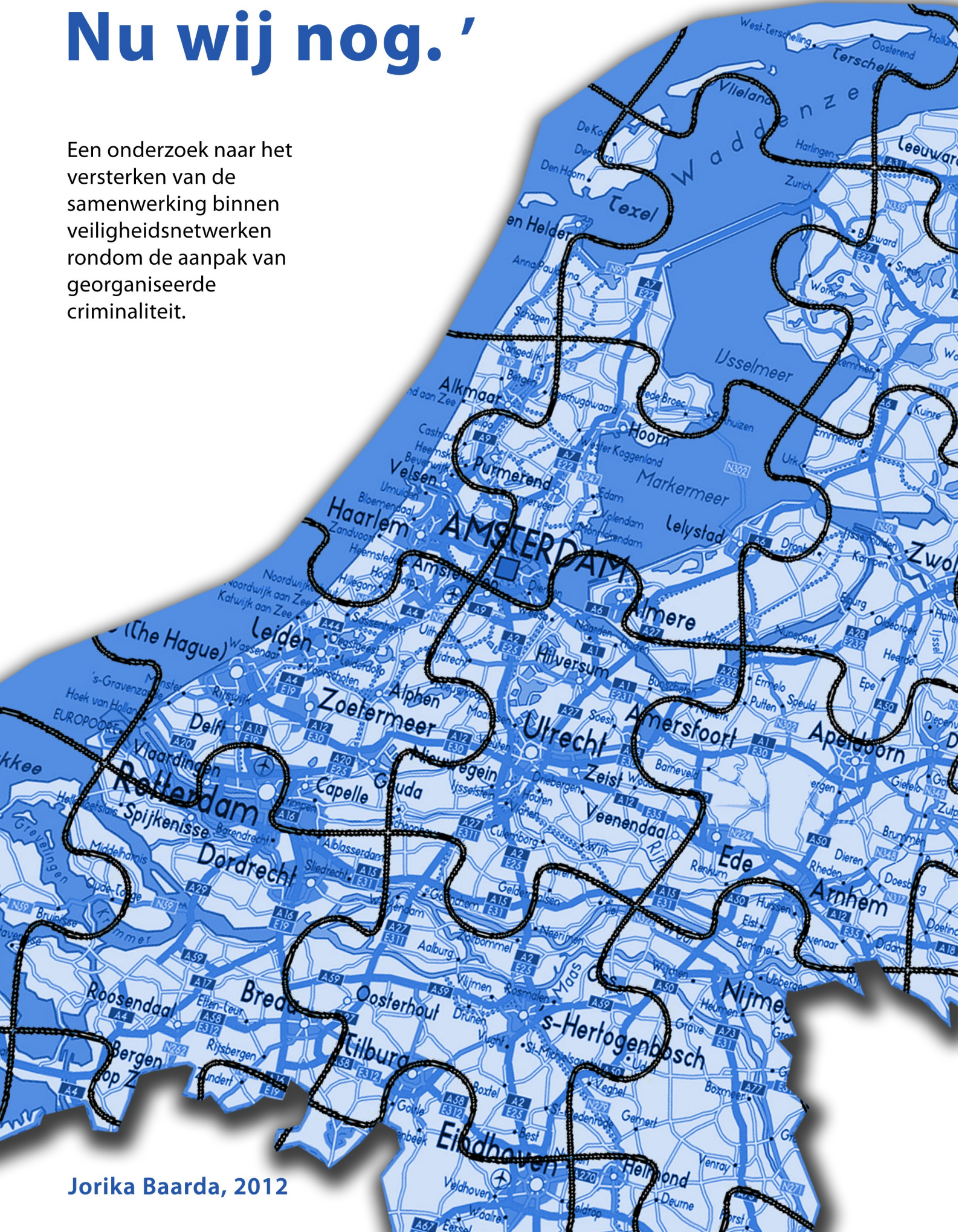


'De criminaliteit is georganiseerd. Nu wij nog.'

Een onderzoek naar het versterken van de samenwerking binnen veiligheidsnetwerken rondom de aanpak van georganiseerde criminaliteit.



'De criminaliteit is georganiseerd. Nu wij nog.'

Een onderzoek naar het versterken van de samenwerking binnen veiligheidsnetwerken rondom de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Jorika Baarda
j.h.baarda@uu.nl
studentnummer 3212688

Utrecht, augustus 2012



Universiteit Utrecht

Scriptie ter afronding van de master Publiek Management
Bestuurs- en Organiseringswetenschap
Universiteit Utrecht



Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Centrum Versterking Opsporing (CVO)
Politie Nederland

Begeleider universiteit: dhr. dr. Martijn van der Meulen
Begeleider CVO: dhr. Ben Tersteeg
Tweede lezer: dhr. dr. Albert Meijer

Voorwoord

Halverwege mijn onderzoeksperiode, op 23 april 2012, valt het kabinet Rutte. Plannen liggen voorlopig stil, ambities worden bevroren en voornemens worden even niet meer nagestreefd. We weten nog niet wat nieuwe verkiezingen in september gaan brengen en verblijven nu even in onzekerheid. Ook binnen het Centrum Versterking Opsporing (CVO) heerste onzekerheid, toen door de val van het kabinet onduidelijk werd op welke manier de transitie naar de Nationale Politie door zou zetten. Deze veranderlijkheid van het alledaagse leven illustreert hoe organisaties, maar nog veel meer de mensen in deze organisaties, voortdurend moeten inspelen op nieuwe situaties en om moeten gaan met onzekerheid.

Ook ik heb in het proces van het schrijven van de scriptie moeten inspelen op nieuwe situaties. De wereld achter het waarborgen van de veiligheid van de Nederlandse maatschappij kende ik voor dit onderzoek nauwelijks, ik wist nog net van het bestaan van de Koninklijke Marechaussee. Maar wat een gemeente en de Belastingdienst met de aanpak van georganiseerde criminaliteit te maken hebben? Dit onderzoek heeft een wereld voor mij geopend waarin mensen elke dag weer keihard werken om zo goed mogelijk hun werk uit te voeren. Ik dank alle respondenten die mij een klein stukje van hun werk hebben laten zien om in dit onderzoek erachter te komen op welke manier verschillende overheidsorganisaties gezamenlijk te werk kunnen gaan.

Graag wil ik de medewerkers van het CVO bedanken die tijdens het scriptieproces met mij hebben meegeleefd. Door het voeren van interessante gesprekken, het stellen van kritische vragen en het toesturen van boeiende artikelen heb ik in zes maanden tijd veel meer kennis opgedaan en geleerd dan wat er in deze scriptie staat omschreven. In het bijzonder bedank ik Ben Tersteeg, die mij heeft begeleid door zijn tijd voor mij vrij te maken en voortdurend zijn betrokkenheid toonde. Ben, ik heb jouw hulp zeer gewaardeerd. Ook Karina Rauh heeft met haar kritische blik geholpen om de nodige verscherping in dit onderzoek aan te brengen.

Naast de medewerkers van het CVO heeft ook de opleiding Publiek Management bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie. Vanuit de Universiteit Utrecht ben ik uitstekend begeleid door Martijn van der Meulen. Zijn feedback stelde mij steeds weer voor nieuwe uitdagingen om het onderzoek zo goed mogelijk uit te voeren. Ook Albert Meijer heeft mij als tweede lezer geholpen om deze scriptie tot een geheel te maken. Het was erg fijn om met mijn studiegenoten, in het bijzonder Tamarah Collij, het scriptieavontuur te delen. Ten slotte dank ik mijn vrienden en familie. Jullie onvoorwaardelijke steun heeft mij gedurende het gehele proces de kracht gegeven om tot het einde door te blijven gaan.

Jorika Baarda
Utrecht, augustus 2012

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	4
Samenvatting	6
1. 'De criminaliteit is georganiseerd. Nu wij nog.'	9
1.1. Werken aan samenwerken.....	9
1.2. 'Nu wij nog.'.....	11
1.3. Probleemstelling.....	11
1.3.1. Doelstelling.....	12
1.3.2. Onderzoeksvraag	12
1.4. Relevantie.....	14
1.4.1. Maatschappelijke relevantie.....	14
1.4.2. Wetenschappelijke relevantie.....	14
1.5. Opbouw en leeswijzer.....	15
2. Samenwerken in netwerken: sociaal-cognitieve factoren en versterken van samenwerking ...	17
2.1. Inleiding.....	17
2.2. Samenwerken in netwerken	18
2.2.1. Samenwerken in netwerken.....	18
2.2.2. Waarom wil de overheid samenwerken?.....	19
2.2.3. Samenwerken in veiligheidsnetwerken: het delen van informatie.....	20
2.2.4. Kernsuccesfactor: vertrouwen.....	21
2.2.5. Drie netwerkspanningen.....	22
2.2.6. Samenwerken in netwerken: een overzicht.....	24
2.3. Sociaal-cognitieve factoren.....	24
2.3.1. Factoren voor samenwerken: voorafgaande de samenwerking.....	25
2.3.2. Factoren tijdens de samenwerking.....	29
2.3.3. Sociaal-cognitieve factoren in samenwerking: een overzicht.....	32
2.4. Versterken van netwerksamenwerking.....	32
2.4.1. Managen van een netwerk.....	33
2.4.2. Evaluatie van het ervaren succes van proces en resultaat.....	34
2.4.3. Leren in een netwerk.....	35
2.4.4. Beïnvloeden van percepties en verwachtingen.....	37
2.4.5. Versterken van netwerksamenwerking: een overzicht.....	39
2.5. Samenwerken in netwerken: omgaan met drie spanningen.....	40
2.5.1. Efficiëntie en inclusiviteit nader bekeken	41
2.5.2. Interne en externe legitimiteit nader bekeken.....	42
2.5.3. Flexibiliteit versus stabiliteit nader bekeken.....	43
2.5.4. Omgaan met drie spanningen: afsluiting.....	43
3. Methoden en technieken	45
3.1. Inleiding.....	45
3.2. Strategie: wat en waarom?.....	45

3.3. Technieken: hoe?.....	46
3.3.1. Interviews.....	46
3.3.2. Documentanalyse.....	47
3.3.3. Observaties.....	47
3.4. Operationalisatie.....	47
3.4.1. Sociaal-cognitieve factoren geoperationaliseerd.....	47
3.4.2. Versterken van netwerksamenwerking geoperationaliseerd.....	49
3.5. Afbakening onderzoeksobject: wie en waarom deze?.....	50
3.6. Resultaatverwerking en data-analyse.....	52
3.7. Betrouwbaarheid en validiteit	52
3.7.1. Betrouwbaarheid.....	52
3.7.2. Validiteit.....	53
4. Samenwerken in Brabant en Noord-Holland.....	55
4.1. Inleiding.....	55
4.2. Brabant.....	56
4.2.1. Beschrijving van het netwerk in Brabant.....	56
4.2.2. Sociaal-cognitieve factoren.....	58
4.2.3. Versterken van netwerksamenwerking.....	66
4.3. Noord-Holland.....	69
4.3.1. Beschrijving van het netwerk in Noord-Holland.....	70
4.3.2. Sociaal-cognitieve factoren.....	71
4.3.3. Versterken van netwerksamenwerking.....	79
4.4. Samenwerken in Brabant en Noord-Holland: afsluiting.....	82
5. Samenwerken over de grenzen heen: de analyse	83
5.1. Inleiding.....	83
5.2. Drie sets resultaten naast elkaar.....	83
5.2.1. Sociaal-cognitieve factoren voorafgaande de samenwerking.....	83
5.2.2. Sociaal-cognitieve factoren tijdens de samenwerking.....	87
5.2.3. Versterken van de samenwerking.....	90
5.3. De analyse van drie sets van resultaten: een overzicht	93
5.3.1. Paradox van de netwerkspanningen.....	94
5.4. Samenwerken over de grenzen heen: afsluiting.....	96
6. Conclusie en aanbevelingen.....	97
6.1. Inleiding.....	97
6.2. Samenwerken in netwerken.....	97
6.3. Samenwerken in Brabant en Noord-Holland.....	98
6.4. Drie spanningen in balans.....	98
6.5. Praktische aanbevelingen.....	99
6.6. Reflectie en discussie.....	101
Literatuurlijst.....	103
Bijlage: interviewvragen met topics.....	106

Samenvatting

In dit onderzoek is ingegaan op de vraag hoe een netwerksamenwerking effectief beïnvloed kan worden, met als centrale casus de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het Centrum Versterking Opsporing (CVO) van de politie ervaart dat de huidige integrale aanpak niet snel genoeg het gewenste effect in de samenleving bereikt. In de huidige netwerken ervaart de politie dat zij onvoldoende weet over de positie van andere netwerkpartners. De verwachting is dat met kennis van netwerkdeelnemers over de wijze waarop zij de samenwerking beleven, strategieën kunnen worden opgezet ter versterking van de samenwerking. De onderzoeksvraag luidt zodoende: *'Op welke manier zijn in een integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit strategieën in te zetten om relevante sociaal-cognitieve factoren effectief te beïnvloeden?'*.

