1998, p. 39.

⁵²⁴ CGKR. *Jaarverslag 2006 : Slachtoffers in beeld*. Brussel, J. De Witte, 2007, pp. 47-48.

⁵²⁵ VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen p. 3.

⁵²⁶ GIAMMARINARO (M.G.). 13 mei 2008, zie bijlagen: p. 91.

⁵²⁷ NUYTS (G.). donderdag 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 64.

⁵²⁸ VAN EESTER (T.). 3 juni 2008, zie bijlagen: p. 47.

⁵²⁹ VAN EESTER (T.). 3 juni 2008, zie bijlagen: p. 115.

⁵³⁰ VAN EESTER (T.). 3 juni 2008, zie bijlagen: p. 116.

en het overleg tussen de verschillende partners.⁵³¹ Iedere partij dient de situatie en prioriteiten van de andere partij te accepteren en daarmee rekening te houden. Openhartige discussies of meningsverschillen zijn hierbij niet uitgesloten.⁵³²

2.2.4. Een samenwerking met grenzen

De analyse wijst uit dat de betrokkenen tevreden zijn over de huidige samenwerking tussen de verschillende diensten. Binnen deze samenwerking heeft iedereen immers zijn eigen rol gevonden in een systeem dat de balans tracht na te streven tussen de strijd tegen en de zorg voor de slachtoffers:

*"Dat is een mooi ideaal, om dat evenwicht te bewaren. En dat lukt niet altijd. Soms gaat die weegschaal even doorslaan langs de ene kant of langs de andere kant. Ik denk dat we allemaal een rol hebben te spelen en wat goed is, en ik hou daar persoonlijk heel sterk van: ook binnen onze werking, maar ook daarbuiten is dat er een kritische kijk blijft bestaan. Ook van de andere partners."*⁵³³

Politie, justitie en opvangcentra werken op regelmatige basis samen met een bevredigend resultaat. De multidisciplinaire samenwerking die door België wordt gepromoot lijkt dan ook geïmplementeerd. Vanuit verschillende oogpunten wordt tevredenheid geuit over de samenwerking en wordt de rol van de opvangcentra benadrukt. NGO's hebben een belangrijke taak om de slachtoffers op te vangen, op te volgen en te begeleiden naar een zelfstandig leven. Dit is immers iets dat vanuit politieel oogpunt niet kan worden verwezenlijkt omdat noch de cultuur, noch de infrastructuur daarvoor zijn aangepast.⁵³⁴

Ondanks het feit dat de verschillende partijen hameren op een doorgedreven multidisciplinaire samenwerking wordt het belang van een duidelijke afgrenzing van ieders opdracht benadrukt. Vooral vanuit politieel oogpunt wordt hierop de nadruk gelegd. De ondervraagden pleiten voor een duidelijke taakafbakening waarbij het duidelijk moet zijn dat NGO's aan slachtofferbegeleiding en preventie doen en dat de politie langs haar kant zich veeleer concentreert op het aanpakken van de netwerken.⁵³⁵

*"Wij zijn partners, wij werken samen. Wij zijn niet... Hoe moet ik dit zeggen. Ja wij zijn gewoon partners, maar we hebben niet hetzelfde doel. Er zijn grenzen aan die samenwerking."*⁵³⁶

NGO's kunnen volgens Van Der Sypt en Van Eester dan ook niet actief betrokken worden bij de opsporing en vervolging van mensenhandelaars:

*"(...) Ze worden niet actief betrokken bij het vergaren van informatie of bij een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek. Ze worden niet actief betrokken als een opsporende of vervolgende partner. Neen, neen, dat kan niet. Dan gaan ze buiten hun grenzen. En ik zie ook niet wat de meerwaarde zou zijn. Ik heb gezegd: ieder zijn taak. En zij hebben ook die nood niet."*⁵³⁷

⁵³¹ PRODI (R.), KINNOCK (N.). "De Commissie en Niet-gouvernementele organisaties: Bouwen aan een sterker partnerschap.". http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/intro_nl.htm, zie bijlage: p. 169. Datum van raadpleging: 19 maart 2008.

⁵³² IDEM.

⁵³³ DE PAUW (H.). 17 april 2008, zie bijlagen: p.19.

⁵³⁴ VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen p. 52.

⁵³⁵ SWARTELE (J.). 11 juni 2008, zie bijlagen: p. 82.

⁵³⁶ IDEM, p. 79.

⁵³⁷ VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen p. 55.

*"Dus naar het gerechtelijk onderzoek zijn ze geen partner en vind ik ook niet dat ze een partner moeten zijn. Neen, ik vind dat niet. Omdat ze eigenlijk in heel het verhaal, door het feit dat daar andere zaken vanaf hangen; subsidies, politieke erkenning, andere agenda's,... zijn zij geen objectieve partner in het onderzoek. Daar ben ik van overtuigd."*⁵³⁸

Naast het belang van de grenzen voor eigen werking, wijzen de ondervraagden ook op het belang van de grenzen naar de slachtoffers toe:

*"Dat moeten twee aparte dingen zijn. Die mensen zitten in een beschermde omgeving en die politie moet daar ook buiten staan. En dan kom je tot een goed resultaat. Als je daar één kluwen van maakt, dan krijg je nooit dat vertrouwen."*⁵³⁹

*"Om ook geen monsterdossiers te creëren waar uiteindelijk niemand nog zijn weg in vindt."*⁵⁴⁰

Vanuit de opvangcentra zelf worden deze grenzen erkend, maar wordt ook gewezen op het feit dat dit de enige grenzen zijn die mogen bestaan:

*"Je hebt een juridisch onderzoek, een politieonderzoek, dat is natuurlijk geheim, dat moet goed afgeschermd zijn. Maar daar houdt het ongeveer wel mee op denk ik."*⁵⁴¹

Het is duidelijk dat deze begrenzing vooral wordt nagestreefd door politie en gerecht. Ze zien deze grenzen echter vooral naar het optreden van de opvangcentra toe, en niet zozeer als een beknopting van hun eigen optreden:

*"En in die zin, en dit gaan ze waarschijnlijk niet graag horen, dat de politiediensten ook mee aan preventie kunnen doen. Door bijvoorbeeld controles te gaan doen of door die vrouwen of illegalen in restaurants of in de fruitteelt aan te spreken en te verwittigen. Dit kan ook onze taak zijn. Maar het kan niet de taak zijn van de NGO's om mee politie te beginnen spelen. Dit kan niet. Dit kan niet..."*⁵⁴²

Er worden door de betrokkenen dan ook vragen gesteld bij een volledig verweven dienst die in België wordt nagestreefd. Er wordt nagedacht over welke positie de NGO's hierbinnen zouden moeten innemen.

*"Op zich is dat niet slecht, maar langs de andere kant, dan gaan ze eigenlijk voor negentig procent de manier waarop ze nu werken moeten achterlaten. Want dan is het de agenda van de dienst. Maar welke dienst gaat dat zijn? Gaat dat de bestuurlijke dienst zijn?"*⁵⁴³

⁵³⁸ VAN EESTER (T.). 3 juni 2008, zie bijlagen: p. 123.

⁵³⁹ VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen: p. 52.

⁵⁴⁰ STROOBANT (B.). 26 mei 2008, zie bijlagen: p. 138.

⁵⁴¹ NUYTS (G.). donderdag 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 65.

⁵⁴² SWARTELE (J.). 11 juni 2008, zie bijlagen: p. 78.

⁵⁴³ VAN EESTER (T.). 3 juni 2008, zie bijlagen: p. 118.

Een volledig doorgedreven multidisciplinaire aanpak van mensenhandel, wordt in dit verband als irreëel gezien:

"Ergens in heel de keten is er wel ergens een zwakke schakel. Het ideaal zou natuurlijk wel zijn dat je een multidisciplinaire aanpak hebt, dat je een prachtige vervolging hebt, dat er een prachtige uitspraak komt en dat er strafuitvoering komt en zo. Maar ergens in heel die keten zal er toch wel iets zijn dat niet goed marcheert." ⁵⁴⁴

Het is duidelijk dat aan de samenwerking tussen opvangcentra en beleidsactoren duidelijke afspraken over de rol en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen dienen vooraf te gaan. ⁵⁴⁵

2.2.5. Een pijnpunt in de samenwerking: financiering

Bij de bespreking van het theoretische kader werd duidelijk dat de financiering van NGO's een heikel thema is. Aangezien NGO's voor de financiële steun van hun projecten voor het grootste deel afhankelijk zijn van overheidsinstellingen, wordt de onafhankelijkheid van de organisaties betwist. ⁵⁴⁶ Hoewel NGO's en beleidsactoren nauw dienen samen te werken, is het noodzakelijk dat de onafhankelijke status van de NGO's doorheen het hele proces wordt gerespecteerd. ⁵⁴⁷ Binnen deze discussie konden twee grote stromingen onderscheiden worden. De eerste veroordeelde het aanvaarden van financiële middelen van overheden terwijl de andere deze aanmoedigde.

Uit de analyse blijkt dat de opvangcentra de aanvaarding van financiële middelen niet beschouwen als een politiek 'compromitteren', maar eerder als een veiligheidsoverweging. De financiering uit privé-handen draagt immers een veiligheidsrisico met zich mee. ⁵⁴⁸ Naast het idee van veiligheid, zien de opvangcentra de financiering ook als een democratisch recht. Er wordt bovendien op gewezen dat het aanvaarden van geld niet impliceert dat men monddood wordt gemaakt. ⁵⁴⁹ De Pauw geeft wel aan dat ze zich realiseert dat de centra geïnstitutionaliseerd zijn waardoor de onafhankelijkheid en autonomie van haar opvangcentrum relatief is. ⁵⁵⁰ Ook vanuit Payoke wordt deze relatieve onafhankelijkheid bevestigd. ⁵⁵¹ De resultaten wijzen erop dat de opvangcentra niet specifiek bezorgd zijn over deze relativiteit. In tegenstelling tot de uitgebreide aandacht die in de literatuur wordt besteed aan het verlies van onafhankelijkheid, beschouwen de centra zelf dit eventuele verlies niet als een problematisch gegeven.

De problematiek van de financiering ligt in de realiteit elders. Uit de analyse blijkt dat, van bij de start van de multidisciplinaire aanpak die in België wordt nagestreefd, eerder het gebrek aan financiële middelen en mankracht bij de gespecialiseerde opvangcentra een belangrijk twistpunt vormt. Het was, maar is nog steeds een netelig probleem dat steeds terugkomt.

⁵⁴⁴ SWARTELE (J.). 11 juni 2008, zie bijlagen: p. 79.

⁵⁴⁵ EUROPESE COMMISSIE. *Recommendations on identification and referral to services of victims of trafficking in human beings.* http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/anti_trafficking_day_07/doc/recommendations_euatd_panel1_11_10_07_en.pdf, zie bijlage: p. 171. , Datum van raadpleging: 6 mei 2008.

⁵⁴⁶ VANDEKERCKHOVE (W.). *Op.Cit.*, 2003, pp. 85-86.

⁵⁴⁷ EUROPESE COMMISSIE. *Recommendations on identification and referral to services of victims of trafficking in human beings.* http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/anti_trafficking_day_07/doc/recommendations_euatd_panel1_11_10_07_en.pdf, zie bijlage: p. 171. , Datum van raadpleging: 6 mei 2008.

⁵⁴⁸ NUYTS (G.). donderdag 22 mei 2008, zie bijlagen:p.59.

⁵⁴⁹ SØRENSEN (P.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 102.

⁵⁵⁰ DE PAUW (H.). 17 april 2008, zie bijlagen: p. 17.

⁵⁵¹ DE CORTE (L.) 5 mei 2008. zie bijlagen: p.83.

*"Het meest problematische dat we daarin kunnen zien is eerder wat betreft de financiële toestand van de centra. Want vaak moeten de begrotingen jaarlijks worden vernieuwd, en ja, het is niet goed of, niet het beste voor de centra om zo te werken, want ja, zij kunnen niet voorspellen wat hun toestand de komende jaren zal zijn."*⁵⁵²

Van bij het begin blijken de drie opvangcentra met problemen te kampen om de nodige middelen en mensen te vinden ter ondersteuning van hun activiteiten en werkzaamheden. Hierdoor voelen zij zich gedwongen om keuzes te maken.⁵⁵³

*"We betreuren het dat, ondanks alle verbeteringen en bijstellingen van het beleid, er tot op heden nog geen middelen gevonden zijn om de gespecialiseerde ondersteuningscentra structureel te ondersteunen. Zo duwt men de hulpverlening in de rol van Assepoester."*⁵⁵⁴

Wetgeving is echter betekenisloos zonder de uitvoering ervan:

*"(...) Het is niet voldoende om mensenhandel prioritair op de agenda te zetten. De tijd van zullen, moeten, kunnen is voorbij. Nu komt de tijd van mensen en middelen. Nu moeten we laten zien of we het werkelijk menen met het aanpakken van de mensenhandel."*⁵⁵⁵

Een bestrijdingsprogramma is zinloos zonder de noodzakelijke, adequate financiële middelen en mankracht. Financiële middelen komen hoofdzakelijk vanuit de overheid. Een adequaat financieringsprogramma is dan ook belangrijk. Door het gebrek aan financiering kan immers rivaliteit ontstaan die een succesvolle bestrijding van de problematiek belemmert.⁵⁵⁶ De betrokkenen dringen erop aan om de nodige middelen en mensen ter beschikking te stellen en om de wet en het beleid niet enkel op papier te laten bestaan, maar ook op een nuttige en efficiënte manier in de praktijk te kunnen brengen.⁵⁵⁷ Ze zijn immers van mening, dat wanneer je er als land voor kiest om een goed beleid inzake mensenhandel te voeren, je er automatisch ook de verantwoordelijkheid naar de slachtoffers moet bijnemen. Dit impliceert dat er voldoende mogelijkheden en toekomstperspectieven moeten worden geboden.⁵⁵⁸

Hoewel uit de analyse van de interviews af te leiden was dat het probleem van het financiële tekort en de onzekerheid verminderd was⁵⁵⁹, stond de kwestie recentelijk voorop op het toneel. Door onenigheid binnen de regering werd het geld van de Nationale Loterij, die opvangcentra als Payoke financiert, geblokkeerd.