Het onderzoek is gestart met een theoretische verkenning naar het samenwerken in netwerken. Hierbij is duidelijk geworden dat het voor samenwerken binnen de aanpak van georganiseerde criminaliteit belangrijk is om informatie te delen. Dit kan alleen wanneer er voldoende vertrouwen aanwezig is. In het netwerk is sprake van drie spanningen: efficiëntie versus inclusiviteit, interne versus externe legitimiteit en flexibiliteit versus stabiliteit.

Voor de sociaal-cognitieve factoren die van invloed zijn op de samenwerking zijn in totaal zeven factoren benoemd, die zowel voorafgaande als tijdens de samenwerking van invloed zijn. Het gaat voorafgaande de samenwerking om de beleefde noodzaak, het beleefd gemeenschappelijk doel, de beleefde wederzijdse afhankelijkheid en de beleving van betrokkenheid en participatievorm. Tijdens de samenwerking gaat het om verwachtingen van elkaar, sociale en systemische complexiteit en een groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden.

Vervolgens zijn vier strategieën benoemd die de samenwerking versterken door de ontwikkeling van een groter vertrouwen en de mogelijkheden om gezamenlijk informatie te delen. Het gaat hierbij om het managen van een netwerk, het evalueren van ervaren succes en resultaat, het leren in een netwerk en het beïnvloeden van percepties en verwachtingen. Deze vier strategieën zijn elk gekoppeld aan de zeven factoren, zodat iedere sociaal-cognitieve factor door minimaal twee strategieën te beïnvloeden is.

In de synthese van het theoretisch kader is bepaald dat het vinden van een balans in de drie spanningen centraal moet staan bij de keus wanneer welke strategie kan worden ingezet. Het leren in een netwerk is hierbij als belangrijkste strategie aangewezen.

Aan de hand van deze theoretische verkenning zijn de sociaal-cognitieve factoren en strategieën ter versterking ervan onderzocht in twee netwerken rondom de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Zowel het netwerk in Brabant als dat in Noord-Holland is ongeveer anderhalf jaar bezig met een integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit. Respondenten van beide netwerken ervaren niet heel direct resultaat van hun samenwerking en beleven een aantal onduidelijkheden in de samenwerking. Zo ervaren zij de samenwerking als 'zoekend', waarbij de structuur van achterliggende organisaties niet bij iedereen bekend is, de beste vorm van de samenwerking nog wordt gezocht en er onbegrip bestaat voor het niet delen van informatie. Wel is het vertrouwen in elkaar groot en is de wil om samen te werken ruimschoots aanwezig. Respondenten geven aan dat het ontbreken van de juiste organisatievertegenwoordiger en de afwachtende houding ervoor zorgen dat de samenwerking stroef verloopt. Respondenten geven aan meer behoefte te hebben aan structuur. Strategieën om de samenwerking te verbeteren worden niet bewust ingezet.

De belangrijkste conclusie is dat netwerkdeelnemers voortdurend moeten zoeken naar een balans in de spanning tussen efficiëntie en inclusiviteit, tussen interne en externe legitimiteit en tussen flexibiliteit en stabiliteit. Door blijvend te reflecteren én te leren binnen de samenwerking worden deze paradoxen overwonnen. Een flexibele instelling zorgt voor de erkenning dat het netwerk zich blijvend moet ontwikkelen. Om flexibel te kunnen zijn, kan de strategie van het leren in een netwerk worden ingezet.

Vanuit de analyse is duidelijk geworden dat het leren in een netwerk de meest effectieve strategie is om een samenwerking te versterken. Vanuit deze analyse zijn er zeven aanbevelingen geformuleerd:

1. Stel intern ruime kaders voorafgaande de samenwerking
2. Breng de juiste organisatievertegenwoordiger in het netwerk
3. Wees doordrongen van het lerend vermogen van het netwerk
4. Vergroot de kennis over elkaar
5. Vergroot de interne kennis
6. Gewoon beginnen
7. Creëer evaluatiemomenten

Met deze aanbevelingen kunnen organisaties aan de slag om het netwerk waarin zij participeren te versterken.

1. 'De criminaliteit is georganiseerd. Nu wij nog.'

"De georganiseerde criminaliteit maakt vrijwel altijd gebruik van plaatselijke infrastructuren en faciliteiten. Dat geldt op dit moment in het bijzonder voor hennepsteelt, vastgoedcriminaliteit en mensenhandel. Er zijn immers huisvesting, 'personeel' en diensten nodig om de criminele activiteiten uit te kunnen voeren. Daarnaast zijn dergelijke criminaliteitgroeperingen altijd op zoek naar manieren om crimineel vermogen wit te wassen, bijvoorbeeld door te investeren in vastgoed. Bij aankoop van vastgoed maakt een crimineel onder meer gebruik van de diensten van een notaris, advocaat, taxateur en een bank. Het grote gevaar van deze lokale inbedding is dat onder- en bovenwereld zich ongemerkt vermengen." (RIEC, 2009, p. 3)

Veiligheid is een thema dat iedereen raakt. Inwoners van Nederland gaan ervan uit dat zij zonder gevaar kunnen leven en verwachten zodoende van zowel bedrijfsleven als de overheid inzet om de veiligheid te blijven garanderen. De georganiseerde criminaliteit is echter een thema dat ver van de individuele burger afstaat, maar tegelijkertijd ongemerkt heel dicht bij de dagelijkse leefwereld komt. In het 'Nationaal Dreigingsbeeld 2008' van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) wordt georganiseerde criminaliteit omschreven als een *structurele samenwerking* tussen personen met (de intentie tot) herhaald plegen van een delict of misdrijf. Het gaat het deze groep om het gezamenlijk behalen van *financieel of materieel gewin* (KLPD, 2008, p. 15). De meeste burgers en organisaties hebben niet direct te maken met witwassen, bouwfraude, mensenhandel of drugsmokkel. Of in ieder geval niet bewust. De gevolgen van deze vorm van criminaliteit voor de Nederlandse samenleving lopen uiteen van schade voor het individu tot schade voor een hele branche, zoals aantasting van het imago van bijvoorbeeld horecaondernemingen en concurrentievervalsing. Daarnaast worden gevaar voor de volksgezondheid, maatschappelijke overlast en vermogensschade genoemd als ernstige gevolgen voor de Nederlandse samenleving (KLPD, 2008, p. 53). De integriteit van de samenleving is in het geding en de directe leefomgeving van inwoners wordt bedreigd (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2010, p. 6). Het ongemerkt vermengen van de onderwereld met de bovenwereld is een van de redenen waarom georganiseerde criminaliteit een complex probleem is. En complexe problemen vragen om slimme oplossingen.

In het kabinetsprogramma van Balkenende IV 'Samen werken, samen leven' wordt veiligheid als basisvoorwaarde genoemd voor een samenleving waarin mensen zich vertrouwd, vrij en verbonden voelen. Hierbij wordt veiligheid beschouwd als een kerntaak van de overheid (Ministerie van Algemene Zaken, 2007, p. 61). De eerste landelijke conclusies over de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland en de mogelijkheden tot aanpak hiervan zijn in 1996 gepresenteerd door de 'Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden', onder leiding van Kamerlid Van Traa (SGBO, 2002, p. 12). Zo concludeert zij dat de criminaliteit onbedoeld door de overheid wordt gefaciliteerd, bijvoorbeeld door de uitgifte van vergunningen of verstrekking van subsidies. Een van de antwoorden op de verwevenheid van onder- en bovenwereld is op 1 juni 2003 de ingebruikname van de wet Bibob (bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur). Met deze wet wordt het mogelijk om vergunningen, subsidies en opdrachten te weigeren of in te trekken op basis van verdenking op criminele doeleinden. Maar om een georganiseerd netwerk aan te pakken, moet de aanpakker zelf als georganiseerd netwerk kunnen functioneren.

1.1. Werken aan samenwerken

Op 13 december 2007 wordt in navolging op de uitkomsten van de commissie Van Traa het actieprogramma ter versterking van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit aangeboden aan de Tweede Kamer: het

'Programma Versterking Aanpak van Georganiseerde Misdad' (PVAGM). Om de doelstellingen van het programma te behalen, richt het PVAGM zich onder andere op het realiseren van meer samenhang in de aanpak van georganiseerde criminaliteit, dat staat voor een betere verbinding van de preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008a, p. 5). Hoewel de politie en het Openbaar Ministerie (OM) als strafvervolger in de Nederlandse rechtsstaat vaak gedefinieerd worden als de overheidsdiensten die belast zijn met de handhaving van openbare orde en veiligheid en het opsporen en onderzoeken van strafbare feiten, zijn zij niet meer de enige partners binnen de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Een zogenoemde integrale aanpak komt centraal te staan: een aanpak waarbij bestuurlijke, strafrechtelijke en fiscale maatregelen zoveel mogelijk gecombineerd worden ingezet bij de aanpak van problemen op gebied van mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur en handel in vastgoed (Van Daele et al., 2010, p. 33-34). Overheidsorganisaties als gemeenten, de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Koninklijke Marechaussee hebben een rol in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Een eigen rol, maar wel een die de inzet van andere organisaties moet aanvullen.

Bijna vanzelfsprekend heeft vooral politie als 'de' veiligheidspartner strategieën bedacht en uitgezet om deze vorm van criminaliteit aan te kunnen pakken. Toch beseft zij ook dat samenwerking met andere partijen van grote meerwaarde kan zijn in de aanpak van criminaliteit. Een integrale aanpak realiseert in potentie een groter effect op de veiligheid van de samenleving, doordat criminaliteit op verschillende vlakken gelijktijdig wordt aangepakt. Bovendien bemoeilijkt dit inmenging van de onderwereld in de bovenwereld. Zo wordt in het 'Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit' van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid beschreven dat strafrechtelijke opsporing en vervolging *gecombineerd* met een bestuurlijke en fiscale aanpak de meest optimale vorm is voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2010, p. 7). Hierbij wordt de strafrechtelijke aanpak van politie en justitie aangevuld door gemeenten met bijvoorbeeld toepassing van de Wet Bibob en fiscale heffingen van de Belastingdienst.

Om gemeenten meer instrumenten te geven voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit, wordt in navolging op het PVAGM op 15 februari 2008 het 'Programma bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdad' door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gepresenteerd. Een van de programmapunten is de ontwikkeling van tien Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008b, p. 10-13). Dit zijn regionale centra die functioneren als informatieknooppunt en expertisecentrum om de aanpak van georganiseerde criminaliteit te versterken, door informatie-uitwisseling te stimuleren en bij te dragen aan een georganiseerde overheid (RIEC, 2009, p. 3). Daarnaast ondersteunen zij gemeenten bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Op deze manier moet de rol van het bestuur versterkt worden. In 2011 besluit de minister van Veiligheid en Justitie dat de RIEC's per 1 januari 2012 een structureel karakter krijgen. Hierbij moeten de RIEC's territoriaal congruent worden met de beoogde tien regionale politieregio's van de Nationale Politie. Dit betekent dat er vanaf 1 januari 2012 tien RIEC's zijn, zoals op figuur 1.1. (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 2011, p. 3).

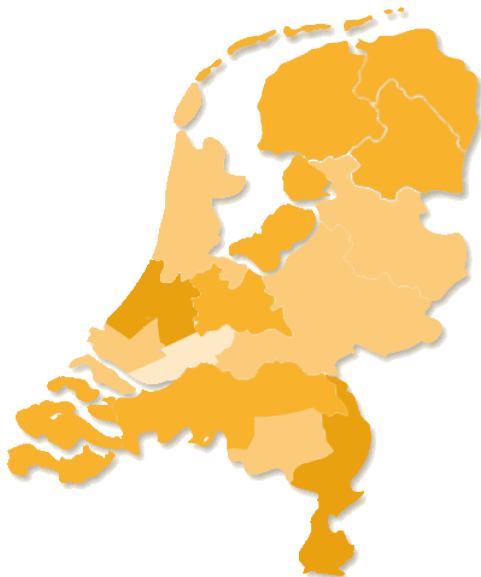
Om informatie-uitwisseling tussen de verschillende overheidspartijen in de RIEC-samenwerkingsverbanden mogelijk te maken, wordt begin april 2009 het 'Bestuurlijk Akkoord Geïntegreerde Aanpak van Georganiseerde Misdad' gepresenteerd, met hierin een modelconvenant ter bevordering van de ontwikkeling van regionale convenanten. De partners die in dit bestuurlijk akkoord worden genoemd zijn de gemeenten, het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst – Economische Controledienst (FIOD-ECD), de Sociale inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) en de Koninklijke Marechaussee (KMAR) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

2009). Met dit convenant kan informatie worden gedeeld, waardoor een breder beeld van de activiteiten van criminele organisaties ontstaat en zo de beste aanpak kan worden gekozen.

1.2. 'Nu wij nog.'

Ondanks behaalde successen van de integrale aanpak, zoals de aanpak van drugsoverlast in Oost-Nederland en het sluiten van verschillende seksinrichtingen¹, heerst binnen het Centrum Versterking Opsporing (CVO), de opdrachtgever van dit onderzoek, het idee dat de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit nog niet het gewenste effect behaalt in de samenleving. Zeker nu de vorming van de Nationale Politie gestalte krijgt, waar de huidige 26 politiekorpsen opgaan in één korps, rijst de vraag op welke manier het samenwerken met andere overheidsorganisaties straks een structureel ingebedde plek krijgt in de nieuw te vormen organisatie.

De zorgen binnen de politieorganisatie komen voort uit de moeite die het de organisatie kost andere partijen structureel te betrekken bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Om over te gaan op een integrale aanpak is de politie op zoek gegaan naar manieren waarop zij effectief kan samenwerken met haar netwerkpartners. In opdracht van de Raad van Korpschefs is door het CVO in 2011 de 'Strategie Aanpak



Figuur 1.1. Verdeling van de RIEC's,

Criminaliteit' (SAC) opgesteld. In deze strategie worden drie hefboomen benoemd om een betere en intensievere samenwerking met de omgeving te bereiken en de aanpak van de criminaliteit structureel te kunnen versnellen. Naast 'directe aanpak en afhandeling' en 'cocreatie met de burger' wordt 'netwerkend werken' als hefboom benoemd om het gewenste effect te bereiken in de samenleving (Raad van Korpschefs, 2011, p. 13). Met de inzet van deze hefboom wordt door de politie verwacht dat sneller en vaker een zaak succesvol kan worden afgerond (Raad van Korpschefs, 2011, p. 16). Naar aanleiding van de SAC zijn binnen de politie verschillende onderzoeken, rapporten, strategieën en pilots gestart en ontwikkeld om de hefboom 'netwerkend werken' in praktijk te brengen. Hierbij is meeste aandacht gericht op de politieorganisatie zelf.

1.3. Probleemstelling

Onbekend voor de politie is echter op welke manier andere organisaties ervaren hoe het is om netwerkpartner van de politie te zijn en integraal samen te werken in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Zo weet zij niet op welke manier partners de samenwerking als geheel ervaren en in hoeverre zij op dit moment aansluit bij haar netwerkpartners. Hoewel er veel theorievorming is over mogelijke structuren, protocollen en convenanten die een netwerksamenwerking mogelijk maken, is weinig bekend over de beleving van deelnemers in een netwerk. De beleving beïnvloedt echter wel de samenwerking en bestaat uit verschillende sociaal-cognitieve factoren. Een factor is sociaal-cognitief wanneer het beschrijft hoe mensen zichzelf en anderen waarnemen, wat hun perceptie hierop is en welke gevolgen dit heeft voor hun gedrag en dat van anderen, om uiteindelijk te bepalen waarom mensen en organisaties zich gedragen zoals ze doen, in dit geval in een netwerksamenwerking (Moskowitz, 2005, p. 3-4). Samenwerking tussen organisaties begint immers met mensen en deze mensen worden als essentieel onderdeel beschouwd van het slagen van de samenwerking. In netwerken rond de aanpak van georganiseerde criminaliteit moet iedere

¹ <http://www.riecnet.nl>, geraadpleegd op 25-06-2012

deelnemer een eigen positie innemen en inzicht hebben in de mogelijke bijdragen van andere deelnemers. Op deze manier kunnen zij samenwerken en effect bereiken in de maatschappij. Schematisch gezien ziet dat er zo uit:



Figuur 1.2. Probleemstelling in schema.

Ondanks het inzicht dat samenwerking noodzakelijk is, blijkt dat mensen niet makkelijk over hun eigen organisatiegrenzen heen kijken en de historisch gegroeide organisatorische infrastructures strijdig kunnen zijn met de gewenste integrale aanpak (Noordegraaf & Geuijen, 2011, p. 45). Institutionele randvoorwaarden blijken onvoldoende te zijn om een netwerksamenwerking te laten slagen. Daarom is het waardevol om de samenwerking met een andere invalshoek te benaderen.

1.3.1. Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het identificeren welke strategieën, die sociaal-cognitieve factoren kunnen beïnvloeden, van belang zijn voor een succesvolle samenwerking tussen betrokken overheidsorganisaties die georganiseerde criminaliteit aanpakken.

1.3.2. Onderzoeksvraag

Uit de doelstelling is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Op welke manier zijn in een integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit strategieën in te zetten om relevante sociaal-cognitieve factoren effectief te beïnvloeden?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zal eerst een theoretische verkenning worden gedaan naar de achterliggende concepten die de vraag behelzen. Vervolgens wordt in een empirische verkenning onderzocht op welke manier de factoren een rol spelen en daarnaast welke strategieën ter versterking van de netwerksamenwerking worden ingezet. Door de beantwoording van een analysevraag wordt inzichtelijk welke strategieën het meest relevant zijn voor het beïnvloeden van de factoren. Zo kan de overkoepelende onderzoeksvraag worden beantwoord en kunnen aanbevelingen worden gedaan voor de versterking van netwerksamenwerking rondom de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Theoretische verkenning

De concepten die nader worden onderzocht zijn samenwerken in netwerken, sociaal-cognitieve factoren die bijdragen aan een effectieve netwerksamenwerking en strategieën om deze factoren positief te beïnvloeden. Ten slotte wordt ook onderzocht *op welke manier* de strategieën in te zetten zijn ter versterking van de samenwerking. De volgende vier theoretische vragen zijn opgesteld:

1. *Wat is samenwerken in netwerken en wat geldt hiervan specifiek voor veiligheidsnetwerken?*
2. *Wat zijn relevante sociaal-cognitieve factoren die van invloed zijn op een effectieve netwerksamenwerking?*
3. *Met welke strategieën kunnen sociaal-cognitieve factoren effectief worden beïnvloed?*
4. *Op welke manier kunnen strategieën worden ingezet om factoren effectief te beïnvloeden en de netwerksamenwerking te versterken?*

Door in de eerste vraag in te gaan op samenwerken in netwerken, zal duidelijk worden welke kenmerken van een netwerk belangrijk zijn voor de integrale aanpak van veiligheidsvraagstukken. Met de tweede vraag worden de sociaal-cognitieve factoren vastgesteld die het meest van toepassing zijn in deze netwerken. In de derde vraag wordt nagegaan met welke strategieën deze factoren effectief te beïnvloeden zijn. In de vierde vraag komen de inzichten uit de eerste drie deelvragen tot een overkoepelende synthese, waarin de vraag wordt beantwoord welke strategieën wanneer ingezet kunnen worden. Hierdoor wordt inzicht verkregen op welke manier een integrale aanpak rondom georganiseerde criminaliteit versterkt kan worden.

Empirische vragen

Binnen bestaande netwerken zal onderzocht worden hoe de huidige samenwerking verloopt, om vast te stellen hoe de sociaal-cognitieve factoren worden beleefd en welke strategieën ter versterking worden ingezet. Op deze manier wordt duidelijk welke theoretisch geformuleerde concepten daadwerkelijk een rol spelen bij het werken in netwerken. Dit wordt gedaan aan de hand van drie deelvragen:

1. *Op welke manier vindt integrale samenwerking rondom de aanpak van georganiseerde criminaliteit in een netwerk plaats?*
2. *Op welke manier worden deelnemers binnen de huidige samenwerkingsvormen rondom georganiseerde criminaliteit door sociaal-cognitieve factoren beïnvloed?*
3. *Op welke manier zetten deelnemers strategieën in om sociaal-cognitieve factoren te beïnvloeden?*

Met de eerste vraag wordt inzichtelijk gemaakt op welke manier samenwerken in de aanpak van georganiseerde criminaliteit plaatsvindt. Hiermee kan de tweede empirische vraag worden beantwoord, namelijk hoe en in hoeverre de sociaal-cognitieve factoren vastgesteld vanuit de theoretische verkenning een rol spelen in de samenwerking. Vervolgens wordt verkend of en hoe de strategieën zoals die zijn vastgesteld in de theoretische verkenning worden ingezet.