⁵⁵² MINET (J.F.). 28 april 2008. Zie bijlagen: p. 73.

⁵⁵³ CGKR. *Op.Cit.*, 1997, p. 39.

⁵⁵⁴ SÖRENSEN (P.) *Op.cit.*, 2004, p. 4.

⁵⁵⁵ THIJS (E.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag.*

http://www.senate.be/doc/misc/mensenhandel_29-6-2001.pdf zie bijlage: p. 168. Datum van raadpleging: 8 juni 2008.

⁵⁵⁶ N.N. *Human Trafficking and Labour Exploitation. ILO Guidelines for legislators and law enforcement. Special Action Programme to combat forced labour.* s.i., s. e., s.d. p. 46.

⁵⁵⁷ VAN DER SYPT (E.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag.*

http://www.senate.be/doc/misc/mensenhandel_29-6-2001.pdf zie bijlage: p. 168. Datum van raadpleging: 8 juni 2008.

⁵⁵⁸ CGKR. *Op.Cit.*, 1997, p. 39.

⁵⁵⁹ SÖRENSEN (P.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 103.

De werking van het opvangcentrum werd bijgevolg zelf ook belemmerd: het was voor de organisatie niet duidelijk hoeveel de subsidie zou bedragen en wanneer zij deze konden verwerven. De strijd tegen mensenhandel kwam volgens hen daarmee dan ook op de helling te staan:

*"Als de onzekerheid nog lang duurt, moeten we gaan snoeien in de activiteiten.(...) In het allerergste geval moeten we zelfs medewerkers laten afvloeien. Dat is een erg moeilijke beslissing. Maar als het geld op is, hebben we geen andere keuze."*⁵⁶⁰

Zoals Van der Heijden aangeeft ligt het gevaar op het terrein niet zozeer in het verlies van onafhankelijkheid, maar eerder in de grote macht van de overheden. Wanneer overheden beslissen om financieringen te vertragen, kan dit de ondergang van projecten betekenen.⁵⁶¹

Deze financiële kwetsbaarheid en het tekort aan manschappen blijft overigens niet beperkt tot de opvangcentra. Het gebrek aan mensen en middelen treft niet enkel niet-gerechtelijke instanties.⁵⁶² Ook politiediensten en andere betrokkenen worden hierdoor belemmerd in de uitvoering van hun taak.

*"Je ne peux agir que dans le cadre des moyens légaux qui me sont accordés. Je ne peux pas jouer à Zorro (...). Cela risquerait de se retourner contre moi. Ce qui est sûr, c'est que ces enquêtes sont longues, difficiles, et que ce genre de situation est très frustrant. Venez donc voir comment cela se passe sur le terrain, et vous comprendrez... Aidez-nous. Donnez-nous des moyens."*⁵⁶³

Politiediensten zijn lange tijd onderbemand geweest om controle uit te oefenen en het nodige onderzoekswerk te verrichten.⁵⁶⁴ Een structurele oplossing naar de toekomst toe is noodzakelijk om recentelijk ervaren problemen te voorkomen.

2.2.6. Samenwerken in de toekomst

A. Vorming van de actoren

Identificatie in een vroeg stadium vereist een regelmatige training van alle actoren die mogelijk in contact kunnen komen met slachtoffers van mensenhandel. Hierbij zijn het voornamelijk de eerstelijns-agenten en andere relevante spelers zoals immigratiediensten, gezondheidszorg en arbeidsinspectie die geschoold moeten worden. Een multidisciplinaire benadering van de problematiek vereist een proces van vertrouwensopbouw waarin de voornaamste betrokkenen gezamenlijke bijeenkomsten en training krijgen.⁵⁶⁵

⁵⁶⁰ MEIJER (J.). 'Zonder de lotto kunnen we niet werken'. In: *De Morgen*, 21 juni 2008, p.9.

⁵⁶¹ VAN DER HEIJDEN (H.). *Op.Cit.*, 1987, p. 103.

⁵⁶² VAN DER SYPT (E.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag.*
http://www.senate.be/doc/misc/mensenhandel_29-6-2001.pdf zie bijlage: p. 168. Datum van raadpleging: 8 juni 2008.

⁵⁶³ JACQUET (P.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag.*
http://www.senate.be/doc/misc/mensenhandel_29-6-2001.pdf zie bijlage: p. 168. Datum van raadpleging: 8 juni 2008.

⁵⁶⁴ CGKR. *Op.Cit.*, 1997, p. 102.

⁵⁶⁵ EUROPESE COMMISSIE. *Recommendations on identification and referral to services of victims of trafficking in human beings.*
http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/anti_trafficking_day_07/doc/recommendations_euatd_panel1_11_10_07_en.pdf, zie bijlage: p. 171. , Datum van raadpleging: 6 mei 2008.

In België blijkt dat er nood is aan vorming en sensibilisering van de eerstelijnsdiensten.⁵⁶⁶

*"Wij spreken daar vaak over: is het het geval dat politiemensen niet vertrouwd zijn met de materie mensenhandel, waardoor zij een slachtoffer van mensenhandel niet goed kunnen herkennen?"*⁵⁶⁷

Het is immers een wettelijke verplichting voor elke politieagent(e) of andere actor om een potentieel slachtoffer te informeren over zijn of haar rechten en informatie te bieden over het bestaan van de opvangcentra.⁵⁶⁸ Vooral naar lokale actoren toe kan hier nog worden gesensibiliseerd.⁵⁶⁹

*"Dat begint ook van de wijkagent die een beetje uit zijn 'doppen' gaat kijken en zien waar er eventueel indicaties mogelijk zijn van clandestiene werkplaatsen en dergelijke, tot de informantenbeheerder die op die manier informatie verwerft."*⁵⁷⁰

Vanuit Payoke wordt echter gesteld dat ze onvoldoende betrokken worden bij de opleiding.⁵⁷¹ Dergelijke training kan nochtans een belangrijke meerwaarde voor de samenwerking betekenen. Vanuit de Europese Commissie wordt het belang hiervan in de verf gezet:

*"We recommend a joint training, because this is one important part of the confidence building we are talking about. And because off course the training can be reached if it takes into account the different experiences. Off course this people see things from a different angle. So definitely it is important."*⁵⁷²

Het grootste deel van de ondervraagden is ervan overtuigd dat de opvangcentra hierin een belangrijke rol kunnen spelen. Er wordt geopteerd om de multidisciplinaire aanpak die in België bestaat door te trekken naar de vorming en training van de betrokkenen.⁵⁷³ Opvangcentra zijn immers het best bevoegd om te praten over wat er concreet leeft bij de slachtoffers, hun behoeften en problemen.⁵⁷⁴

Er wordt echter opgemerkt dat ook hier grenzen moeten worden gesteld. De opvangcentra kunnen optreden binnen de vorming wanneer het gaat over slachtoffers en de opvang van slachtoffers. Een betrokkenheid van de opvangcentra bij de opleiding buiten deze aangelegenheid wordt niet als opportuun beschouwd. Hierover mag bijgevolg geen onduidelijkheid bestaan.⁵⁷⁵

Bovendien dient de haalbaarheid van deze betrokkenheid bestudeerd te worden. Het is steeds interessant om specifieke groepen toelichtingen te laten geven, maar het is sterk afhankelijk van de invulling van de opleiding.⁵⁷⁶

⁵⁶⁶ HUTSEBAUT (F.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag.*
http://www.senate.be/doc/misc/mensenhandel_29-6-2001.pdf zie bijlage: p. 168. Datum van raadpleging: 8 juni 2008.

⁵⁶⁷ MINET (J.F.). 28 april 2008, zie bijlagen: p. 74.

⁵⁶⁸ DE PAUW (H.). 17 april 2008, zie bijlagen: p. 26.

⁵⁶⁹ LANJRI (N.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 99.

⁵⁷⁰ STROOBANT (B.). 26 mei 2008, zie bijlagen: p. 136.

⁵⁷¹ SØRENSEN (P.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 107.

⁵⁷² GIAMMARINARO (M.G.). 13 mei 2008, zie bijlagen: p. 93.

⁵⁷³ DE PAUW (H.). 17 april 2008, zie bijlagen: p. 26.

⁵⁷⁴ JANSSENS (S.). 16 april 2008, zie bijlagen: p. 39.

⁵⁷⁵ SWARTELE (J.). 11 juni 2008, zie bijlagen: p. 82.

⁵⁷⁶ DE CORTE (L.). 5 mei 2008, zie bijlagen: p. 87.

B. Nood aan het opstellen van een gedragscode?

Om het goede verloop van de samenwerking in de toekomst te verzekeren is er volgens Payoke nood aan een gedragscode die wederzijds vertrouwen tot stand kan brengen tussen NGO's, internationale organisaties, gouvernementele organisaties, politie en justitie.⁵⁷⁷ Aangezien een specifieke invulling hiervan ontbrak, werd aan de ondervraagden de noodzaak en inhoudelijke invulling van dergelijk project voorgelegd.

Bij de ondervraagden heerst een duidelijke verdeeldheid over de noodzaak aan dergelijke 'gedragscode'. Sommigen achten het nodig om duidelijke afspraken te maken tussen de betrokkenen, mede ter bescherming van de slachtoffers.⁵⁷⁸ Uit de bevraging bleek dat er volgens betrokkenen reeds een ongeschreven gedragscode bestaat.⁵⁷⁹ Anderen trekken de noodzaak van dergelijke gedragscode in twijfel.

*"Is daar echt een nood aan? Dat wordt dan ook gebruikt: als je de gedragscode niet respecteert, heb je een stok achter de deur. Ik denk dat dat eerder de bedoeling is."*⁵⁸⁰

Er wordt daarnaast ook gewezen op het beperkende karakter van een dergelijke code, aangezien er altijd een stuk van de relatie niet omschreven zal worden.

*"Een definitie definieert maar hetgeen je wil definiëren. En zo zijn er altijd dingen die uit de boot vallen. Er zijn altijd twee kanten aan zoiets."*⁵⁸¹

Sommigen achten het formaliseren van de relatie bovendien gevaarlijk, aangezien er zoveel zit in overleg en er dus altijd aspecten aan bod zullen komen die onbekend zijn. Het belangrijkste is volgens de betrokkenen dat er overleg wordt gepleegd. Het is niet echt noodzakelijk om daarvan een verplichting te maken.⁵⁸² Bovendien kunnen gedragscodes soms ongewild een remmende factor betekenen voor de samenwerking op het terrein.⁵⁸³

Daarnaast dient Payoke er volgens de bevroagden ook mee rekening te houden dat politiemensen reeds gebonden zijn aan een groot aantal regels.⁵⁸⁴

Op inhoudelijk vlak acht Payoke deze code noodzakelijk opdat de verschillende partijen elkaar zouden begrijpen en de mensen elkaar accepteren, maar ook om zich trachten in te leven in bepaalde situaties.⁵⁸⁵ Een geslaagde samenwerking vereist met andere woorden concrete afspraken tussen de betrokkenen. De basis van deze samenwerking verwijst naar de kennis van elkaars functie en bevoegdheden die duidelijk gescheiden dienen te blijven.⁵⁸⁶

⁵⁷⁷ N.N. Payoke, *Erkend opvang- en begeleidingscentrum voor slachtoffers van mensenhandel*. Antwerpen, Payoke vzw, 2007, p.4.

⁵⁷⁸ LANJRI (N.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 100.

⁵⁷⁹ DE PAUW (H.). 17 april 2008, zie bijlagen: p. 26-27.

⁵⁸⁰ VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen p. 55.

⁵⁸¹ IDEM.

⁵⁸² DE CORTE (L.) 5 mei 2008. zie bijlagen: p.88.

⁵⁸³ DE PAUW (H.). 17 april 2008, zie bijlagen: p. 27.

⁵⁸⁴ VAN EESTER (T.). 3 juni 2008, zie bijlagen: p. 121.

⁵⁸⁵ SØRENSEN (P.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 111.

⁵⁸⁶ CGKR. *Op.Cit.*, 1998, p. 22.