Analysevraag

Met de beantwoording van de theoretische en empirische vragen kan er nog niet direct antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag. Het is nodig om de empirische inzichten af te wegen aan de theoretische inzichten om de vraag te beantwoorden welke strategieën het best ingezet kunnen worden om de samenwerking te versterken. Deze analyse wordt uitgevoerd aan de hand van de analysevraag:

Welke strategieën zijn het meest relevant om sociaal-cognitieve factoren binnen een samenwerking in een veiligheidsnetwerk positief te beïnvloeden?

Met deze analysevraag kan antwoord gegeven worden op de vraag welke van de vastgestelde factoren en strategieën het meest relevant zijn in een netwerk rond de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Hierdoor kan er antwoord worden gegeven op welke manier strategieën zijn in te zetten om relevante sociaal-cognitieve factoren effectief te beïnvloeden.

Aangezien georganiseerde criminaliteit een negatieve invloed heeft op veiligheid en de overheid de handhaving van veiligheid als kerntaak ziet, ligt het voor de hand in dit onderzoek naar de aanpak van georganiseerde criminaliteit de focus te leggen op de samenwerking van overheidspartijen. Omdat de ontwikkeling van de RIEC's belangrijk is in de versterking van de integrale aanpak, zal in dit onderzoek de focus worden gelegd op RIEC-samenwerkingsverbanden. De semi-overheid, zoals organisaties binnen de sectoren energie, onderwijs en wonen, wordt buiten beschouwing gelaten. Dat is niet omdat zij geen deel uitmaakt van de aanpak van georganiseerde criminaliteit, maar omdat de scope van dit onderzoek is beperkt tot organisaties binnen de RIEC-convenanten. Daarnaast gaat het hierbij uitdrukkelijk niet om een toetsing of het werken in netwerken inderdaad effect bereikt in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De aanleiding van dit onderzoek is immers de veronderstelde relatie dat een versterkte integrale samenwerking leidt tot een effectievere aanpak van georganiseerde criminaliteit.

1.4. Relevantie

1.4.1. Maatschappelijke relevantie

Veel publieke organisaties hebben een rol binnen veiligheidsvraagstukken. In dit onderzoek wordt een focus gelegd op de manier waarop netwerksamenwerking in de aanpak van georganiseerde criminaliteit versterkt kan worden. Politie is niet als enige verantwoordelijk voor bijdragen aan veiligheid. Het uitgangspunt zoals genoemd in het visiedocument Politie in Ontwikkeling, is samenwerking en informatie-uitwisseling teneinde resultaat te bereiken op de problemen van onveiligheid. Hier wordt echter wel bij aangemerkt dat iedere organisatie zorg moet dragen voor een daarbij passende bedrijfscultuur en organisatie (Raad van Hoofddcommissarissen, 2005, p. 100). Zeker met de transitie naar de Nationale Politie kan inzicht in de ervaring van andere organisaties helpen met het formuleren van een gewenste samenwerkingsrelatie.

Een effectieve samenwerking draagt bij aan een effectieve aanpak van georganiseerde criminaliteit. Aangezien georganiseerde criminaliteit een wezenlijke bedreiging is voor de Nederlandse samenleving, is het waardevol om inzichtelijk te maken op welke manier deze samenwerkingen versterkt kunnen worden. Een betere aanpak van georganiseerde criminaliteit betekent een veiligere samenleving.

1.4.2. Wetenschappelijke relevantie

Hoewel er ontzettend veel is geschreven over netwerksamenwerking, is er nog weinig empirisch onderzoek gedaan naar wat werken in netwerken betekent voor deelnemers zelf (Geuijen, 2011, p. 113). In dit onderzoek wordt juist die vraag gesteld aan alle netwerkpartners. Daarnaast wordt een theoretische onderbouwing gezocht voor de inzet van strategieën voor bepaalde sociaal-cognitieve factoren om een samenwerking te versterken. Zo wordt inzichtelijk gemaakt wanneer welke factoren relevant zijn in een netwerksamenwerking en ontstaat er zo een overzicht van de inzet van strategieën voor de versterking van een netwerksamenwerking. De uitkomst hiervan kan worden ingezet bij vervolgonderzoek naar het versterken van netwerksamenwerking.

Daarnaast wordt onderzocht wat overheidsorganisaties van elkaar verwachten in een samenwerking. Een vraag die immers ook behandeld wordt is of zij elkaar zien als bureaucratische overheidsorganisaties of als flexibele netwerkpartners. Inzicht hierin laat de consequenties zien van de nieuwe rol die overheidsorganisaties trachten in te nemen om proberen om te gaan met de complexe vraagstukken. In dit onderzoek wordt deze organisatieontwikkeling gekenmerkt en kan zo bijdragen aan wetenschappelijke inzichten over deze vorm van organisatieontwikkeling.

1.5. Opbouw en leeswijzer

Om uiteindelijk een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag, is dit onderzoek in verschillende hoofdstukken opgebouwd. Het volgende hoofdstuk vormt het theoretisch kader, waarin de theoretische deelvragen worden beantwoord. Hierin worden theorieën behandeld die te maken hebben met samenwerken in netwerken (§2.2.), sociaal-cognitieve factoren die van invloed zijn op een samenwerking (§2.3.) en strategieën om de netwerksamenwerking op deze factoren te versterken (§2.4.). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht wanneer welke strategieën in te zetten zijn (§2.5.)

In hoofdstuk 3 worden de gebruikte methoden en technieken toegelicht. Hierbij wordt aandacht besteed aan onder andere de casusselectie, de operationalisatie van het theoretisch kader en de manieren om dit onderzoek zo betrouwbaar en valide mogelijk te maken.

Vervolgens zullen de bevindingen uit de empirische vragen een plek krijgen, waar de uitkomsten van twee onderzochte netwerken worden gepresenteerd.

Aan de hand van de rapportage uit hoofdstuk 4, wordt met de inzichten uit hoofdstuk 2 een analyse gemaakt door de empirische bevindingen te koppelen aan de eerder genoemde theoretische verkenning. In hoofdstuk 5 wordt zodoende getracht tot een overkoepelende synthese te komen.

Ten slotte worden in hoofdstuk 6 conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

2. Samenwerken in netwerken: sociaal-cognitieve factoren en versterken van samenwerking

2.1. Inleiding

De aanpak van georganiseerde criminaliteit vraagt om een gezamenlijke inzet van verschillende overheidspartijen. Om in gezamenlijkheid op te treden, wordt er in netwerken samengewerkt om inhoud en sturing te geven aan de integrale aanpak. Daarvoor worden vanaf 2007 landelijk visies ontwikkeld (zie bijvoorbeeld het beleidsprogramma 'Samen werken samen leven', van kabinet Balkenende IV, 2007), plannen geschreven (denk aan 'Programma versterking aanpak van georganiseerde misdaad', 2007) en convenanten afgesloten (denk aan het modelconvenant in het 'Bestuurlijk akkoord geïntegreerde aanpak van georganiseerde misdaad', 2009). De ontwikkeling van de RIEC's moet de samenwerking tussen onder andere politie, OM, gemeenten en Belastingdienst een impuls geven. Op deze manier wordt getracht de integrale aanpak van de verschillende convenantpartners te versterken. Uiteraard zijn convenanten en beleidsdocumenten niet de enige manier om een samenwerking tussen verschillende overheidspartijen te waarborgen. In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke factoren van invloed zijn op een samenwerking en welke strategieën er bestaan om de samenwerking te versterken.

In verschillende literatuur is en wordt veel theorie gevormd over samenwerken in netwerken (zie voor overzichten ondermeer Bevir & Richards, 2009; Börzel, 1998; Dowding, 1995; Geuijen, 2011), waarbij de mogelijkheden om een netwerk te kunnen analyseren uitgebreid worden besproken (zie voor een overzicht Rhodes, 2006). Naar aanleiding van bevindingen van Bevir en Richards (2009) en Geuijen (2011) dat er in veel van deze studies weinig empirische aandacht is voor wat samenwerken in netwerken daadwerkelijk betekent voor de deelnemers zelf, wordt in dit onderzoek een verkenning gedaan naar de sociaal-cognitieve factoren binnen een samenwerking. De auteurs geven aan dat het waardevol is om te concentreren op de individuele percepties van de werkelijkheid van het netwerk. Een netwerk bestaat immers door het samenzijn van verschillende actoren, waarin de vertegenwoordigers van deze actoren anticiperen en handelen naar de betekenissen die zij verlenen aan de praktijk (Bevir & Richards, 2009, p. 3). Deze betekenissen worden ook wel percepties genoemd. Een perceptie wordt door Koppenjan en Termeer (1996) gedefinieerd als "(...) *een beeld van de werkelijkheid, zoals die door actoren wordt beleefd en op basis waarvan zingeving plaatsvindt en wordt gehandeld.*" (Koppenjan & Termeer, 1996, p. 143). Uitgaande van verschillende achtergronden van ieder individu, levert dat in een netwerk een veelheid aan percepties op. In een samenwerkingsrelatie is deze veelheid niet per definitie iets kwalijks, juist de diversiteit aan actoren is de reden tot het bijeen komen in een netwerk. Het is echter wel van belang om de veelheid aan overtuigingen op elkaar af te stemmen, om tot een constructieve samenwerking te komen.

Om ten eerste begrip te krijgen van samenwerken in netwerken, wordt in paragraaf 2.2. het kader waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt vastgesteld. Met het antwoord op de vraag '*Wat is samenwerken in netwerken en wat geldt hiervan specifiek voor veiligheidsnetwerken?*' wordt duidelijk op welke manier samenwerken moet worden opgevat. Aangezien het in dit onderzoek gaat om de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit, gaat het in deze paragraaf ook over de specifieke kenmerken van samenwerking binnen de overheid en binnen een veiligheidsthema. Op deze manier wordt de ruimte bepaald waarbinnen de volgende vragen beantwoord worden.

In paragraaf 2.3. zal worden ingegaan op sociaal-cognitieve factoren die van belang zijn binnen een netwerksamenwerking aan de hand van de vraag '*Wat zijn relevante sociaal-cognitieve factoren die van*

invloed zijn op een effectieve netwerksamenwerking?. Factoren worden in kaart gebracht waarmee de empirische verkenning kan worden gedaan. Hierbij moet worden opgemerkt dat sociaal-cognitieve factoren slechts een van de factoren zijn die van belang zijn in een samenwerking. Zo kunnen bijvoorbeeld ook institutionele factoren een rol spelen (Koppenjan & Klijn, 2004). Daarnaast worden slechts een beperkt aantal sociaal-cognitieve factoren besproken, namelijk juist die waar de beleving een grote rol speelt. De factoren zijn zo direct verbonden aan het individu, aangezien deze degene is die de betekenis verleent aan de processen in en rondom de samenwerking. Daarom worden de behandelde factoren ingedeeld in factoren die voornamelijk een rol spelen *voorafgaande* de samenwerking en *tijdens* de samenwerking.

In paragraaf 2.4. wordt vervolgens een verkenning gedaan naar de manier waarop sociaal-cognitieve factoren uit paragraaf 2.3. positief kunnen worden beïnvloed. Er wordt hier gesproken over *positieve* invloed, aangezien het gaat om strategieën die de samenwerking versterken. Deze verkenning wordt gedaan aan de hand van de derde deelvraag: *'Met welke strategieën kunnen sociaal-cognitieve factoren effectief worden beïnvloed?'*. Hierbij wordt verkend op welke manier de samenwerking het best versterkt kan worden.

Dit hoofdstuk zal ten slotte in paragraaf 2.5. worden afgesloten met een synthese van de bevindingen middels beantwoording van de vierde deelvraag: *'Op welke manier kunnen strategieën worden ingezet om factoren effectief te beïnvloeden en de netwerksamenwerking te versterken?'*. Hier worden uitkomsten van de drie theoretische verkenningen in een overkoepelend perspectief geplaatst.

2.2. Samenwerken in netwerken

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag op welke manier een samenwerkingsrelatie effectief te beïnvloeden is, staat in deze eerste theoretische paragraaf de vraag *'Wat is samenwerken in netwerken en wat geldt hiervan specifiek voor veiligheidsnetwerken?'* centraal. Een brede, maar noodzakelijk te beantwoorden vraag, aangezien het kader moet worden uitgezet voor wanneer in dit onderzoek gesproken wordt over een samenwerkingsrelatie. Er zijn en ontstaan immers zowel in publieke als private sector steeds meer samenwerkingsverbanden. Daarnaast wordt in de literatuur veel aandacht besteed aan dit onderwerp. Dit kent echter een grote variëteit of zoals Börzel (1998) verwoordt: *"A Babylonian variety of policy network concepts and applications."* (Börzel, 1998, p. 253). In deze paragraaf wordt daarom duidelijk gemaakt waar voor dit onderzoek de focus zal liggen. Hiervoor zal ook worden ingezoomd op samenwerking binnen de overheid en binnen veiligheidsnetwerken. Er wordt duidelijk gemaakt dat het delen van informatie een van de belangrijkste activiteiten is binnen deze netwerkvormen. Daarbij wordt duidelijk dat *vertrouwen* een belangrijke voorwaarde is voor samenwerking in netwerken. Dit komt tot uiting in drie netwerkspanningen, die in ieder netwerk in meer of mindere mate aanwezig zijn. Zodoende kent de eerste paragraaf vijf onderdelen en wordt afgesloten met een overzicht van de bevindingen.

2.2.1. Samenwerken in netwerken

'Samenwerken' is een concept dat zowel binnen als tussen organisaties regelmatig ter sprake komt: organisaties die samenwerken, willen samen dingen gedaan krijgen (Geuijen, 2011, p. 98). Er is sprake van samenwerken wanneer 'een groep van autonome stakeholders van een probleemdomein verbonden zijn in een interactief proces, waarbij zij gebruik maken van gedeelde regels, normen en structuren, teneinde te kunnen acteren of beslissen over kwesties die gerelateerd zijn aan dat domein' (Wood & Gray, 1991, p. 146). In dit onderzoek wordt deze definitie gehanteerd voor het begrip 'samenwerken'. Interafhankelijkheid en diversiteit zijn daarbij kernbegrippen: het gaat om onafhankelijke organisaties die binnen een bepaald probleemdomein afhankelijk van elkaar zijn of worden. Juist de diversiteit van de organisaties brengt hen samen om binnen eenzelfde thema te acteren en beslissingen te nemen (Schruijer & Vansina, 2011, p. 245).

Het begrip 'netwerken' kent verschillende definities. Een overkoepelende definitie die volgens Börzel (1998) verschillende theorievorming rondom netwerken samenbrengt en zodoende in dit onderzoek wordt verstaan onder de term 'netwerk', is de volgende:

Een netwerk is een set relatieve stabiele relaties, die niet-hiërarchisch zijn en een onafhankelijke natuur hebben en zodoende een variëteit aan actoren linkt, die een gemeenschappelijk belang delen (met betrekking tot een bepaald beleid) en die bronnen uitwisselen teneinde de gedeelde belangen te behalen, wetend dat samenwerken de beste manier is om de gezamenlijke doelen te behalen. (Börzel, 1998, p. 254)

Een netwerk is een set van relaties waarin organisaties samen komen om samen te werken. Samenwerken en netwerken zijn zodoende twee begrippen die dicht bij elkaar liggen. In de beide hierboven gegeven definities van samenwerken en netwerken gaat het om een groep onafhankelijke partners die door overlap in betrokkenheid van een bepaald domein afhankelijk van elkaar zijn of worden. Börzel (1998) haalt hier het gemeenschappelijk belang bij en voegt toe dat de deelnemers uit het netwerk weten dat samenwerken de beste manier is om het doel te behalen. In dit onderzoek zal worden gesproken over samenwerken *in* netwerken. Hierbij gaat *samenwerken* om de daadwerkelijke acties die worden verricht ("*to act or decide on issues*", Wood & Gray, 1991, p. 146) en *netwerken* om de smalle context van die samenwerking (als 'set relatieve stabiele relaties').

2.2.2. Waarom wil de overheid samenwerken?

In dit onderzoek gaat het om samenwerking in netwerken tussen overheidsorganisaties: de bestuurlijke instanties, de uitvoerende organisaties en diensten en de rechterlijke macht. Dat deze partijen samenwerken is niet nieuw, zij vormen immers samen de overheid en werken zodoende op meerdere gebieden samen. Maar als gevolg van bekende maatschappelijke veranderingen zoals globalisering, individualisering en de opkomst van de kennissamenleving waarin steeds hogere eisen worden gesteld, is de overheid in een interventiefuik terecht gekomen: "*Publieke organisaties moeten veel, maar kunnen weinig; collectief handelen moet, maar kan eigenlijk niet.*" (Noordegraaf, 2008, p. 42). Ook ontwikkelingen zoals veranderende wetgeving (denk aan de Wet Bibob) en een groter gevoel van urgentie (de aanpak van georganiseerde criminaliteit is een van de speerpunten van het huidige kabinet) zorgen voor een nieuwe context en mogelijkheden voor het samenwerken als overheidspartijen in de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Waarom juist samenwerken in netwerken sinds de jaren negentig van de vorige eeuw een enorme aandacht en opmars krijgt, is te verklaren met drie redenen. De in de overheid bekende hiërarchische bureaucratie kon eind jaren tachtig geen antwoord meer bieden op de steeds complexer wordende maatschappelijke werkelijkheid, die door mondiale ontwikkelingen steeds sneller, slimmer, maar ook meer verweven is geworden. Om de complexiteit het hoofd te kunnen bieden, moesten overheidsorganisaties wel mee veranderen. De eerste reden voor de opmars van de veranderende aandacht voor netwerksamenwerking laat zich als logisch gevolg benoemen binnen de *contingency theory*: organisaties passen zich voortdurend aan hun omgeving aan (Geuijen, 2011, p. 101). Door gezamenlijk mee te veranderen, kan een organisatie echter nog niet de complexiteit ontrafelen. De *resource dependency theory* laat zien dat een organisatie alleen te weinig kennis en middelen heeft om de complexiteit te ontrafelen en te begrijpen. Verschillende stromen van informatie moeten bij elkaar worden gebracht om complexe uitdagingen aan te kunnen pakken. Zo heeft de gemeente met de gemeentelijke basisadministratie (GBA) onder andere de beschikking over informatie rondom huisvesting van burgers en heeft de Belastingdienst juist informatie over de inkomens van deze zelfde personen. Wanneer gegevens nodig zijn waarover een organisatie niet zelf beschikt, is deze afhankelijk van de bronnen van andere organisaties. Ten derde worden

tijd en geld steeds meer kostbare bronnen, zeker in tijden van bezuiniging. Iedere overheidsorganisatie zal een continue afweging moeten maken tussen inzet en opbrengst. Wanneer netwerksamenwerking effectief wordt ingezet, kan tijd en geld bespaard worden aangezien organisaties niet meer langs elkaar heen werken en dubbel werk voorkomen wordt (Geuijen, 2011, p. 101-102). De *contingency theory*, de *resource dependency theory* en de afwegingen tussen tijd en geld maken duidelijk waarom verschillende overheidspartijen steeds meer en vaker met elkaar moeten en willen samenwerken.

2.2.3. Samenwerken in veiligheidsnetwerken: het delen van informatie

Nu duidelijk is geworden waarom overheidspartijen samenwerken, zullen de specifieke kenmerken van een samenwerking in veiligheidsnetwerken worden beschreven. In dit onderzoek gaat het om die samenwerkingsverbanden waar verschillende overheidsorganisaties bijeenkomen voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Naar aanleiding van het modelconvenant dat is opgenomen in het 'Bestuurlijk akkoord geïntegreerde aanpak van georganiseerde misdaad', gaat het hier in ieder geval om de partners zoals benoemd in figuur 2.1. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009).

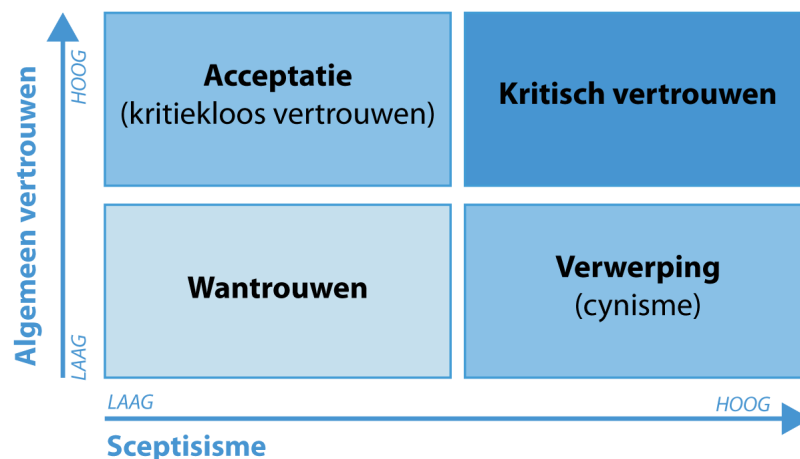


Figuur 2.1. Deelnemers aan de integrale aanpak en hun juridisch kader, zoals benoemd in het Bestuurlijk akkoord geïntegreerde decentrale aanpak georganiseerde misdaad, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009, p. 11

De aanpak van georganiseerde criminaliteit heeft voor een groot deel met het delen van informatie te maken. Met het samenbrengen van informatie kan de overheid activiteiten van criminele organisaties beter in beeld brengen. In de meeste netwerken gaat het inderdaad om overdracht, ontvangst en integratie van kennis (Weber & Khademian, 2008, p. 334). Door informatie van verschillende partijen samen te brengen, ontstaat een rijker beeld van het fenomeen en kunnen op basis van de rijkheid aan informatie verdere keuzes worden gemaakt. Genoemde partners in het veiligheidsnetwerk hebben echter allen te maken met verschillende wetten rondom informatiedeling. Zo heeft iedere overheidsorganisatie te maken met de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP), maar is iedere partner daarnaast gebonden aan eigen wetten. In figuur 2.1. staat de veelzijdigheid aan deze wetten genoemd. Zodoende bestaan er in een veiligheidsnetwerk vaak verschillende percepties over de omgang met informatie (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 199). Dit kan ervoor zorgen dat er onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheden van het delen van informatie. Het gaat dan om een verschil in perceptie over transparantie en openheid van de informatie. Zo kan de politie gegevens uit een strafrechtelijk onderzoek nog niet willen vrijgeven, aangezien hun eigen proces moet worden bewaakt. Voor een gemeente, die niet met dit soort gegevens is belast, kan dat verwarring en onbegrip teweegbrengen. Zodoende moet er voor het delen van informatie voldoende basis zijn om het netwerk te laten functioneren.