"Het zou ergens meer een praktischere handleiding moeten zijn voor iedereen. Ook voor mensen die weinig of niet geconfronteerd worden met het fenomeen mensenhandel, maar waardoor dan een alarmbelletje gaat rinkelen waardoor meer aandacht kan gegeven worden aan het fenomeen als dusdanig. Ik denk dat de mensen die er dagelijks mee geconfronteerd worden daar ook geen probleem mee hebben. Die contacten zijn er al. Ik denk dat het meer naar de basis toe is dat er meer informatie zou moeten doorstromen, en voor een ruimer publiek. Want diegenen die er mee bezig zijn die (...) kennen over het algemeen de situatie." ⁵⁸⁷

Stef Janssens, van het CGKR, erkent dat het interessant is om een akkoord te hebben over de taakverdeling, de omschrijving van de verschillende diensten en de verwachtingen die naar elkaar toe worden gekoesterd. ⁵⁸⁸

Het voordeel van dergelijke code in geval van problemen wordt benadrukt:

"When there is a problem, a particular problem, (...) everyone knows exactly what is the limit of what they can ask from the social partners. For example in that case if it is clear that the social partner is bound to a confidentiality rule. Law enforcement know that they cannot ask for something that would infringe this rule. This is the added value of a formal agreement." ⁵⁸⁹

Indien er een gedragscode komt, moet deze volgens Tim Van Eester bovendien niet enkel berusten op een akkoord, maar moeten de verschillende partners ook echt overtuigd zijn van de noodzaak ervan. ⁵⁹⁰

Het opstellen van een gedragscode kan een belangrijk element betekenen voor de samenwerking. Het samenstellen van duidelijke richtsnoeren kan immers aanleiding geven tot een verbetering van de dialoog en de raadpleging van de betrokken actoren. Deze code kan er bovendien voor zorgen dat een systematisch en regelmatig overleg tussen de betrokkenen zinvol en efficiënt is en op een doorzichtige manier wordt doorgevoerd. ⁵⁹¹

Het nut van de code zal volgens de ondervraagden in grote mate afhangen van wie deze opstelt en welke de invulling en inhoud zal zijn. ⁵⁹² En hier ligt precies de moeilijkheid. Want vanuit de verschillende partners kan wel eens een verschillend verwachtingspatroon en discours naar boven komen over de relatie en samenwerking. En de vraag hierbij luidt dan wiens discours het meeste zal doorwegen....

⁵⁸⁷ STROOBANT (B.). 26 mei 2008, zie bijlagen: p. 141.

⁵⁸⁸ JANSSENS (S.). 16 april 2008, zie bijlagen: p.42.

⁵⁸⁹ GIAMMARINARO (M.G.). 13 mei 2008, zie bijlagen: p. 92.

⁵⁹⁰ VAN EESTER (T.). 3 juni 2008, zie bijlagen: p. 121.

⁵⁹¹ PRODI (R.), KINNOCK (N.). "De Commissie en Niet-gouvernementele organisaties: Bouwen aan een sterker partnerschap.". http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/intro_nl.htm, zie bijlage: p. 169. Datum van raadpleging: 19 maart 2008.

⁵⁹² VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen p. 54.

B. EEN ANALYSE VAN DE BEELDVORMING

" (...) je kan je een bepaald beeld vormen over een bepaalde instantie en dan toch niet weten waarom iemand bepaalde beslissingen neemt." ⁵⁹³

Het tweede luik van de analyse vormt een analyse van de beeldvorming binnen de relatie tussen de opvangcentra en de beleidsactoren. Hierbinnen wordt de tweede cluster van onderzoeksvragen behandeld:

- Hoe zien de opvangcentra de rol en de werking van de opvangcentra in de strijd tegen mensenhandel?
- Hoe zien de beleidsactoren de rol en de werking van de opvangcentra in de strijd tegen mensenhandel?

Er wordt nagegaan welk het discours is van de actoren over elkaars werking en optreden. In eerste instantie wordt het discours van de beleidsactoren over de opvangcentra belicht. Nadien komt de omgekeerde beweging aan bod. Er wordt niet enkel rekening gehouden met de mening van de ene partner over de taak van de andere, maar er worden ook reflecties over de eigen taak meegenomen in de analyse, om een breder, rijker beeld te scheppen.

1. Beelden over de opvangcentra

Uit de analyse van het onderzoeksmateriaal blijkt een erg divers discours over de rol en werking van de NGO's te bestaan.

Vooraleer over te gaan op de specifieke discours die er bestaan, is het belangrijk om dieper in te gaan op de term 'de' opvangcentra.

1.1. 'Dé' opvangcentra?

De analyse toont aan dat het volgens de betrokkenen belangrijk is om een onderscheid te maken tussen de drie opvangcentra. Er kan immers – in relatie tot de beeldvorming – niet worden gedacht over de NGO's als een geheel. ⁵⁹⁴

De achterliggende oorzaak hierbij is terug te vinden in de verschillende ontstaansgeschiedenis van de drie centra. Zoals reeds werd aangegeven bij de bespreking van de actoren, is Payoke op privé-initiatief opgericht, terwijl Pag-asa en Sūrya opgericht werden op vraag van de wetgever.

"Payoke is anders ontstaan dan de andere centra in België. Wij zijn ontstaan omdat we vonden dat we er iets moesten aan doen zonder geld, zonder middelen." ⁵⁹⁵

⁵⁹³ STROOBANT (B.). 26 mei 2008, zie bijlagen: p. 140.

⁵⁹⁴ JANSSENS (S.). 16 april 2008, zie bijlagen: p. 30.

Hierdoor verschilt volgens Sörensen ook de perceptie bij de beleidsactoren:

*"(...) wanneer je begint vanuit de overheid, dat is een andere opstelling. Dan verwacht je dat de overheid ook dingen terug doet. Wij hebben nooit verwacht dat de overheid voor ons iets zou doen. Wij hebben altijd het gevoel van 'we moeten ervoor knokken, we moeten ervoor gaan en we moeten ook bewijzen 'waarom?'. Ik vind dat je dat moet bewijzen 'waarom?'. Als de overheid iets creëert, moet de overheid bewijzen 'waarom'. Dat is het verschil vind ik."*⁵⁹⁶

Het is duidelijk dat Payoke zichzelf 'anders' ziet. Ze dichten zichzelf een pioniersrol toe en beschouwen hun werking als verschillend van de anderen, en menen ook met een andere gedrevenheid en idealisme te werken, dan een project dat door de overheid opgericht werd.⁵⁹⁷

Ook vanuit het Brusselse opvangcentrum Pag-Asa wordt erkend dat de centra niet alleen autonoom zijn in een bredere context naar de andere actoren, maar ook naar elkaar toe deze positie vervullen. Hierdoor heeft elk centrum een eigen beleid, een eigen manier van werken en legt eigen accenten.⁵⁹⁸ De centra hebben dan ook andere gewoontes, een verschillende cultuur en mentaliteit.⁵⁹⁹ Zoals senatrice de Bethune aangeeft is het logisch dat niet alle NGO's dezelfde functie kunnen worden toegedicht.⁶⁰⁰ Het is echter onmogelijk om binnen de analyse specifiek op elk centrum apart in te gaan, maar het is belangrijk om bij de interpretatie van de resultaten enigszins rekening te houden met dit verschil.

Deze opsplitsing is volgens commissaris Swartele bovendien niet per se noodzakelijk:

*"Het zou evengoed slechts één centrum kunnen zijn in plaats van drie. Dat zou ook veel beter zijn om dezelfde mogelijkheden te krijgen, dezelfde subsidies. (...) Misschien zou het veel beter zijn als er één centrum is voor slachtoffer opvang. Dat iedereen met dezelfde maten en gewichten kan werken."*⁶⁰¹

1.2. Structurele partner, expert of informatiekanaal?

*" (...) ils ont vraiment fondée leurs rôle, ils ont vraiment construit ça pendant plusieurs années."*⁶⁰²

Uit de theoretische analyse bleek dat er veel aandacht was voor het beeld van NGO's als een soort opvangnet voor het falen van de staat. NGO's zouden volgens de verdedigers van deze visie beter in staat zijn om de noden van de mensen aan te kaarten.⁶⁰³

Hoewel Payoke destijds duidelijk zelf vanuit dergelijke opvatting ontstaan is, blijkt deze vandaag door het grootste deel van de ondervraagden niet echt toepasbaar. Aangezien de termen 'waakhond' of opvangnet vaak verbonden zijn met een negatieve bijklank, wordt de term door sommigen niet

⁵⁹⁵ SÖRENSEN (P.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 102.

⁵⁹⁶ SÖRENSEN (P.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 112.

⁵⁹⁷ NUYTS (G.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 63. Een andere trend die uit de analyse blijkt, is dat er bij sommige betrokkenen – al dan niet bewust- de neiging bestaat om de NGO's te reduceren tot Payoke en specifiek tot de persoonlijkheid van Patsy Sörensen.

⁵⁹⁸ DE PAUW (H.). 17 april 2008, zie bijlagen: p. 25.

⁵⁹⁹ JANSSENS (S.). 16 april 2008, zie bijlagen: p. 31.

⁶⁰⁰ DE BETHUNE (S.). 5 mei 2008, zie bijlagen: p. 129.

⁶⁰¹ SWARTELE (J.). 11 juni 2008, zie bijlagen: p. 80.

⁶⁰² MINET (J.F.). 28 april 2008. Zie bijlagen: p. 73.

⁶⁰³ HUDOCK (A.C.). *Op.Cit.*, 1999, p.8.

opportuun geacht.⁶⁰⁴ Deze rol lijkt dan ook eerder weggelegd voor het CGKR en het Parket.⁶⁰⁵ NGO's zouden hier eerder moeten optreden als een waakhond ten aanzien van wat er met de mensen gebeurt.⁶⁰⁶

Toch kan het volgens sommigen belangrijk zijn dat de opvangcentra deze taak op een bepaalde manier trachten op te nemen, om de overheden alert te houden voor de problematiek.⁶⁰⁷

*"They are best placed to say to the government 'this does not work'. And this can be helpful."*⁶⁰⁸

Een andere visie luidt dat de verschillende partners dienen gezien te worden als waakhonden van elkaar, waarbij die taak niet uitsluitend aan de opvangcentra dient te worden toegedicht.⁶⁰⁹ De taak van 'waakhond' blijkt hierbij dus geen alleenrecht van de opvangcentra te zijn, maar kan in principe door iedereen worden opgenomen.

Deze taak wordt echter niet als de belangrijkste taak van de NGO's beschouwd. Er wordt eerder verwezen naar de signaalfunctie die de NGO's hebben. De NGO's worden hierbij gezien als een soort 'spiegel van de samenleving', die het beste in staat zijn om de problemen van de slachtoffers aan te kaarten. NGO's beschikken volgens de beleidsactoren immers over antennes bij slachtoffers, waardoor ze een beter begrip hebben van de noden op het terrein.⁶¹⁰ NGO's kunnen dan ook optreden als een signaalgever van het terrein naar het beleid en politie toe.⁶¹¹

*"Zij hebben het eerst contact met de slachtoffers en een goed beeld kunnen vormen van de mensen."*⁶¹²

*"They can bring the experience which comes from victims, of the interviews with victims, just to identify cases of trafficking in this difficult, grey areas."*⁶¹³

Een discours dat duidelijk steeds vaker naar boven komt is dat van de opvangcentra als 'experts' op het terrein, die instaan voor de gespecialiseerde preventie en bescherming van de slachtoffers.⁶¹⁴ NGO's worden gezien als een belangrijke, niet-gerechtelijke partner die de slachtoffers opvangt en daar ook speciaal voor opgeleid en getraind is.⁶¹⁵ Omwille van deze specifieke kennis die de opvangcentra op deze manier verwerven, kunnen ze op een belangrijke manier bijdragen aan beleidsdiscussies. Door de contacten die ze leggen op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau, kunnen NGO's hun deskundigheid in de beleidsvorming inbrengen, waardoor de overheid beter in staat is om haar beleid te formuleren en uit te voeren in het licht van haar verantwoordelijkheid naar het publiek. De deskundigheid en toewijding van de medewerkers en hun bereidheid om onder moeilijke operationele omstandigheden te werken, maakt het volgens het beleid noodzakelijk om een partnerschap aan te gaan

⁶⁰⁴ DE PAUW (H.). 17 april 2008, zie bijlagen: p. 20.

⁶⁰⁵ SWARTELE (J.). 11 juni 2008, zie bijlagen p. 80.

⁶⁰⁶ SØRENSEN (P.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 103.

⁶⁰⁷ VAN EESTER (T.). 3 juni 2008, zie bijlagen: pp. 123.

⁶⁰⁸ GIAMMARINARO (M.G.). 13 mei 2008, zie bijlagen: p. 92.

⁶⁰⁹ VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen: p. 54.

⁶¹⁰ DE BETHUNE (S.). 5 mei 2008, zie bijlagen: p. 129.

⁶¹¹ VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen: p. 53.

⁶¹² STROOBANT (B.). 26 mei 2008, zie bijlagen: p. 140.

⁶¹³ GIAMMARINARO (M.G.). 13 mei 2008, zie bijlagen: p. 90.

⁶¹⁴ NUYTS (G.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 58.