2.2.4. Kernsuccesfactor: vertrouwen

Het delen van informatie kan een gevoelige factor zijn in de samenwerking rondom de aanpak van georganiseerde criminaliteit. In veel publicaties wordt *vertrouwen* als een belangrijke voorwaarde genoemd voor samenwerken en het delen van informatie. Het vertrouwen moet zo aanwezig zijn, dat juist ook gevoelige kennis kan worden gedeeld (Provan & Kenis, 2008, p. 237-238). Vertrouwen is vooral belangrijk wanneer het niet mogelijk is om zelf een bepaald risico in de hand te houden (Earle & Cvetkovich in Poortinga, 2005, p. 93). Wanneer het gaat om het delen van informatie, kan gevoelige informatie in handen van individuen of organisaties komen voor wie deze niet is bedoeld. Daarom is het juist in een veiligheidsnetwerk, waar informatie naast een belangrijk goed ook gevoelig kan zijn, van belang dat onderling vertrouwen aanwezig is. Informatiedelen brengt immers risico's met zich mee. Vertrouwen ontstaat echter niet zomaar. Poortinga (2005) komt tot een typologie van vertrouwen, bestaande uit een continuüm tussen scepticisme en een meer algemenere vorm van vertrouwen. Dit heeft uiteindelijk vier verschijningsvormen, uitend in wantrouwen, acceptatie, verwerping en ten slotte een kritisch vertrouwen. In figuur 2.2. zijn deze vertrouwensvormen afgebeeld.



Figuur 2.2. Een typologie van vertrouwen, Poortinga, 2005, p. 106

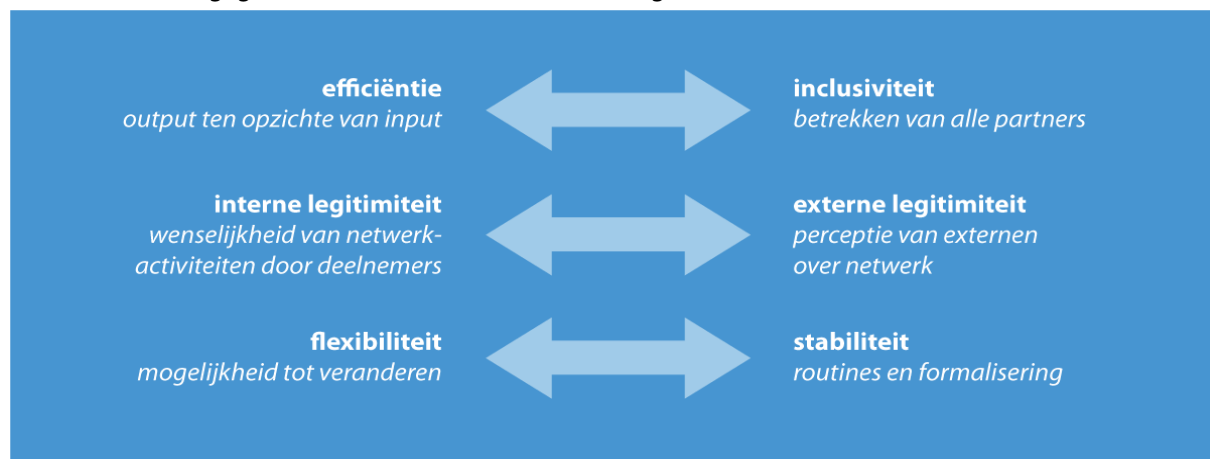
In de laatste vorm van vertrouwen is men bereid om informatie te delen en te gebruiken, maar is men nog steeds in staat kritisch ten opzichte van de informatiebron te staan (Poortinga, 2005, p. 106). Een kritisch vertrouwen hoeft niet te leiden tot verlies in vertrouwen, maar kan juist leiden tot een sterkere omgeving om elkaar te bevragen op onder andere de gevoeligheid van de informatie waardoor voor de gebruikers duidelijk wordt hoe om te gaan met gedeelde informatie. Juist deze vorm van vertrouwen is gewenst binnen de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit, aangezien er zo informatie kan worden gedeeld, maar de mogelijkheden hiervan wel kritisch in de gaten worden gehouden.

Daarnaast is vertrouwen een conditie voor de ontwikkeling van innovatieve oplossingen die verschillende waarden en probleempercepties behelzen, aangezien vertrouwen in elkaar een veilige omgeving biedt voor het zoeken naar dit soort oplossingen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 230). Dit is van belang bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit, aangezien de verwevenheid van onder- en bovenwereld vraagt om nieuwe, innovatieve oplossingen. Ook Geuijen (2011) laat zien dat vertrouwen een centrale rol speelt in netwerken. Waar vertrouwen in hiërarchische organisatievormen een stabiel gegeven is, moet er in netwerken steeds opnieuw gezocht worden naar een basis hiervoor (Geuijen, 2011, p. 108-109). De mate en de verdeling van vertrouwen in het netwerk is cruciaal. Binnen een netwerk moeten de ideeën over vertrouwen gedeeld worden door alle netwerkleden, anders kan het netwerk niet effectief opereren (Kenis & Provan, 2008, p. 304). Dit betekent dat vertrouwen gelijkmatig verspreid moet zijn binnen de netwerksamenwerking.

Vertrouwen heeft te maken met zowel rationele als psychologische processen en wordt voortdurend opgebouwd en ontwikkeld (Nootboom, 2002, p. 62). Vertrouwen is zodoende een lastig te beïnvloeden factor en kost voornamelijk tijd (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 232). Tegelijkertijd is vertrouwen verweven met andere sociaal-cognitieve processen en is dus een complex fenomeen. In paragraaf 2.3. worden sociaal-cognitieve factoren genoemd die invloed hebben op een netwerksamenwerking. Aan al deze factoren ligt vertrouwen ten grondslag of heeft vertrouwen een rol in. Vertrouwen wordt zodoende niet als een van de factoren behandeld, maar wordt als kernsuccesfactor onlosmakelijk verweven beschouwd met andere sociaal-cognitieve processen.

2.2.5. Drie netwerkspanningen

Rond informatiedeling en vertrouwen onderscheiden Provan en Kenis (2008) drie spanningen als basisspanningen die bij iedere netwerksamenwerking in meer of mindere mate tot uiting komen. Het gaat hierbij om de spanning van efficiëntie versus inclusiviteit, interne legitimiteit versus externe legitimiteit en flexibiliteit versus stabiliteit. Deelnemers van het netwerk moeten deze spanningen in balans houden om de samenwerking effectief te houden (Provan & Kenis, 2008, p. 242). In figuur 2.3. staan deze drie spanningen schematisch weergegeven. Daaronder worden ze kort toegelicht.



Figuur 2.3. Netwerkspanningen in schema. Naar: Provan & Kenis (2008)

Efficiëntie versus inclusiviteit

Een van de logischerwijs meest gewenste uitkomst van een netwerksamenwerking is volgens Provan en Kenis (2008) het zo efficiënt mogelijk behalen van gestelde doelen. Efficiëntie is echter een lastig begrip, want het maatschappelijk effect van de aanpak van georganiseerde criminaliteit is minder makkelijk aan te tonen dan de resultaten van een verkeerscontrole. Tegelijkertijd kan een samenwerking niet zomaar worden opgestart en is er 'tijd nodig' om elkaar te leren kennen en de samenwerking af te tasten. Dit is wat Provan en Kenis (2008) bedoelen met inclusiviteit. Zonder deelnemers is er geen netwerk en juist deelnemers van verschillende organisaties zijn nodig om de samenwerking op te starten. De aanpak van georganiseerde criminaliteit vraagt om deelname van organisatievertegenwoordigers die meestal nog niet eerder hebben samengewerkt. Hoe meer organisaties in het netwerk participeren, hoe meer tijd het proces van aftasten kost (Provan & Kenis, 2008, p. 242). In de spanning van efficiëntie versus inclusiviteit moet er continu een balans gevonden worden tussen de tijd die genomen moet worden om elkaar te leren kennen om een vertrouwensband op te bouwen en inzet op het behalen van effect.

Interne legitimiteit versus externe legitimiteit

De tweede veronderstelling van Provan en Kenis (2008) is dat een samenwerking legitimiteit moet krijgen en hebben. Deze legitimiteit moet zowel bij de deelnemende personen aan het netwerk aanwezig zijn (intern), als bij de organisaties er om heen (extern). Dit resulteert echter in een spanning, namelijk de aandacht die door organisatievertegenwoordigers aan het netwerk wordt besteed en tegelijkertijd de bekendheid van het netwerk in de organisatie om besluiten genomen in het netwerk uit te voeren. De verschillende organisaties die deelnemen zijn hoe dan ook afhankelijk aan elkaar, anders is er geen behoefte voor de samenwerking. Zodoende moeten activiteiten die in het netwerk worden ondernomen legitiem worden gemaakt, om voor iedere deelnemer duidelijk te maken wat de potentiële opbrengsten zijn van de samenwerking. Tegelijkertijd moet niet alleen de organisatievertegenwoordiger deelnemen, maar moeten ook de achterliggende organisaties het netwerk als legitiem ervaren. Zij moeten het idee hebben dat het netwerk niet zomaar een groep van organisaties is die toevalligerwijs samenkomen om hun problemen te delen, maar daadwerkelijk een entiteit is met bepaalde doorzettingsmacht. Met deze benodigde externe legitimiteit, kan het commitment van de deelnemers worden verhoogd, aangezien zij zichzelf zo gaan zien als onderdeel van een legitiem werkend netwerk (Provan & Kenis, 2008, p. 243-244). Hiervoor is het nodig dat de juiste organisatievertegenwoordiger wordt aangewezen en de achterliggende organisatie voldoende weet op welke manier het netwerk in hun organisatiestructuur valt. Een balans tussen de interne en externe legitimiteit zorgt voor een effectievere samenwerking doordat zowel voor de deelnemers als voor de achterliggende organisaties duidelijk is voor welke uitdagingen het netwerk staat.

Flexibiliteit versus stabiliteit

In de vorige spanning werd duidelijk dat enige structuur nodig is om het netwerk intern en extern legitiem te maken, bijvoorbeeld om de juiste organisatievertegenwoordiger aan te wijzen. Toch is samenwerken voornamelijk een interactief proces (Wood & Gray, 1991, p. 146). Netwerkd deelnemers zouden dan ook flexibel moeten zijn om snel te reageren op veranderingen die zich voor doen. Maar tegelijkertijd is er behoefte om het netwerk stabiliteit te geven, zodat deelnemers weten waar zij aan toe zijn. Een stabiel netwerk betekent immers dat deelnemers voor een langere termijn relaties ontwikkelen en elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden steeds beter leren kennen om het maximale uit de samenwerking te halen. In een netwerk is er dus behoefte aan enige structuur, maar te veel bureaucratie zal veel deelnemers weerhouden om deel te nemen aan een netwerk. Er moet zodoende worden omgegaan met de spanning tussen de behoefte aan zowel stabiliteit als flexibiliteit (Provan & Kenis, 2008, p. 245). Regels en procedures worden vastgesteld, maar het is ook van belang dat deelnemers in het netwerk flexibel blijven om te kunnen

blijven anticiperen op de veranderende context waarin het netwerk zich bevindt. Hierbij kan het zo zijn dat nieuwe partners worden uitgenodigd, of aanwezige deelnemers uit de samenwerking stappen. Met de inzet op zowel het vormen van een structuur als de mogelijkheid te houden om deze aan te passen, kan een balans gevonden worden tussen flexibiliteit en stabiliteit.

De drie netwerkspanningen maken duidelijk dat een netwerk zich altijd bevindt in een context waarbinnen bepaalde eisen worden gesteld. Naast het vertrouwen dat aanwezig moet zijn om het samenwerken mogelijk te maken, moeten netwerkdeelnemers en het netwerk zelf over voldoende lerend vermogen beschikken om te kunnen omgaan met de drie netwerkspanningen. Zodoende zullen de factoren die in de volgende paragraaf gepresenteerd worden gekoppeld worden aan een van de netwerkspanningen. De balans die in de netwerkspanningen moet worden gevonden kan in een sociaal-cognitieve factor tot uiting komen en inzichtelijk worden gemaakt.

2.2.6. Samenwerken in netwerken: een overzicht

In deze paragraaf is de vraag: *Wat is samenwerken in netwerken en wat geldt hiervan specifiek voor veiligheidsnetwerken?* gesteld. Hierbij is een definitie van samenwerken in netwerken gegeven, waarin samenwerken wordt gedefinieerd als een interactief proces waarin een groep van autonome en afhankelijke stakeholders binnen een bepaald domein kunnen acteren of beslissen over kwesties die gerelateerd zijn aan dat domein. De daadwerkelijke *acties* staan dus hier centraal. Een netwerk kan gedefinieerd worden als een set relatieve stabiele relaties waarin de samenwerking tot stand komt (Börzel, 1996; Wood & Gray, 1991). De *contingency theory*, de *resource dependency theory* en rationele afwegingen rond tijd en geld vormen drie redenen dat juist de overheid zoveel mogelijk wil samenwerken. Kenmerkend voor een netwerk binnen het veiligheidsthema is de verschillende omgang met informatie, terwijl juist het uitwisselen van informatie de belangrijkste activiteit is in de samenwerking. Om informatie te kunnen en durven uitwisselen, is een hoge mate van vertrouwen nodig. Een kritisch vertrouwen is hier het meest gewenst: men is bereid informatie te delen en te gebruiken, maar ook nog steeds in staat om kritisch met de informatiebron om te gaan (Poortinga, 2005). Ervan uitgaande dat alle sociaal-cognitieve factoren hun oorsprong vinden in een basis van vertrouwen, worden in dit licht in de volgende paragraaf deze factoren behandeld. Hierbij wordt rekening gehouden met de drie spanningen van efficiëntie versus inclusiviteit, interne legitimiteit versus externe legitimiteit en flexibiliteit versus stabiliteit. Met het behouden van de balans van de drie spanningen blijft het netwerk in evenwicht en kunnen deelnemers aan het netwerk blijven samenwerken en gezamenlijk effect behalen.

2.3. Sociaal-cognitieve factoren

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat vertrouwen een belangrijke voorwaarde is voor het samenwerken in netwerken. Zeker in netwerken rondom de aanpak van georganiseerde criminaliteit, waar het delen van informatie centraal staat, moet een kritisch vertrouwen onder de deelnemende partijen aanwezig zijn. De vorming van dit vertrouwen heeft alles te maken met de beleving van het netwerk van ieder individu. In een samenwerkingsrelatie zijn verschillende mensen betrokken, met een eigen organisatie, achtergrond en doelstellingen. Vanuit de beleving krijgt het netwerk vorm en wordt de samenwerking beïnvloed. In deze paragraaf wordt zodoende ingezoomd op de sociaal-cognitieve factoren die van invloed zijn in een samenwerkingsnetwerk. De vraag die hier wordt gesteld, is: *'Wat zijn relevante sociaal-cognitieve factoren die van invloed zijn op een effectieve netwerksamenwerking?'*. Factoren zijn in te delen naar sociaal cognitief, wanneer het beschrijft hoe mensen zichzelf en anderen waarnemen, wat hun perceptie hierop is en welke gevolgen dit heeft voor hun gedrag en dat van anderen, uiteindelijk om te bepalen waarom mensen en organisaties zich gedragen zoals ze doen (Moskowitz, 2005, p. 3-4). Hieronder worden dus alleen factoren

beschreven die te maken hebben met opvattingen van individuen over zichzelf of van anderen die van invloed kunnen zijn op het uiteindelijke gedrag van de persoon, dan wel de achterliggende organisatie. Er wordt hierbij verondersteld dat iedere betrokken actor een eigen expertise, focus en achtergrond heeft. Met het vaststellen van de sociaal-cognitieve factoren, kan een empirische verkenning worden gedaan naar de manier waarop deze factoren tot uiting komen in een samenwerkingsrelatie.

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat de spanningen efficiëntie versus inclusiviteit, interne versus externe legitimiteit en flexibiliteit versus stabiliteit in balans moeten zijn om de samenwerking effectief te houden. De behandelde factoren zullen gekoppeld worden aan een van de drie spanningen. Zo kan in de empirische verkenning worden bepaald waar een disbalans voorkomt en wordt duidelijk op welke manier de samenwerking kan worden versterkt.

Ariño, De la Torre en Smith Ring (2001) onderscheiden in hun onderzoek naar elementen van factoren voor kwaliteit in netwerken 'initiële condities', 'interacties tussen partners' en 'externe ontwikkelingen' (Ariño et al., 2001, p. 113). In dit onderzoek zal een onderscheid gemaakt worden tussen factoren *voorafgaande* en *tijdens* de samenwerking. Dit onderscheid wordt gemaakt omdat de netwerken voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit nog in ontwikkeling zijn. Deze zijn voor een deel nog in de 'opstartfase' en voor een deel al ' bezig'. Zodoende wordt er *niet* gekeken naar sociaal-cognitieve factoren die van belang kunnen zijn *na* een samenwerking.

Zoals eerder is opgemerkt, zijn sociaal-cognitieve factoren slechts een van de soorten factoren die van belang zijn binnen een samenwerking. De focus op sociaal-cognitieve factoren verheldert welke factoren van invloed zijn op het individu. Door de focus op het individu als organisatievertegenwoordiger *in* een samenwerkingsrelatie is dit psychologisch fenomeen relevant voor bestuurswetenschappelijk onderzoek. Dit organisatiepsychologisch perspectief betreft immers meerdere niveaus van analyse in het begrijpen van netwerksamenwerking (Schruijer & Vansina, 2011, p. 242-243). Met een verduidelijking van sociaal-cognitieve factoren die van invloed zijn op de samenwerking en de vaststelling voor welke spanning zij voornamelijk tot uiting komen, kan in paragraaf 2.4. antwoord gegeven worden op de vraag welke strategieën ingezet kunnen worden om met deze factoren om te gaan om de samenwerking te versterken.

Hieronder zullen nu eerst vier sociaal-cognitieve factoren voorafgaande de samenwerking worden vastgesteld en drie sociaal-cognitieve factoren tijdens de samenwerking.

2.3.1. Factoren voor samenwerken: voorafgaande de samenwerking

In de definitie van een netwerk zoals door Börzel (1998) omschreven, stelt zij dat het van belang is dat de betrokken actoren weten dat samenwerken de beste manier is om de gezamenlijke doelen te behalen (Börzel, 1998, p. 254). Hieruit kunnen twee sociaal-cognitieve factoren gedestilleerd worden, die voorafgaande de samenwerking van invloed zijn.

Beleefde noodzaak

Wanneer betrokken actoren weten dat samenwerken de beste manier is om doelen te behalen, moeten zij een **noodzaak** ervaren om de samenwerking op te starten. Ervaren organisaties geen noodzaak, is er geen reden tot samenwerken en zal het netwerk niet tot stand komen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat organisaties economisch-rationeel denkende entiteiten zijn en altijd de afweging zullen maken of inzet een bepaalde opbrengst genereert. De beleefde noodzaak heeft twee componenten: partijen moeten overtuigd zijn dat er een probleem is dat opgelost moet worden (inhoudelijke component) en zij moeten overtuigd zijn dat samenwerken de beste manier is om dat te doen (procesgeoriënteerde component) (De Bruijn et al., 2002, p. 61). Hierbij speelt vertrouwen in die zin een rol, dat een partner erop moet vertrouwen dat het probleem aangepakt kan worden binnen een samenwerkingsrelatie. Wanneer een noodzaak wordt beleefd, zullen de betrokken partners hun mogelijkheden en energie voor de samenwerking in moeten zetten. Ten

tweede moet de juiste organisatievertegenwoordiger in het netwerk participeren. De uiting van de beleefde noodzaak kent zo twee aspecten.

Voor de inzet van mogelijkheden moet de betrokken actor ten eerste zijn mogelijkheden ten aanzien van de aanpak van het probleem kennen. Ten tweede moet hij deze mogelijkheden ook willen inzetten in een netwerksamenwerking. Hierbij speelt de prioritering een rol. Een politieorganisatie heeft een beperkt aantal mankracht en de Koninklijke Marechaussee een beperkt aantal onderzoekseenheden. Door de schaarste van de mogelijkheden geeft de prioritering ervan aan hoeveel van de mogelijkheden ingezet kunnen worden in de netwerksamenwerking (De Bruijn et al., 2002, p. 60). De inzet van mogelijkheden is zo een eerste uitingsvorm van de beleefde noodzaak.

Om deel te nemen in een netwerk moet tijd worden vrijgemaakt en moet iemand de organisatie vertegenwoordigen. Wie de juiste organisatievertegenwoordiger is, heeft te maken met drie elementen. Een formele autoriteit in een organisatie kan beslissingen maken die daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden door de achterliggende organisatie. Deze bevindt zich meestal in de bovenste laag van een hiërarchische georganiseerde organisatie. Zo staat een minister aan het hoofd van een ministerie en is deze in die rol als enige bevoegd om landelijke prioriteiten vast te stellen. Ten tweede is het juiste mandaat van belang. Indien er gesproken wordt over 'dit gaan we doen' en de vertegenwoordiger heeft geen mandaat om toezeggingen te doen over de mogelijkheden die ingezet kunnen worden, kan 'dit' niet snel worden uitgevoerd. Ten derde moet de organisatievertegenwoordiger voldoende legitimiteit hebben om aan het netwerk deel te nemen, deze spreekt immers vaak namens een grotere groep. Zo moet een burgemeester handhaven in de eigen gemeente, maar ook de belangen behartigen van de inwoners van zijn gemeente (Hardy & Phillips, 1998, p. 219; Rodríguez et al., 2007, p. 155). Zodoende moet er binnen de achterliggende organisatie genoeg ruimte worden gegeven om de samenwerking te ondersteunen (De Bruijn et al., 2002, p. 77; Van de Ven, 1976, p. 32;). Een formele autoriteit, het juiste mandaat en voldoende legitimiteit zijn zo drie elementen die van invloed zijn op de juiste vertegenwoordiger en zo een tweede uitingsvorm van de beleefde noodzaak.

Voor een beleefde noodzaak moeten de mogelijkheden ten aanzien van het probleem bekend zijn en moet de juiste vertegenwoordiger worden aangewezen om deel te nemen aan de samenwerking. Deze factor bepaalt in hoeverre de organisaties het netwerk als legitiem ervaren aan de hand van de tijd en energie die zij zelf in het netwerk inbrengen. Dit komt met name tot uiting in de spanning van interne versus externe legitimiteit, aangezien de legitimiteit die in de achterliggende organisatie aanwezig is bepaalt hoezeer het netwerk als legitiem wordt ervaren en vice versa. De mate van beleving van de noodzaak kan zodoende inzichtelijk maken hoe het evenwicht in deze spanning verdeeld is.