⁶¹⁵ VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen: p. 51.

met deze actoren.⁶¹⁶ Vanuit het beleid wordt dus uitdrukkelijk aangegeven dat dit beeld van expertise een belangrijke rol speelt bij het bepalen van de aandachtspunten.⁶¹⁷

Hand in hand met het discours van de NGO's als experten, gaat het beeld van 'de NGO als informatiekanal'. NGO's vervullen hun informatierol door signalen te sturen vanuit hun terreinwerking naar het beleid.⁶¹⁸

Naast de informatierol naar de overheid toe, hebben de NGO's volgens de ondervraagden ook een belangrijke rol naar het gerechtelijk onderzoek. Een groot deel van de informatie die bij politie en gerecht toekomt, is immers afkomstig van de getuigenissen en verklaringen van de slachtoffers die door de hulp van de opvangcentra werden afgenomen.⁶¹⁹ Voor politiediensten en parket bleken de opvangcentra in de loop der jaren dan ook een nuttig instrument.⁶²⁰

*"Dankzij hun optreden kunnen gerechtelijke stappen worden ondernomen tegen netwerken van mensenhandel en kan wellicht iets worden bereikt."*⁶²¹

*"(...) het is heel interessant samen te werken met de centra (...) omdat vaak de slachtoffers niets willen zeggen aan de politie. Dus als we iemand van een centrum bij ons hebben, kan dat makkelijker het slachtoffer helpen om iets te zeggen. Dus ik denk dat ze een heel belangrijke rol hebben, ook vooral ten aanzien van de politie, omdat zij hen kunnen overreden of iets anders. Dus ja, omdat vaak de slachtoffers geen vertrouwen hebben in de instellingen, vooral omdat zij kunnen, zij hebben ook het imago. Want de overheid in hun land is vaak zeer slecht, dus, voila. En dus voor mij is dat de belangrijkste rol van de onthaalcentra."*⁶²²

NGO's vervullen hun informatierol volgens de beleidsactoren overigens niet enkel naar de beleidsactoren toe. Ze dienen deze in de eerste plaats waar te maken ten aanzien van de slachtoffers.⁶²³

Net omwille van de expertise en informatierol die aan de expertise die aan de opvangcentra wordt toegedicht, wordt het discours van NGO's als bevoorrechte en prioritaire gesprekspartners sterk uitgespeeld, met de nodige grenzen waarnaar reeds verwezen werd in de bespreking van de terreinwerking.⁶²⁴

Op een bepaald moment wordt de rol van de opvangcentra in het debat paradoxaal. Wanneer aan de bevrraagden werd voorgelegd 'welke zij als de belangrijkste beleidsactoren beschouwden in de strijd tegen mensenhandel?', dook in enkele gesprekken de opvangcentra op. Hierbij werd aan hen een belangrijke informele rol en een belangrijke machtsbasis toegekend.⁶²⁵

⁶¹⁶ PRODI (R.), KINNOCK (N.). "De Commissie en Niet-gouvernementele organisaties: Bouwen aan een sterker partnerschap.". http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/intro_nl.htm, zie bijlage: p. 169. Datum van raadpleging: 19 maart 2008.

⁶¹⁷ LANJRI (N.). 5 mei 2008, zie bijlagen: p. 97.

⁶¹⁸ NUYTS (G.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 59.

⁶¹⁹ IDEM, p.58.

⁶²⁰ VAN DER SYPT (E.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag.*

http://www.senate.be/doc/misc/mensenhandel_29-6-2001.pdf zie bijlage: p. 168. Datum van raadpleging: 8 juni 2008.

⁶²¹ THIJS (E.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag.*

http://www.senate.be/doc/misc/mensenhandel_29-6-2001.pdf zie bijlage: p. 168. Datum van raadpleging: 8 juni 2008.

⁶²² MINET (J.F.). 28 april 2008. Zie bijlagen: p. 72.

⁶²³ EUROPESE COMMISSIE. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. For further actions in the fight against trafficking in women.*

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/COM19989612ENfinal.doc, zie bijlage: p. 158. Datum van raadpleging: 17 maart 2008.

⁶²⁴ CGKR. *Op.Cit.*, 1997, p. 38., NUYTS (G.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 51., VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen: p. 53.

⁶²⁵ JANSSENS (S.). 16 april 2008, zie bijlagen: p. 33.

Daar waar NGO's in het theoretisch kader door Hudock en vele andere auteurs werden gedefinieerd als 'duidelijk afgescheiden van het beleid'⁶²⁶, vervaagt deze grens binnen de empirische analyse. De stelling van Goodhand, waarin hij opmerkt dat NGO's alles symboliseren wat de staat niet is, lijkt dan ook een deel van zijn betekenis te verliezen binnen deze context.⁶²⁷

Toch wordt door andere bevrageden gewaarschuwd voor deze rol van NGO's. De opvangcentra dienen bij hun originele rol te blijven:

*"Ieder zijn taak. Dus als je spreekt over de beleidsactoren hier in België, is dit tot op het niveau van de politiediensten. Als je spreekt over preventie en begeleiding van de slachtoffers dan horen deze NGO's er allemaal bij."*⁶²⁸

Een heel andere rol die aan de opvangcentra werd toegedicht, was deze als 'middel voor het winnen van het publieke vertrouwen'.

*"Hun betrokkenheid bij de beleidsvorming en beleidsvoering helpt om het publiek voor de EU te winnen."*⁶²⁹

Deze rol werd echter slechts zelden toegedicht aan de opvangcentra.

Hoewel er erg verschillende rollen worden toegedicht aan de opvangcentra, blijft het grootste deel van de bevrageden de opvangcentra in de eerste plaats zien als het ultieme kanaal voor de opvang en begeleiding van de slachtoffers.

*"De taak van de opvangcentra is slachtoffers opvangen en begeleiden en eventueel aan preventie doen, zowel hier als in de thuislanden."*⁶³⁰

*"Het aangeven van slachtoffers is hun voornaamste rol en in tweede instantie ook bijstand naar die slachtoffers toe."*⁶³¹

*"They remain an essential channel for the victims. This is for sure. They remain the best service providers for different reasons (...)"*⁶³²

Deze rol stemt duidelijk overeen met de rol die de opvangcentra aan zichzelf toedichten.

⁶²⁶ HUDOCK (A.C.). *Op.Cit.*, 1999, p.1.

⁶²⁷ GOODHAND (J.). *Op.Cit.*, 2006, p.2.

⁶²⁸ SWARTELE (J.). 11 juni, zie bijlagen p. 78.

⁶²⁹ PRODI (R.), KINNOCK (N.). "De Commissie en Niet-gouvernementele organisaties: Bouwen aan een sterker partnerschap.". http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/intro_nl.htm, zie bijlage: p. 169. Datum van raadpleging: 19 maart 2008.

⁶³⁰ SWARTELE (J.). 11 juni 2008, zie bijlagen: p. 79.

⁶³¹ STROOBANT (B.). 26 mei 2008, zie bijlagen: p. 136.

⁶³² GIAMMARINARO (M.G.). 13 mei 2008, zie bijlagen: p. 92.

1.3. Besluit

Het is duidelijk dat er in het algemeen een zeer lovend en erg divers discours wordt gehanteerd wanneer het gaat over de rol en werking van de opvangcentra. NGO's worden erkend als een belangrijke partner die een waardevolle ondersteuning kan vormen voor het democratische regeringsstelsel.⁶³³

*"Alle mensen die bezig zijn met de strijd tegen de mensenhandel zijn het erover eens dat de opvangcentra voor de slachtoffers van mensenhandel een cruciale rol spelen."*⁶³⁴

*"Ik denk wel dat ze hun doel bereiken en ik denk in de loop van de jaren dat ze inderdaad bewezen hebben dat ze een onmisbare hulp zijn in die strijd tegen mensenhandel, ik bedoel, wij kunnen het ons niet meer indenken zonder. Dat is een feit. Als je aan die mensen niets kan offeren, aanbieden, wat wil je dan dat ze meewerken? Want dan uiteindelijk krijgen ze meer van de andere kant. Dus je moet ze ook iets kunnen aanbieden. En dat is er nu, en dat gebruiken we ook."*⁶³⁵

De bevrageden trachten duidelijk geen enkele argumenten aan te halen om de centra uit te sluiten. Het tegendeel is eerder waar; er worden veel argumenten aangehaald om de aanvaarding van NGO's te legitimeren. Het feit dat men in België spreekt over de drie 'erkende' opvangcentra, is in dit verband dan ook veelzeggend.

Toch blijkt uit de analyse dat de NGO's voorzichtig dienen om te springen met de verschillende rollen die aan hen worden toegedicht. De kans bestaat immers dat zij op die manier hun primaire opdracht uit het oog zullen verliezen.

*"(...) de centra worden binnen het huidige systeem vaak gekneld tussen enerzijds hun primaire opdracht, nl. het verlenen van bijstand aan slachtoffers en anderzijds eerder een controlefunctie. Zoals één van de actoren opmerkt, moet absoluut vermeden worden dat de centra uitgroeien tot een juridisch instrument in de strijd tegen de mensenhandel, want de centra staan in eerste instantie ten dienste van het slachtoffer."*⁶³⁶

*"Ik heb het gevoel dat zij hun rol een beetje anders zien. Daar waar ze vroeger veel meer aan straathoekwerk deden en veel dichterbij de slachtoffers van mensenhandel zelf stonden, hebben ze geprobeerd om de laatste jaren hun rol te heroriënteren. Ze trachten meer samen te werken op Europees niveau om meer in te stappen in beleidsmatige projecten en zo. En ik weet niet of dit eigenlijk een goede zaak is. Dit zal ook wel moeten gebeuren maar ik denk dat ze hun basistaak niet mogen vergeten. En dat doen ze wel."*⁶³⁷

⁶³³ IDEM.

⁶³⁴ THIJS (E.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag.*
http://www.senate.be/doc/misc/mensenhandel_29-6-2001.pdf zie bijlage: p. 168. Datum van raadpleging: 8 juni 2008.

⁶³⁵ VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen: p. 53.

⁶³⁶ CGKR. *Op.Cit.*, 2007, pp. 129-130.

⁶³⁷ SWARTELE (J.). 11 juni 2008, zie bijlagen: p.80.

1. Beelden over de beleidsactoren

2.1. De incompetente andere

Het onderzoek naar hoe de opvangcentra tegenover de rol en de werking van de beleidsactoren staan, brengt een heel ander beeld naar voren. Net zoals bij de terreinwerking is hier een duidelijke evolutie binnen het beeld dat de opvangcentra hebben over de werking van de beleidsactoren.

Aan het einde van de jaren 1980 en het begin van de jaren 1990, is het beeld dat aan de beleidsactoren wordt gekoppeld erg negatief. De actoren worden als incompetent en inefficiënt gezien. Deze 'incompetente andere' faalde op heel wat vlakken in de uitvoering van haar taak, hetgeen het optreden van de opvangcentra noodzakelijk maakte:

"Het beleid als zodanig was daar ook niet prioritair, maar anderzijds ook niet echt actief op, niet sterk in geïnteresseerd. Maar dat werd gezien als: dat is aan de marge, dat stoort niet, die mensen stemmen toch niet voor ons. Dat is een reflex die altijd terugkomt. En dan met slachtoffers mensenhandel: die werden toen, zeker ook hier, in de eerste plaats aanzien als illegalen. En ofwel in den bak, ofwel naar het buitenland gestuurd." ⁶³⁸

Dit falen van de overheid had echter gevolgen voor de hele aanpak van de mensenhandel:

"Als de politieke wil en druk er niet is, als er dan problemen zijn op het terrein kan je daar moeilijk mee verder." ⁶³⁹

2.1.1. De politie als zondebok

Bij het beeld dat wordt gehanteerd over de beleidsactoren is het negatieve imago dat aan de politie wordt toegedicht opvallend. De opvangcentra geven aan dat vele slachtoffers, omwille van hun statuut of de situatie waarin ze zich bevinden, geconfronteerd worden met het ongeloof van bepaalde politiediensten of het gerecht tegenover de echtheid van hun verklaring ("Ze wist heel goed wat ze hier kwam doen"). Volgens de centra zijn aan het einde van de jaren 1990 slechts enkele politiediensten en magistraten – die gewoon zijn om samen te werken met de gespecialiseerde opvangcentra – zich bewust van de specifieke moeilijkheden van de slachtoffers van de mensenhandel en het belang van de begeleiding door een gespecialiseerd opvangcentrum. ⁶⁴⁰ De diensten staan met andere woorden niet enkel ongelovig ten opzichte van de verklaring van het slachtoffer, maar ook ten aanzien van het belang en doeltreffendheid van de opvangcentra zelf.

⁶³⁸ NUYTS (G.). 22 mei 2008, zie bijlage p. 60.

⁶³⁹ IDEM.

⁶⁴⁰ CGKR. *Op.cit.*, 1997, p. 54.

Uit de analyse blijkt dat vanuit de politie en het gerecht sterk wordt gereageerd op dit beeld.

"Nous essayons, en fait d'être au service de ces personnes, de les aider. Les policiers sont souvent montrés du doigt mais leur rôle est d'aider, de servir, de protéger. Mes collègues et moi sommes très disponibles, nos GSM sont ouverts 25 heures sur 24!" ⁶⁴¹

Van Der Sypt van het federale parket, geeft aan hoe een dergelijke negatieve beeldvorming zich kan ontwikkelen. Hij wijst erop dat de politie en het gerecht wel degelijk oog hebben voor de problematiek, maar dat er een wezenlijk verschil bestaat tussen 'oog hebben voor' en een slachtoffer een statuut toekennen.

"En daar moet je streng in zijn. Er zijn weinig plaatsen en het wordt niet zomaar gegeven, maar dat wil niet zeggen dat wij niet zien wat er gebeurt natuurlijk. Ik kan morgen tegen vijf politiemensen zeggen: "kijk, zoek mij honderd slachtoffers, en breng ze allemaal naar de NGO's". Op twaalf uur tijd is dat gebeurd hé. Gemakkelijk. Maar daar bereik je niets mee. Want je slachtoffers, binnen de 24 uur, zijn ze weg. En je kan elke dag... dat is goed voor de statistieken. Maar daar ben je niets mee. Daar ben je niets mee. Neen." ⁶⁴²

"Eigenlijk hebben we kunnen vaststellen dat op de duur heel veel van die slachtoffers verhalen opdisselen om aan een statuut te geraken. Dus dat ze puur misbruik maken van het statuutvlak over mensenhandel op toch maar aan papieren te geraken. Ja inderdaad dan stellen we nogal rap... Ik zeg niet dat we ze dan niet geloven, maar dan zijn we toch wel voorzichtiger met alles aan te nemen. Als het dat is wat ze bedoelen dan staan we er nogal... niet weigerigachtig over maar zijn we nogal terughoudend, voorzichtig om direct alles te geloven." ⁶⁴³

Van Der Sypt wijst erop dat het een populaire stelling is om te zeggen dat de politie geen oog heeft voor de problematiek, maar dat er ook oog moet zijn voor de realiteit. ⁶⁴⁴ Van Eester, actief bij de lokale politie in Antwerpen, bevestigt deze stelling. De opvangcentra hoeven volgens hem niet stil te staan bij het waarheidsgehalte van de verklaring van de slachtoffers, terwijl politiediensten beroepsmatig verplicht zijn om kritische vraagtekens te plaatsen bij de getuigenissen. Hij vestigt er de aandacht op dat NGO's dit verschil moeilijk kunnen vatten, hetgeen het beeld van de 'incompetente politie' in de hand werkt. ⁶⁴⁵ De opvatting van Wim Bontinck, dienstchef 'mensenhandel' van de Algemene directie gerechtelijke politie, lijkt binnen dit opzicht dan ook correct:

"De verschillende betrokkenen bij de problematiek van de mensenhandel hebben het soms moeilijk om elkaar te begrijpen en zich in elkaars situatie en ideeëngoed in te leven." ⁶⁴⁶

Vanuit de politie en het gerecht wordt er duidelijk op gewezen dat dit beeld achterhaald is. ⁶⁴⁷ Uit de analyse blijkt dat ook bij de opvangcentra dit beeld gaandeweg vervaagt.

Het is bovendien noodzakelijk dat de centra voorzichtig omspringen met de verspreiding van dit beeld. De verspreiding van het imago van 'corrupte agenten' kan immers dodelijk zijn voor de bereidwilligheid

⁶⁴¹ JACQUET (P.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag.*

http://www.senate.be/doc/misc/mensenhandel_29-6-2001.pdf zie bijlage: p. 168. Datum van raadpleging: 8 juni 2008.

⁶⁴² VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen: p. 51.

⁶⁴³ SWARTELE (J.). 11 juni 2008, zie bijlagen: p. 78.

⁶⁴⁴ IDEM.

⁶⁴⁵ VAN EESTER (T.). 3 juni 2008, zie bijlagen: p. 121.

⁶⁴⁶ BONTINCK (W.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag.*

http://www.senate.be/doc/misc/mensenhandel_29-6-2001.pdf zie bijlage: p. 168. Datum van raadpleging: 8 juni 2008.

⁶⁴⁷ VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen: p. 51.

tot medewerking van de slachtoffers.⁶⁴⁸ Na verloop van tijd kan de verspreiding van dit discours zich dan ook tegen de werking van de centra zelf keren.

2.2. De beleidsactoren als partners?

Geleidelijk aan maakte het discours van de 'incompetente andere' plaats voor een meer genuanceerdere visie. De opvangcentra erkennen dat een positievere discours noodzakelijk is indien men een gezamenlijk beleid wil nastreven en een gezamenlijke strijd tegen de mensenhandel aanbinden:

*"(...) ik denk dat het in zo'n samenwerking weinig zin heeft om zich oppositioneel op te stellen, ik wil zeggen je tegen elkaar op te stellen. Dan kom je geen stap verder. Dus iedereen moet daar mee vooruit kunnen."*⁶⁴⁹

Ook vanuit het beleid wordt erkend dat zich een mentaliteitswijziging heeft voltrokken en dit niet enkel in de hoofden van de opvangcentra, maar ook van de politie en de andere actoren:

*" Bij de NGO's was het dikwijls in het begin, de politie was de vijand hé. En voor de politie was dat toch nog serieus wennen om al die sociale broeders, want dat was hun genre niet. Ja, maar dat is echt zuiver menselijk, maar dat was gewoon zo. (...) In het begin was Payoke heel anti-politioneel ingesteld. Dat werd ook zo gevoeld. Maar dan heb je geen communicatie en dan heb je problemen, aan de twee kanten. Maar dat is nu ook al hard veranderd en veel verbeterd."*⁶⁵⁰

Door de jaren heen is het beeld dat de NGO's hadden over de werking en het optreden van het beleid duidelijk sterk geëvolueerd. Vandaag zien de opvangcentra hen als partners:

*" Ik denk dat wij hen zien als volwaardige partners. Ik denk dat wij onszelf beschouwen als een geprivilegieerde partner van politie, justitie en dienst Vreemdelingenzaken, en wij zien hen ook als zodanig."*⁶⁵¹

Uit de analyse blijkt dan ook dat de opvangcentra tevreden zijn over het optreden van de beleidsactoren en het beleid in de bredere zin.

*"Ons beleid betreffende mensenhandel is iets waar we trots op mogen zijn. Waar een klein land groot in kan zijn."*⁶⁵²

Sörensen nuanceert haar stelling echter onmiddellijk:

*"Maar, alles van waarde is kwetsbaar."*⁶⁵³

Alhoewel NGO's duidelijk tevreden zijn over het bestaande beleid, blijkt toch ongenoegen over de werking en opvolging van de beleidsactoren te bestaan.

⁶⁴⁸ CGKR. *Op.Cit.*, 2007, pp. 47-48.

⁶⁴⁹ NUYTS (G.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 59.

⁶⁵⁰ VAN DER SYPT (E.). 8 mei 2008, zie bijlagen: p. 52.

⁶⁵¹ DE PAUW (H.). 17 april 2008, zie bijlagen: p. 8.

⁶⁵² SÖRENSEN (P.). *Jaarrapport 2004*. Antwerpen, Payoke vzw, 2004 p.4.

⁶⁵³ IDEM.

Ondanks de positieve evolutie die zich binnen de beeldvorming voltrokken heeft, blijft het beeld van de 'incompetente andere' latent aanwezig. Dit beeld is echter geëvolueerd: NGO's gaan er niet zozeer van uit dat de beleidsactoren niet optreden. Er blijkt eerder ongenoegen te bestaan over het feit dat ze gedane beloftes niet waarmaken. De overheid wordt in dit geval dan ook gezien als 'verkoper van lucht(kastelen)'.

"Je kan niet al die conferenties ondertekenen en dan doen alsof je neus bloedt." ⁶⁵⁴

"Men doet heel veel aan broken window theory: het is opgelost en het is klaar, maar men gaat te weinig in de diepte omdat men schrik heeft om te zien wat er nog is." ⁶⁵⁵

Hoewel de opvangcentra ervan overtuigd zijn dat België een goed systeem heeft, wijzen ze op het gevaar dat er ter plaatse zou worden getrappeld. Ze vrezen dat andere landen een inhaalbeweging maken, waardoor ons land niet meer als voorbeeldland zal gelden op internationaal vlak. ⁶⁵⁶

Het uitblijven van successen op bepaalde vlakken kan volgens de ondervraagden gezien worden als een gevolg van de verschillende agenda's en prioriteiten die op het niveau van deze organisaties spelen:

"[Werken op een] hoger niveau, dat betekent ook dat je meer op het niveau zit van 'instellingen' en 'bureaucratieën', 'organisaties' zit te werken. En die hebben altijd een heel aantal agenda's en prioriteiten. En een aantal van die agenda's en prioriteiten zullen ze niet publiek op tafel leggen. Je zit dikwijls met minder vertegenwoordigers rond de tafel, maar ze hebben wel veel complexere agenda's." ⁶⁵⁷

Daarenboven is er volgens de NGO's nog steeds sprake van een administratieve cultuur die gekoppeld kan worden aan het beeld van de beleidsactoren. Er wordt kritiek geuit op:

"(...) de administratieve cultuur die toch wel tegen zichzelf werkt en vooral tegen mensen die wel vooruit willen." ⁶⁵⁸

Permanente beleidsaandacht is volgens NGO's echter noodzakelijk. Toch is het volgens De Witte van het CGKR net die aandacht die de laatste jaren ontbreekt. ⁶⁵⁹ Ook bij de opvangcentra wordt deze trend bevestigd:

"Het is natuurlijk ook een beleidsdomein dat politiek niet interessant is. Je gaat daar geen stemmen mee winnen. Dat is een tijd een beetje sexy geweest, maar dat evolueert toch wel." ⁶⁶⁰

⁶⁵⁴ NUYTS (G.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 61.

⁶⁵⁵ SØRENSEN (P.). 22 mei 2008, zie bijlage p.111.

⁶⁵⁶ DE PAUW (H.). 17 april 2008, zie bijlage p.22.

⁶⁵⁷ NUYTS (G.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 61.

⁶⁵⁸ NUYTS (G.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 65.

⁶⁵⁹ CGKR. *Jaarverslag mensenhandel 2007*. http://www.diversiteit.be/?action=publicatie_detail&id=25&thema=2 , zie bijlage: p. 170. Datum van raadpleging: 28 mei 2008.

⁶⁶⁰ NUYTS (G.). 22 mei 2008, zie bijlage p. 64.

2.3. **Besluit**

Hoewel het discours over de opvangcentra erg divers en positief bleek te zijn, wordt het duidelijk dat de representatie van de beleidsactoren veeleer uitdraait op een zwart/witverhaal.

Er worden door de opvangcentra wel zelf pistes aangereikt om deze situatie bij te schaven. Er wordt benadrukt dat de beeldvorming een belangrijke plaats inneemt.

"Mensen moeten elkaars rol kennen en die respecteren. En gewoon op de hoogte zijn. En het is – denk ik- heel belangrijk, ik hou het zelfs bij 'hoogdringendheid', dat iedereen die enige rol speelt in die samenwerking tegen mensenhandel, echt eens op het terrein gaat kijken. Wat voor situaties dat dat zijn. Dat ze dat concreet met hun eigen zintuigen kunnen waarnemen." ⁶⁶¹

Naast de kennismaking met het terrein, wordt ook de verhoging van transparantie als een piste aangereikt. Wanneer mensen meer kunnen praten, zal de poort naar het beleid en de samenwerking worden opengezet. ⁶⁶² Een positief beeld over de betrokkenen is uiteindelijk noodzakelijk in het belang van de slachtoffers:

"Soms hebben mensen een ander idee, of gaan ze een andere richting uit, maar het is in het belang ook om mensen zo goed mogelijk te ondersteunen die we moeten helpen. Ons 'cliënteel' eigenlijk. Dat primeert." ⁶⁶³

⁶⁶¹ NUYTS (G.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 65.

⁶⁶² NUYTS (G.). 22 mei 2008, zie bijlagen: p. 65.

⁶⁶³ SØRENSEN (P.). 22 mei 2008, zie bijlage p.105.

C. BESLUIT EMPIRISCHE ANALYSE

Het empirische deel van dit onderzoek had tot doel een antwoord te bieden op de onderzoeksvragen die centraal staan in het onderzoek. Om een beter begrip te hebben van de context van de samenwerking en beeldvorming, werd in de eerste plaats een beschrijving gegeven van de geschiedenis van de Belgische strijd tegen mensenhandel, de multidisciplinaire aanpak die wordt nagestreefd in ons land en de verschillende actoren die een rol spelen in de nationale strijd tegen mensenhandel.

Om een antwoord te bieden op de eerste onderzoeksvraag – met name: hoe verloopt de samenwerking tussen de beleidsactoren en de opvangcentra? – werd de studie opgesplitst in twee delen: samenwerking op wetgevend vlak en samenwerking op het terrein. Deze opsplitsing beoogde een zo gedetailleerd mogelijk inzicht in de samenwerking.

Uit bespreking van de ontstaansgeschiedenis van de Belgische strijd werd duidelijk dat in het begin woelige contacten tussen de betrokkenen bestonden. Het eerste opvangcentrum ontstond immers als een reactie op het falen van de staat. Hierdoor was er sprake van een soort casuele samenwerking die ver afstaat van de multidisciplinaire aanpak waarnaar men streeft.

Door de jaren heen werden de relaties uitgebouwd. Beide partijen beseften dat een goede samenwerking noodzakelijk is in de bestrijding van mensenhandel. De analyse van de huidige samenwerking op wetgevend vlak wijst echter uit dat de opvangcentra in België tevreden zijn met de plaats die ze veroverd hebben. Het belang van het contact met en de raadpleging van de opvangcentra wordt ook vanuit het beleid onderstreept. NGO's vormen een belangrijke partner, die dicht tegen de slachtoffers staan. Als gevolg van deze erkenning blijken de opvangcentra over een machtsbasis te beschikken. Deze macht is echter relatief: de uiteindelijke beslissing op het beleidsvormend vlak blijft immers nog steeds in handen van de beleidsactoren, die kunnen beslissen om een heel andere weg in te slaan dan diegene die de opvangcentra voor ogen hadden.

De samenwerking tussen de opvangcentra en de beleidsactoren op het terrein vormde een volgend punt van onderzoek. Het werd duidelijk dat aan deze relatie een hele geschiedenis van wantrouwen en onbegrip is voorafgegaan. De partijen vertrokken vanuit een verschillende logica en werkwijze, hetgeen aanleiding gaf tot een gebrekkige samenwerking.

De huidige samenwerking blijkt opgebouwd te zijn rond wederzijdse afhankelijkheid. Er werd een systeem gecreëerd waardoor de betrokkenen niet zonder elkaars hulp en medewerking kunnen. Naarmate de samenwerking tussen NGO's en beleidsactoren geëvolueerd is, en de grenzen tussen beiden verder afgebakend werden, verdwenen gaandeweg ook de machtsverhoudingen tussen beiden, waardoor niemand in staat is om eenzijdig de samenwerking stop te zetten.

Naast de wederzijdse afhankelijkheid wordt door de betrokkenen een grote nadruk gelegd op het persoonlijke karakter van de samenwerking. Enkel door het opbouwen van goede persoonlijke relaties en door rekening te houden met de verschillende persoonlijkheden, heeft de aanpak van mensenhandel kans tot slagen. Communicatie en het onderhoud van de relaties zijn fundamenteel voor het behoud van

de goede samenwerking. Het gevaar van een té persoonlijk contact wordt hierbij ook belicht. Dit kan immers aanleiding geven tot het mank lopen van de strijd.

Ondanks de verregaande multidisciplinaire samenwerking die wordt nagestreefd binnen België en die ook door de betrokkenen ondersteund wordt, schuiven betrokkenen een duidelijke begrenzing van de taken van de actoren naar voren. Vooral vanuit de politie en het gerecht blijkt hier vraag naar te zijn, waarbij de nadruk wordt gelegd op de begrenzing van de taak van de opvangcentra. Uit de bevraging bleek een noodzakelijk dat hierover duidelijke afspraken worden gemaakt tussen NGO's, politie en justitie.

In tegenstelling tot de theoretische bespreking, beschouwen de opvangcentra het aanvaarden van financiële middelen niet als problematisch. Het probleem situeert zich eerder bij de schaarste van de financiële middelen en manschappen die worden vrijgemaakt voor de bestrijding van het fenomeen. Hoewel de analyse leek uit te wijzen dat het probleem vermindert was, kwam het recentelijk opnieuw ter sprake.

Naar de samenwerking in de toekomst toe werden twee 'projecten' besproken: het betrekken van de opvangcentra bij de vorming van de diensten enerzijds en het opstellen van een gedragscode anderzijds. In relatie tot het betrekken van NGO's bij de vorming van de diensten zijn de meningen unaniem: de opvangcentra kunnen hier een belangrijke rol spelen, mits de reeds besproken grenzen in gedachte worden gehouden.

De meningen waren eerder verdeeld over het voorstel van de gedragscode, die het wederzijdse vertrouwen tussen NGO's, internationale organisaties, gouvernementele organisaties, politie en justitie tot stand kan brengen. De noodzaak en haalbaarheid van dergelijk document werden in vraag gesteld, en er werd notie gemaakt van het bestaan van een 'ongeschreven gedragscode'.

Om een antwoord te bieden op de tweede onderzoeksvraag 'hoe zien de betrokken actoren elkaar?', werd via een discoursanalyse en een analyse van de interviews op zoek gegaan naar de verschillende beelden die men verbond aan de opvangcentra enerzijds en de beleidsactoren anderzijds.

Het discours over de opvangcentra bleek erg divers en lovend. Vanuit de beleidsactoren wordt heel duidelijk veel moeite gedaan om erop te wijzen hoe belangrijk ze de opvangcentra achten. De opvangcentra worden benoemd als 'structurele partner', als 'expert' en als 'informatiekanaal'. Hoewel Payoke destijds vanuit dergelijke opvatting ontstond, blijkt er niet echt sprake te zijn van de opvangcentra als 'waakhond' of 'opvangnet voor het falen van de staat'. Enkele ondervraagden zijn wel van mening dat dit een taak is die ze kunnen opnemen, maar er wordt algemeen benadrukt dat de belangrijkste rol van de opvangcentra nog steeds de opvang en begeleiding van de slachtoffers is.

Het discours dat door de opvangcentra over de beleidsactoren werd gehanteerd, was beperkter. Bij de aanvang van de strijd tegen mensenhandel werd vooral naar de beleidsactoren verwezen als 'incompetente andere'. De actoren faalden in hun taak, waardoor de oprichting van een opvangcentrum noodzakelijk bleek. Opvallend is het feit dat vooral de politie hierbij als zondebok naar voren werd geschoven. Gaandeweg vervaagde dit discours en maakte plaats voor een beeld van de beleidsactoren als 'partners'. Ondanks deze evolutie blijft het discours van de 'incompetente andere' latent aanwezig. Dit beeld is wel geëvolueerd. Er blijkt niet zozeer kritiek op het feit dat de overheid faalt, maar wel op het feit dat ze gedane beloftes niet nakomen. In deze context duikt het beeld van de overheid als 'verkoper van lucht(kastelen)' op.

Daar waar het discours over de opvangcentra erg divers en lovend bleek, is het duidelijk dat de voorstelling van de beleidsactoren vooral kadert in een zwart/wit voorstelling.

DEEL 4: ALGEMEEN BESLUIT

Het doel van deze studie bestond erin om inzicht te krijgen in de relatie tussen beleidsactoren en NGO's op het vlak van mensenhandel. De probleemstelling die hiervoor voorop werd gesteld 'Hoe verloopt de interactie tussen beleidsactoren en NGO's inzake mensenhandel?', viel uiteen in twee deelvragen: 'Hoe verloopt de samenwerking tussen de betrokken actoren?' en 'Hoe zien de verschillende actoren elkaar?'.

Uit het theoretische luik viel reeds af te leiden dat deze relatie niet vanzelfsprekend was. Naast de verwarring die er bestaat rond de term non-gouvernementele organisatie en de bredere *civil society* waarbinnen deze kadert, bleek er sprake te zijn van een relatie die gebaseerd is op het historisch gegroeide wantrouwen tussen beiden. De relatie bleek daardoor erg complex te zijn en de interactiepatronen tussen beiden vertoonden een problematische aard. Door de overheidsfinanciering en het lobbyen zouden de onafhankelijkheid van NGO's immers onder druk komen te staan. Daarnaast bleek ook de problematiek van mensenhandel gekenmerkt door een woelige ontstaansgeschiedenis, waarbij er grote nadruk werd gelegd op de exploitatie van vrouwen.

Uit dit onderzoek werd duidelijk dat de negatieve interpretatie van de samenwerking of *partnership* tussen NGO's en beleidsactoren ook toegepast kan worden op het verloop van de contacten in de Belgische context. Deze relatie blijkt echter sterk geëvolueerd te zijn: alle betrokkenen benadrukken vandaag immers duidelijk het belang van de samenwerking die opgebouwd blijkt te zijn rond persoonlijke contacten en wederzijdse afhankelijkheid. Er wordt benadrukt dat er duidelijke grenzen moeten worden gesteld aan de taak van de verschillende actoren, maar vooral aan het optreden van de opvangcentra. De discussie over de financiering van de opvangcentra bleek niet zozeer betrekking te hebben op het verlies van de onafhankelijkheid van de NGO's, maar handelde eerder over het gebrek aan middelen en mensen dat binnen de context van mensenhandel bestaat.

Daarnaast lijkt er in tegenstelling tot de inzichten van de wetenschappelijke literatuur niet echt sprake te zijn van een discours van de NGO's als 'opvangnet voor het falen van de staat', maar bestaat er een grote verscheidenheid in de uiterst positieve beeldvorming die de beleidsactoren hanteren over de opvangcentra. NGO's worden gezien als expert, informatiekanaal of partner, maar vooral als een belangrijk kanaal voor de opvang en begeleiding van slachtoffers. Hoewel dit discours erg lovend is, wordt gewaarschuwd voor het feit dat door het diverse discours, NGO's hun basisrol uit het oog dreigen te verliezen.

In tegenstelling tot dit positief discours, hanteren de opvangcentra eerder een beperkt discours over de beleidsactoren. Aan het begin van de samenwerking worden de beleidsactoren als incompetent naar voren geschoven. Hierbij werd het duidelijk dat vooral de politie en het gerecht als zondebok werd beschouwd. Dit discours evolueerde geleidelijk aan in de erkenning van de beleidsactoren als partner. Toch blijft het 'incompetente' karakter nog steeds doorwegen. Dit beeld is vandaag geëvolueerd in het beeld van de beleidsactoren als verkopers van lucht(kastelen).

Alhoewel een vlotte samenwerking en beeldvorming noodzakelijk zijn in de bestrijding van mensenhandel, blijkt uit de analyse dat dit echter geen evident gegeven is. Hoewel iedereen overtuigd is

van het belang en nut van samenwerking, is het belangrijk dat een open discussie tussen de betrokkenen wordt opgestart over de rol van de betrokkenen en de grenzen van de samenwerking.

Ondanks de interessante vaststellingen die voortvloeien uit dit onderzoek, is het noodzakelijk om op de beperkingen van de studie te wijzen.

Deze studie verrichtte een onderzoek naar de relatie tussen de verschillende actoren in de Belgische context. Het is echter noodzakelijk om erop te wijzen dat in het kader van mensenhandel veralgemeningen uitgesloten en zelfs gevaarlijk kunnen zijn, aangezien elk geval erg verschillend is. Deze studie is dan ook een specifiek onderzoek naar de Belgische samenwerking. Een analyse van de situatie uit andere landen kan evenwel een heel verschillend beeld naar boven brengen.

Door middel van het uitvoeren van een multi-methodologisch onderzoek werd getracht een zo volledig mogelijk beeld te geven van de samenwerking en beeldvorming. Hoewel hiervoor werd geopteerd om een gedetailleerder beeld te scheppen, werd het onderzoek ook enigszins beperkt door de combinatie van methodes. Omdat de tijdsperiode van het onderzoek beperkt was, was het immers onmogelijk om de drie analyses op een gedetailleerde manier uit te voeren. In verder onderzoek dient met deze restrictie rekening worden gehouden.

In de bestrijding van mensenhandel neemt de juridische aanpak een belangrijke plaats in. Er duiken dan ook vaak thesisstudies over mensenhandel op bij studenten rechten of criminologie. Hierbij wordt vaak het juridische aspect van de problematiek benaderd. Hoewel de problematiek van mensenhandel zich bijzonder goed leent tot dit type onderzoek, werd in deze studie voor een andere invalshoek gekozen. Er werd niet gefocust op de slachtoffers, op de wetgeving of op de bestrijding ervan. Evenmin werd er gekozen om een daderprofiel op te stellen. Binnen deze studie werd voor een heel andere aanpak gekozen. Om deze studie een communicatiewetenschappelijk doel te geven, werd getracht om de relaties tussen de beleidsactoren en NGO's - die een rol spelen in de bestrijding van de netwerken en de opvang van de slachtoffers - in kaart te brengen. Hoewel de resultaten bevredigend zijn, werd het in de loop van het onderzoek toch duidelijk dat een kennis van de wetgeving en het bredere juridische veld een meerwaarde hadden kunnen betekenen voor de interpretatie van bepaalde processen. Desondanks werd getracht toch een vernieuwende kijk naar voren te schuiven op de problematiek.

Ondanks de problemen die werden vastgesteld in de loop van het onderzoek, wenst deze studie een aanmoediging te zijn voor toekomstig onderzoek.

Binnen dit onderzoek werd gekozen om enkel de relaties tussen de verschillende actoren binnen de Belgische context te belichten. Dit was – omwille van restricties met betrekking tot tijd en middelen – een bewuste keuze, maar er dient echter in het achterhoofd gehouden te worden dat mensenhandel in de eerste plaats een internationaal probleem is dat grensoverschrijdend werkt. Een grootschalige studie, waarbij de relaties op Europees vlak worden bekeken, en de betrokkenheid van de opvangcentra op dit niveau wordt geanalyseerd, kan hier een interessante piste vormen. Hierbij dient wel de nodige aandacht worden besteed aan de verschillen die bestaan tussen de landen. Er dient ook een onderscheid te worden gemaakt volgens bestemming-, transit- en oorsprongland, om een correcter beeld te vormen.

Binnen deze studie werd gefocust op een brede groep van 'slachtoffers van mensenhandel'. Toch bleek er nog een aparte groep slachtoffers te zijn, m.n. de niet-begeleide minderjarigen, die eerder in relatie tot

mensensmokkel het slachtoffer worden van exploitatie.⁶⁶⁴ De opvangcentra die zich bezig houden met slachtoffers van mensenhandel, beschikken meestal niet over de infrastructuur om deze slachtoffers op te vangen. Een bijkomend onderzoek naar de relaties tussen de andere opvangcentra en beleidsactoren is in de toekomst mogelijk en aangewezen.

Hoewel deze studie een analyse van de samenwerking tussen de verschillende actoren is, focust dit onderzoek vooral op de manier waarop de actoren zelf hun relatie percipiëren. Het zou mogelijk interessant kunnen zijn om na te gaan hoe deze samenwerking in ogen van de slachtoffers zelf verloopt. Hoe menen de slachtoffers dat de samenwerking in zijn werk gaat? En stemt dit overeen met de conclusies van dit onderzoek?

Deze studie heeft getracht om de relaties in beeld te brengen tussen beleidsactoren en NGO's. Er werd gewezen op de sterkten van de interactie, maar ook op de tekortkomingen. Het zou interessant zijn mocht een gesprek op gang komen tussen de betrokkenen op de vergadering van de Interdepartementale Coördinatiecel voor de strijd tegen de mensensmokkel en mensenhandel over de sterkten en zwakten van de samenwerking en beeldvorming. Deze Cel biedt immers een platform om de problemen die zich op het terrein stellen te bespreken. Hier kan dan openlijk worden gesproken over zaken zoals de begrenzing van de taken van de betrokkenen en over het al dan niet opstellen van een gedragscode om de relatie te regelen.

Deze studie tracht dan ook een aanknoping te zijn voor verder debat tussen de betrokkenen, en een streven naar het verderzetten en het uitbreiden van de bestaande relaties. Het bestuderen van de inzichten biedt voor de betrokkenen hopelijk een meerwaarde om de vastgestelde tekortkomingen naar de toekomst toe het hoofd te bieden, maar ook om de sterkten van de relatie aan te grijpen en te koesteren.

⁶⁶⁴ LANJRI (N.). 5 mei 2008, zie bijlage: p. 95.

DEEL 5: BIBLIOGRAFIE

- ALTINK (S.M.). Handel en wandel. Malafide migratiebemiddeling van vrouwen. In: *Justitiële verkenningen*, 1996, jg.22, nr1, p. 63.
- ANTROBUS (P.). Funding for NGOs: Issues and Options. In: *World Development*, 1987, vol.15, Supplement, pp. 95-102.
- ARTS (B.J.M.). Naar een mondiale democratie? De rol van 'niet-statelijke actoren'. In: ENGELEN (R.), SIE DHIAN HO (M.). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam University Press, Amsterdam, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004, pp. 95-112.
- BENNETT (J.). Recent Trends in Relief Aid: Structural Crisis and the Quest for a New Consensus. In: BENNETT (J.). *Meeting Needs. NGO Coordination in Practice*. London, Earthscan Publications Ltd, 1995, pp. 190.
- BOEIJE (H.). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam, Boom uitgeverij, 2005, p. 180.
- BONTINCK (W.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag*. http://www.senate.be/doc/misc/mensenhandel_29-6-2001.pdf , zie bijlage: p. 168.
Datum van raadpleging: 8 juni 2008.
- BOUGET (D.), PROUTEAU (L.). National and Supranational Government-NGO Relations: Anti-Discrimination Policy Formation in the European Union. In: *Public Administration and Development*. 2002, nr. 22, p. 31-37.
- BRINKERHOFF (J.L.) Donor-Funded Government-NGO Partnership for Public Service Improvement: Cases from India and Pakistan. In: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2003, vol. 14, nr.1, p. 105-106.
- BROWN (D.S.), BROWN (J.C.), DESPOSATO (S.W.). Promoting and Preventing Political Change through Internationally Funded NGO Activity. In: *Latin American Research Review*, 2007, vol. 42, nr. 1, p. 127.
- BUCHOWSKI (M.). The shifting meanings of civil and civic society in Poland. In: HANN (C.), DUNN (E.) (eds.). *Civil Society. Challenging Western Models*. London, Routledge, 1996, p.81.

- BURNELL (P.), CALVERT (P.). *Civil Society in Democratization*. Portland, Frank Cass, 2004, p. 279.
- CGKR. *Migratiestromen*.
<http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=37&titel=Migratiestromen> , zie bijlage: p. 150. , Datum van raadpleging: 5 maart 2008.
- CGKR. *Wat is mensenhandel?*
<http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=39&titel=Wat+is+mensenhandel%3F>, zie bijlage: p.154. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.
- CGKR. *Actoren*.
<http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=96&titel=Actoren> , zie bijlage: p. 159. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.
- CGKR. *Centra slachtoffers*.
<http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=97&titel=Centra+slachtoffers> , zie bijlage: p. 165. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.
- CGKR. *Rol van het Centrum*.
<http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=95> , zie bijlage: p. 167. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.
- CGKR. *Jaarverslag: Beeldvorming van de mensenhandel en analyse van de rechtspraak*. Brussel, J.Leman, 2001, pp.110.
- CGKR. *Jaarverslag: Beeldvorming van de mensenhandel en analyse van de rechtspraak*. Brussel, J.Leman, 2001, pp.110, p. 61.
- CGKR. *Jaarverslag mensenhandel 2007*.
http://www.diversiteit.be/?action=publicatie_detail&id=25&thema=2 , zie bijlage: p.170. Datum van raadpleging: 28 mei 2008.
- CGKR. *Mensenhandel: Nog steeds te veel laksheid en onverschilligheid. Evaluatierapport over de evolutie en de resultaten van de bestrijding van de internationale mensenhandel*. Brussel, CGKR, 1997, p. 110.
- CGKR. *Strijd tegen de mensenhandel: Meer samenwerking, ondersteuning en engagement. Evaluatierapport over de evolutie en de resultaten van de bestrijding van de internationale mensenhandel*. Brussel, CGKR, 1998, p. 113.
- CGKR. *Jaarverslag 2006 : Slachtoffers in beeld*. Brussel, J. De Witte, 2007, pp. 47-48

- CHANDHOKE (N.). The 'Civil' and the 'Political' in Civil Society. In: *Democratization*, 2001, vol.8, nr. 2, p.24.
- CHEVRIER (M.P.). NGO power: A Questionable Panacea. In: *International Studies Review*, 2006, nr. 8, p. 342.
- CLARK (J.). Policy influence, lobbying and advocacy. In: EDWARDS (M.), HULME (D.) (eds.). *Making a difference. NGOs and development in a changing world*. London, Earthscan Publications Ltd.,1992, p. 191.
- DE EKSTERMOLENGROEP. *Naakte Keizers of Volwaardige Partners? Rol en Plaats van de NGO-beweging in de Internationale Samenwerking*. 1994, Brussel, s.e., p. 5.
- DE DECKER (A.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag*. Brussel, 29 juni 2001. pp. 59., zie bijlage: p. .
- DE JONGE VAN ELLEMEET (H.). Slecht werkgeverschap of 'moderne slavernij'. Handhaving van een nader af te bakenen verbod. In: *Justitiële verkenningen*, 2007, jrg. 33, nr.7, p. 107.
- DEL MARMOL (D.). *La lutte contre la traite des êtres humains: quelle politique, quels outils? Colloque*. Brussel, 12 maart 2003, pp. 72.
- DEPROOST (E.) *Colloque: La lutte contre la traite des êtres humains: quelle politique, quels outils? Centre Régional du Libre de Bruxelles*, Brussel, s.e., 12 maart 2003, p. 60.
- DE RUYVER (B.), VAN HEDDEGHEM (K.). Mensenhandel tussen België en de Filippijnen. Een bilaterale piloot- en gevalstudie van vraag en aanbod. In: *Tijdschrift voor criminologie*, jg.43, 2001,nr.4, p.82.
- DE RUYVER (B.), VAN HEDDEGHEM (K.), SIRON (N.). De strijd tegen mensenhandel: beleidsprioriteit in België. Stevige, niet aflatende reactie na late ontdekking. In: *Tijdschrift voor criminologie*, 2001, jg.43, nr.4, p. 90.
- DESAI (M.). Global Governance. P.6-22 In: DESAI (M.), REDFERN (P.). *Global Governance. Ethics and Economics of the World Order*. London, Pinter, 1995, pp. 230.
- DE STOOP (C.). *Ze zijn zo lief, meneer. Over vrouwenhandelaars, meisjesbaletten en de bende van de miljardair*. Leuven, Kritak, 1992, p. 284.

- DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID. *Voorstelling*.
http://www.dsbspc.be/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=34&Itemid=73 , zie bijlage: p. 163. Datum van raadpleging: 15 maart 2008.
- DOOMERNIK (J.). Tussen daar en hier: van werving tot smokkel. In: *Tijdschrift voor criminologie*, 2001,, jg.43, nr. 4, p.5.
- DRABEK (A.G.). Development Alternatives: The Challenge for NGOs – An Overview of the Issues. In: *World Development*, 1987, Vol.15, Supplement, pp. ix.
- DUNN (E.). In: HANN (C.), *Money, morality and modes of civil society among American Mormons*. In: DUNN (E.) (eds.). *Civil Society. Challenging Western Models*. London, Routledge, 1996, p. 248.
- DUNN (W.N.). *Public Policy Analysis. An Introduction*. New Jersey, Pearson Education, 2004, p.510.
- EDWARDS (M.), HULME (D.). Scaling-up the developmental impact of NGO's: concepts and experiences. In: EDWARDS (M.), HULME (D.) (eds.). *Making a difference. NGOs and development in a changing world*. London, Earthscan Publications Ltd.,1992, p. 256.
- EHRENBERG (J.E.). *Civil Society. The critical history of an idea*. New York, NY university press, 1999, p. 308.
- ENGELN (R.), SIE DHIAN HO (M.). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam University Press, Amsterdam, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004,p. 97.
- EUROPESE COMMISSIE. *EU- Strategie inzake de preventie en de bestrijding van mensenhandel*.
http://ec.europa.eu/justice_home/news/8mars_nl.htm#a2 , zie bijlage: p. 156. Datum van raadpleging: 19 maart 2008.
- EUROPESE COMMISSIE. *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*.
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/report_expert_group_1204_en.pdf, zie bijlage: p. 157. Datum van raadpleging: 19 maart 2008.
- EUROPESE COMMISSIE. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. For further actions in the fight against trafficking in women*.
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/COM19989612ENfinal.doc , zie bijlage: p. 158. Datum van raadpleging: 17 maart 2008.

- EUROPESE COMMISSIE. *Recommendations on identification and referral to services of victims of trafficking in human beings.*
http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/anti_trafficking_day_07/doc/recommendations_euatd_panel1_11_10_07_en.pdf , zie bijlage: p. 170. Datum van raadpleging: 6 mei 2008.

- EUROPESE COMMISSIE. *Mensenhandel- bron van toenemende bezorgdheid.*
http://ec.europa.eu/justice_home/news/8mars_nl.htm#a1 , zie bijlagen: p. 158., Datum van raadpleging: 6 mei 2008.

- FOD JUSTITIE. *10 AUGUSTUS 2005. — Wet tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers.*
<http://www.pagasa.be/uploads/documenten/wet10aug2005.pdf> , zie bijlage: p. 155. , Datum van raadpleging: 5 maart 2008.

- FRANTZ (T.R.). The Role of NGOs in the Strengthening of Civil Society. In: *World Development*, 1987, vol. 15, Supplement, pp.121-127.

- FRIEDLANDER (R.A.). Human Rights Theory and NGO Practice: Where Do We Go From Here? In: NANDA (V.P.), SCARRITT (J.R.), SHEPHERD (G.W.) (eds.). *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures and NGO Strategies*. Colorado, Westview Press, 1981, pp. 222.

- FRIESENDORF (C.). Pathologies of Security Governance: Efforts Against Human Trafficking in Europe. In: *Security Dialogue*, 2007, vol.38, nr.3, pp.379-402.

- GHOSH (B.). *Huddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration*. The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. xiii.

- GILL (G.). *The dynamics of democratization. Elites, civil society and the Transition process*. NY, St.Martin's Press, 2000 p. 296.

- GOODHAND (J.). *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict*. Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc, 2006,. pp. 239.

- HANN (C.). Political society and civil anthropology. In: HANN (C.), DUNN (E.) (eds.).. *Civil Society. Challenging Western Models*. London, Routledge, 1996, p. 248.

- HAVEMAN (R.H.). Prostitutie. Bemiddeling, exploitatie en het strafrecht. In: *Justitiële verkenningen*, 1996, nr1, p. 26.

- HEWSON (M.), SINCLAIR (T.J.). The Emergence of Global Governance Theory. In: HEWSON (M.), SINCLAIR (T.J.). *Approaches to Global Governance Theory*, Albany. NY, State University of New York Press, 1999, pp.3-22.
- HOLMES (P.). *Discussion Paper: 'Law Enforcement Co-operation with Non-Governmental Organisations, with reference to the Protection of Victims and Victims as Witnesses'. Conference on Prevention of and Fighting Against Trafficking in Human Beings with a Particular Focus on Enhancing Co-operation in the Process of European Union Enlargement.* Brussel, s.e., 2002, pp.29.
- HUDOCK (A.C.). *NGOs and Civil Society. Democracy by Proxy?* Cambridge, Polity Press, 1999, p.1.
- HUTSEBAUT (F.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag.* http://www.senate.be/doc/misc/mensenhandel_29-6-2001.pdf zie bijlage: p.168. Datum van raadpleging: 8 juni 2008.
- JACQUET (P.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag.* http://www.senate.be/doc/misc/mensenhandel_29-6-2001.pdf zie bijlage: p. 168. Datum van raadpleging: 8 juni 2008.
- KAVIRAJ (S.), KHILNANI (S.). *Civil Society. History and Possibilities.* Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 344.
- KEANE (J.). *Civil society, old images, new visions.* Cambridge, Polity press, 1998, p. 201.
- KIEMEL (J.), TEN KATE (W.). De programmatische aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Een verkenning aan de hand van Snee. In: *Justitiële verkenningen*, 2007, jrg. 33, nr.7, p. 98.
- LAZCO (F.), GOZDZIAK (E.). Data and Research on Human Trafficking: a global survey. In: *International Migration*, 2005, vol. 43 nr. ½., p.14.
- LEEMANS (A.F.). De totstandkoming van het beleid. In: HOOGEWERF (A.). *Beleid belicht 1. Sociaal-wetenschappelijke beleidsanalyse.* Alphen aan den Rijn, Samson, 1972, p. 230.
- MAHONEY (C.). Help versus Harm: The Impact of NGO Interventions. In: *International Studies Review*, 2007, nr. 9, p. 286.
- MEIJER (J.). 'Zonder de lotto kunnen we niet werken'. In: *De Morgen*, 21 juni 2008, p.9.

- MICHAEL (S.). Undermining Development: The Absence of Power among Local NGOs in Africa. In: *International Studies Review*, 2006, nr. 8, p. 18.
- MIEG (H.A.), BRUNNER (B.). Experteninterviews. Reflexionen zur Methodologie und Erhebungstechnik. In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, s.d., vol.30, nr. 1, p. 201.
- NAJAM (A.). NGO accountability: a conceptual framework. In: *Development Policy Review*, 1996, vol. 14, p. 346.
- NEWMAN (C.L.). Comparative Study of NGO/Government Partnerships. In: *The International Journal of Not-for-Profit Law*. 2000, vol. 2, issue 3, p. 1.
- NIJBOER (J.), HESSELING (R.), SMIT (M.). Mensensmokkel en mensenhandel. Een inventarisatie. In: *Tijdschrift voor criminologie*, 2001, jg.43, nr. 4, p.5.
- N.N. Voorwoord. In: *Justitiële verkenningen*, 1996, nr.1, p.5.
- N.N. *What is an NGO?*
<http://www.indianngos.com/ngosection/newcomers/whatisanngo.htm> , zie bijlage p. 148.
 Datum van raadpleging: 5 maart 2008.
- N.N. *Gerecht valt binnen in hotel Conrad.*
<http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/333033/2008/07/01/Gerecht-valt-binnen-in-hotel-Conrad.dhtml>, zie bijlage: p. 172, Datum van raadpleging: 1 juni 2008.
- N.N. *Global Governance: The Next Frontier*. Egmont paper 2. Brussel, Academia Press, 2004, pp.22.
- N.N. *De strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Beleid en aanpak.*
<http://www.diplomatie.be/nl/pdf/mensenhandelnl.pdf> , zie bijlage: p. 161. , Datum van raadpleging: 19 juni 2008.
- N.N. *Mensenhandel: Illegale huishoudsters.*
<http://www.dofi.fgov.be/nl/publicaties/parlementaire%20vragen/577.pdf> , zie bijlage: p. .
 Datum van raadpleging: 12 april 2008.
- N.N. *College van Procureurs Generaal.*
http://www.just.fgov.be/nl_hm/parket/collegenl.htm , zie bijlage: p. . Datum van raadpleging: 20 juni 2008.

- N.N. *La lutte contre la traite des êtres humains: quelle politique, quels outils?* Brussel, Centre Régional Libre de Bruxelles. 2003.pp. 72.
- N.N. *Payoke, Erkend opvang- en begeleidingscentrum voor slachtoffers van mensenhandel.* Antwerpen, Payoke vzw, 2007, p.4.
- N.N. *Human Trafficking and Labour Exploitation. ILO Guidelines for legislators and law enforcement. Special Action Programme to combat forced labour.* s.i. ,s. e., s.d. p. 46.
- NRC HANDELSBLAD. *QAUNGO.*
http://www.nrc.nl/economie/economie_voor_jou/lijs...evj_begrippenlijst/article134091.ece
 zie bijlage p. 149. Datum van raadpleging: 4 maart 2008.
- OTTAWAY (M.). Civil Society. In: BURNELL (P.), RANDALL (V.) (eds.). In: *Politics in a developing world.* Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 407.
- OTTAWAY (M.), CAROTHERS (T.). *Funding Virtue. Civil Society aid and democracy promotion.* Washington D.C., The Brookings Institution Press, 2000, p. 340.
- OTTO (D.) Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society. In: *Human Rights Quarterly*, 1996, vol. 18, nr.1, pp. 107-141.
- PAYOKE. *Juridische instrumenten.* <http://www.payoke.be/> , zie bijlage: 153. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.
- PAYOKE. *Psychologische begeleiding.* <http://www.payoke.be/> , zie bijlage: 166. Datum van raadpleging: 5 maart 2008.
- PEARCE (J.). NGOs and social change: agents or facilitators? In: *Development in Practice*, 1993, Vol. 3, Nr. 3, p. 222.
- PEARSON (E.). *La Traite des Personnes, les Droits de l'Homme: Redéfinir la Protection des Victimes.* Londen, Anti-Slavery International, 2002, p.123.
- POLITIE. *Mensenhandel en mensensmokkel. Politie-aanpak gaat breder en dieper.*
http://www.polfed-fedpol.be/presse/presse_detail_nl.php?recordID=1631 , zie bijlage: p.164. Datum van raadpleging: 14 juni 2008.
- POTTER (J.), WETHERELL (M.). *Discourse and social psychology: beyond attitudes and behaviour.* London, Sage, 1987, p. 216.

- POULTON (R.), HARRIS (M.). *Putting People First, Voluntary Organisations and Third World Development*. London, Macmillan, 1988, pp.178.
- PRODI (R.), KINNOCK (N.). "De Commissie en Niet-gouvernementele organisaties: Bouwen aan een sterker partnerschap.". http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/intro_nl.htm , zie bijlage: p. 169. Datum van raadpleging: 19 maart 2008.
- REISIGL (M.), WODAK (R.). *Discourse and Discrimination; Rhetorics of racism and antisemitism*. London, Routledge, 2001, pp. 291.
- RIBEIRO (B.T.) Discourse and identity. Footing, positioning, voice. Are we talking about the same things? In: DE FINA (A.), SCHIFFRIN (D.), BAMBERG (M.) (eds.). *Discourse and Identity*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 462.
- RIJKEN (C.). *Trafficking in Persons. Prosecution from a European Perspective*. The Hague, TMC Asser Press, 2003, pp.323.
- ROSENAU (J.N.). Governance in the twenty-first century. In: *Global Governance*, 1995, nr. 1, pp. 13-14.
- RUBIN (H.J.), RUBIN (I.S.). *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*. Sage Publications, California, 1995, p.1.
- SANYAL (P.). Capacity Building Through Partnership: Intermediary Nongovernmental Organizations as Local and Global Actors. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2006, vol. 35, nr. 1, pp. 66-82.
- STARING (R.). Handelaars in vrouwen; achtergronden en werkwijzen. In: *Justitiële verkenningen*, 2007, jrg. 33, nr.7, p.51.
- STEINBERG. (N.). *Background Paper on GONGOs and QUANGOs and Wild NGOs*. <http://www.globalpolicy.org/ngos/intro/defining/2001/0112wild.htm>, zie bijlage p. 145. Datum van raadpleging: 4 maart 2008.
- SMILLIE (I.), HELMICH (H.). *Non-governmental Organisations and Governments: Stakeholders for Development*. Parijs, OECD, 1993, pp. 363.
- SMIT (M.). Mensenhandel: een moderne vorm van slavernij. In: *Tijdschrift voor criminologie*, 2001, jg.43, nr. 4, pp. 61-62.
- SMIT (M.S.), BOOT (M.). Het begrip mensenhandel in de Nederlandse context. Achtergronden en reikwijdte. In: *Justitiële verkenningen*, 2007, jrg. 33, nr.7, p.10.

- SÖRENSEN (P.), VAN LIER (H.). *20 jaar Payoke. Erkend opvang- en begeleidingscentrum voor slachtoffers van mensenhandel*. Antwerpen, Payoke vzw, 2007, p.41.
- SÖRENSEN (P.) *Jaarverslag 2004*. Antwerpen, Payoke, 2004, p. 3.
- TEN HAVE (P.). *Interviews en interviewen*. <http://www2.fmg.uva.nl/emca/INT.htm>, zie bijlage: p. 152. Datum van raadpleging: 8 april 2008.
- THIJS (E.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag*. 29 juni 2001, s.e., Brussel,. p.26
- VAN DE GRAAF (H.), HOPPE (R.). *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de Beleidkunde*. Bussum, Coethino, 1996, p. 499.
- VANDEKERCKHOVE (W.). Ethische problemen voor en van NGO's in de strijd tegen mensenhandel. In: VANDEKERCKHOVE (W.), ILINA (S.), VAN DEN ANKER (C.), PEARSON (E.), DOEZEMA (J) (eds.). *Cahier 5: NGO's in de strijd tegen mensenhandel. Humanitaire motieven, repressieve middelen?* Antwerpen, EPO, 2003,p. 77.
- VAN DER HEIJDEN (H.). The Reconciliation of NGO Autonomy, Program Integrity and Operational Effectiveness with Accountability to Donors. In: *World Development*. 1987, Vol.15, Supplement, p. 111.
- VAN DER SYPT (E.). *Het Belgische federaal parket*. s.e. 2007, p.1.
- VAN DER SYPT (E.). *Mensenhandel en prostitutie. Een krachtig optreden. Studiedag*. http://www.senate.be/doc/misc/mensenhandel_29-6-2001.pdf zie bijlage: p.168 . Datum van raadpleging: 8 juni 2008.
- VAN DIJK (R.), NIJBOER (J.), VOCKS (J.). Sociale en culturele achtergronden van vrouwenhandel. In: *Tijdschrift voor criminologie*, 2001,jg.43, nr.4 p.72.
- VAN DIJK (T.A.). *Discourse as social interaction*. London, Sage Publications, 1997, p.324.
- VAN GESTEL (B.), SCHEEPMAKER (M.P.C.). Voorwoord. In: *Justitiële verkenningen*, 2007, jrg. 33, nr.7, p.5
- VÄYRYNEN (R.). *Illegal Immigration, Human Trafficking, and Organized Crime*. http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2003/en_GB/dp2003-072/, zie bijlage: p. 151. Datum van raadpleging: 12 februari 2008.

- VERMEULEN (G.). *Mensenhandel in België. Status questionis, evaluatie en toekomstopties*. Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2006, p.104.
- VIVIAN (J.). NGOs and sustainable development in Zimbabwe: no magic bullets. In: *Development and Change*. 1994, vol. 25 nr. 1, p. 190.
- WIARDA (J.). Trends in de wetgeving inzake mensensmokkel en mensenhandel. In: *Tijdschrift voor criminologie*, 2001, jg.43, nr. 4, p. 49.
- WIJERS (M.). Vrouwenhandel en de overheid. De oplossingsstrategieën kritisch bezien. In: *Justitiële verkenningen*, 1996, nr1, p. 10.
- WILLETTS (P.). *What is a Non-Governmental Organization?*, <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM>, zie bijlage: p. 146. Datum van raadpleging: 28 februari 2008.
- WISEBERG (L.S.), SCOBLE (H.M.). Recent Trends in the Expanding Universe of NGOs Dedicated tot the Protection of Human Rights. NANDA (V.P.), SCARRITT (J.R.), SHEPHERD (G.W.) (eds.). *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures and NGO Strategies*. Colorado, Westview Press, 1981, p. 252.
- ZAIDI (S.A.). Ngo failure and the need to bring back the state. , In: *Journal of International Development*, 1999, nr. 11. pp.259-271.
- 11.11.11. *Wat betekent NGO?* <http://www.11.be/index.php?option=content&task=view&id=172>, zie bijlage p. 147. Datum van raadpleging, 5 maart 2008.

DEEL 6: BIJLAGEN