Beleefd gemeenschappelijk doel

Ten tweede geeft de definitie van Börzel (1998) aan dat het van belang is een **gemeenschappelijk doel** na te streven. Naast het beleven van de noodzaak voor het aangaan van een samenwerkingsrelatie is dit een tweede factor die van belang is voorafgaande de samenwerking. Het gaat er hierbij om dat het doel waarvoor de samenwerking wordt opgestart, wordt ervaren als gemeenschappelijk. Uiteraard hebben de verschillende participerende organisaties hun eigen doelstellingen. Het is niet alleen van belang dat zij binnen de samenwerking dit eigen doel kunnen verwezenlijken, maar dat er ook een gemeenschappelijk doel wordt vastgesteld (Klijn & Koppenjan, 2000, p. 146; Provan & Kenis, 2008, p. 231). Deze factor komt zodoende tot uiting in de spanning van interne versus externe legitimiteit. Zowel in het netwerk als in de achterliggende organisatie moet legitimiteit worden ervaren voor de samenwerkingsrelatie. Wanneer een gemeenschappelijk doel aanwezig is, functioneren samenwerkingsverbanden beter dan wanneer dit afwezig is (Kenis & Provan, 2008, p. 305). Wanneer dit doel in gezamenlijkheid wordt bepaald, weet iedereen hoe de eigen organisatie hieraan een bijdrage kan leveren. Wanneer het niet mogelijk is om dit doel in gezamenlijkheid te bepalen, moet het in ieder geval bekend zijn en geaccepteerd worden door de

deelnemende organisaties. Dit is noodzakelijk om gezamenlijk activiteiten te kunnen verrichten om de doelstelling te bereiken. Daarbij moet echter in ogenschouw worden genomen, dat het uiteindelijke doel kan verschuiven en zodoende blijvend aandacht nodig heeft (De Bruijn, 2007, p. 14-15).

Om tot een beleefd gemeenschappelijk doel te komen, is het nodig dat het uiteindelijke belang van het samenwerken door de deelnemers wordt gedeeld, zoals eerder ook in de definitie van Börzel (1998) was te zien:

*Een netwerk is een set relatieve stabiele relaties, die niet-hiërarchisch zijn en een onafhankelijke natuur hebben en zodoende een variëteit aan actoren linkt, die een **gemeenschappelijk belang** delen (met betrekking tot een bepaald beleid) en die bronnen uitwisselen teneinde de gedeelde belangen te behalen, wetend dat samenwerken de beste manier is om de gezamenlijke doelen te behalen.* (Börzel, 1998, p. 254)

In een gezamenlijk gedefinieerd doel is het van belang vast te stellen wat het uiteindelijke belang is om het doel te behalen (Allison, 1971, p. 167). Dit betekent dat de 'why' van de samenwerking gezamenlijk moet worden vastgesteld: 'waar doen we het voor?'. Hierin dient iedere organisatie de ruimte te vinden om de eigen belangen te behartigen (Schruijer & Vansina, 2011, p. 245). Want juist de verschillen in belangen, doelen, identiteiten en competenties brengen de organisaties bij elkaar. Ook dit is een onderdeel van vertrouwen, namelijk dat er een gevoel bij de deelnemers heerst dat hun eigen doelen en belangen een plek krijgen in het gemeenschappelijk vastgestelde doel en belang. Het beleefde gemeenschappelijk doel komt zo tot uiting in een gemeenschappelijk belang. Dit betekent dat netwerkpartners erin moeten slagen de onderlinge, mogelijk conflicterende, belangen te herdefiniëren naar een gemeenschappelijk belang.

Beleefde wederzijdse afhankelijkheid

Met een beleefde noodzaak en een beleefd gemeenschappelijk doel, zijn de deelnemende organisaties **wederzijds afhankelijk** aan elkaar. Aan de hand van de *resource dependency theory*, waar iedere betrokken actor is gebonden aan een beperkt aantal middelen en beperkte kennisbronnen, kan worden aangetoond dat organisaties niet anders kunnen dan samenwerken (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 114; Van de Ven, 1976, p. 28). Er moet door de betrokken actoren echter wel ervaren worden dat zij afhankelijk zijn van anderen om hun eigen doelstellingen te behalen. Dit vraagt om een andere manier van denken. Een traditionele organisatievorm gaat er van uit dat in de maatschappij subsystemen bestaan met te onderscheiden taken, verdeeld over de overheid, markt en niet-gouvernementele organisaties (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 36). Hierbinnen zijn al deze verschillende partijen te onderscheiden, duidelijk afgebakende organisaties: de bakker zorgt voor brood en de slager voor vlees, zoals de politie zorgt voor de handhaving en de gemeente voor de vuilnisophaal. Met deze visie op de maatschappij kunnen organisaties sectoraal worden ingedeeld: elke discipline een eigen zuil waarbinnen de taken worden uitgevoerd. In de traditionele organisatievorm betekent dit dat individuen slechts verbonden zijn aan hun eigen organisatie en hierdoor eigen belangen, doelen, identiteiten en competenties hebben. Deze traditionele manier van denken kan echter geen oplossing bieden aan de uitdagingen die de hedendaagse samenleving opwerpt, zoals de georganiseerde criminaliteit. Hiervoor is erkenning nodig dat onderlinge afhankelijkheid complex is en er op een andere manier gereageerd moet worden op ingewikkelde problemen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 99-101). Zodoende is een derde sociaal-cognitieve factor de beleefde wederzijdse afhankelijkheid en daarbij het uitspreken van die wederzijdse afhankelijkheid. Deze factor komt voornamelijk tot uiting in de spanning efficiëntie versus inclusiviteit. Het gaat in de spanning om zo snel mogelijk winst te behalen tegenover voldoende tijd nemen om de andere deelnemende organisaties te kennen en te erkennen dat iedereen

afhankelijk is van anderen. Deelnemers moeten erkennen dat zij in gezamenlijkheid de problemen zullen moeten aanpakken, omdat het hen niet alleen lukt.

Beleving van betrokkenheid en participatievorm

Wanneer actoren de noodzaak, het doel en de wederzijdse afhankelijkheid erkennen en ervaren, is de laatste sociaal-cognitieve factor voorafgaande de samenwerking de **beleving van betrokkenheid en participatievorm**. De uiteindelijke processen in de samenwerking vinden plaats door het gedrag van individuen (De Bruijn et al., 2002, p. 76). Hierbij is van belang dat alle relevante partijen worden betrokken in de samenwerking en ervaren dat hun plek in de samenwerking er toe doet. Dat betekent echter niet direct dat iedereen dan maar aan de overlegtafel moet aanschuiven. De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2002) geven aan dat er drie overwegingen zijn om de juiste betrokkenheid en participatievorm te bepalen. Zo moeten ten eerste de aanwezige partijen een accurate en relevante representatie zijn van de partijen die een belang hebben bij de besluitvorming rondom het probleem. Er moet en kan immers geen oneindige hoeveelheid individuen deelnemen, er moeten hiervoor dus keuzes worden gemaakt. Deelnemers moeten het idee hebben dat de eigen vertegenwoordiging en de vertegenwoordiging van de andere partijen in evenwicht zijn, om de rechtvaardigheidsbeleving te waarborgen. De betrokken actoren hebben dan het gevoel dat zij er even veel 'toe doen' dan de anderen en zijn eerder bereid te participeren in de samenwerking.

Ten tweede is een overweging welke participatievorm de deelnemer in de samenwerking heeft. Daarbij kunnen sommige partijen vooral voorafgaande het proces van belang zijn, terwijl anderen juist meer betrokken moeten zijn tijdens de uiteindelijke besluitvorming in de samenwerking (De Bruijn et al., 2002, p. 43-44). De verschillende participatievormen die de partijen hebben, zijn afhankelijk van hun institutionele positie. Zo maakt Meuleman (2007) in een uitgave van de Politieacademie duidelijk dat een veiligheidsnetwerk vier participatievormen kent: beïnvloeden, beslissen, gebruiken en toeleveren. Een beïnvloeder is een actor die niet kan meebeslissen, maar het proces wel kan beïnvloeden. Een gebruiker kan in de context van de aanpak van georganiseerde criminaliteit worden gezien als de uiteindelijke uitvoerder van de beslissingen, bijvoorbeeld een onderzoek uitgevoerd door een onderzoeker. Een toeleveraar is in deze context degene die informatie aanlevert aan alle verschillende participatievormen. Volgens Meuleman is het belangrijk dat alle relevante participatievormen aanwezig zijn. Hierbij is het niet nodig dat dit aan de start van de samenwerking volledig is ingevuld, maar dat hier flexibel mee kan worden omgegaan (Meuleman, 2007, p. 39).

De derde overweging die moet worden genomen om de juiste betrokkenheid te bepalen, is de bepaling of er andere redenen zijn om bepaalde partijen te betrekken in het samenwerkingsproces. De Bruijn et al. (2002) geven aan dat in bijna ieder proces partijen zijn die niet direct kunnen meebeslissen of meedoen maar door potentiële deelname toch al invloed zou moeten uitoefenen op de samenwerking (De Bruijn et al., 2002, p. 44). Door de deelnemende organisaties moeten partijen die op deze manier deelnemen aan het proces en dus niet direct wederzijds afhankelijk zijn, geaccepteerd worden en hun participatievorm en bijdrage moet inzichtelijk worden gemaakt.

Een accurate en relevante representatie, de participatievorm en deelname van overige partijen laten zien dat netwerken niet statisch zijn, maar dynamische en veranderlijke organisatievormen zijn (Meuleman, 2007, p. 31). Deze factor komt dan ook met name tot uiting in de spanning van flexibiliteit versus stabiliteit. Voorafgaande de samenwerking moeten organisaties beseffen dat zij zich in een fluïde omgeving bevinden en openstaan voor mogelijke veranderingen en erop vertrouwen dat iedere betrokken partner zijn bijdrage kan leveren. De spanning van flexibiliteit versus stabiliteit moet in evenwicht zijn dat er voldoende stabiliteit is om de samenwerking te borgen en deelnemers voldoende flexibel zijn in de betrokkenheid en participatievorm.

Factoren voorafgaande de samenwerking: een overzicht

Voor het eerste deel van de beantwoording van deze deelvraag, kan geconcludeerd worden dat er vier sociaal-cognitieve factoren te onderscheiden zijn voorafgaande een netwerksamenwerking. Het gaat hier om de volgende vier factoren, met daarachter de spanning waarin zij voornamelijk tot uiting komen:

1. beleefde noodzaak (interne legitimiteit versus externe legitimiteit)
2. beleefd gemeenschappelijk doel (interne legitimiteit versus externe legitimiteit)
3. beleefde wederzijdse afhankelijkheid (efficiëntie versus inclusiviteit)
4. beleving van betrokkenheid en participatievorm (flexibiliteit versus stabiliteit)

Alle vier de factoren kunnen worden beschouwd als sociaal-cognitief. Zij beschrijven immers hoe mensen zichzelf en anderen waarnemen, wat hun perceptie hierop is en welke gevolgen dit heeft voor hun gedrag en dat van anderen. Dit geeft inzicht in de manier waarop mensen en organisaties zich gedragen zoals ze doen.

2.3.2. Factoren tijdens de samenwerking

Nu de sociaal-cognitieve factoren voorafgaande de samenwerking zijn bepaald, komen hieronder de factoren aan bod die van invloed zijn *tijdens* de samenwerking. Ook voor deze factoren geldt dat het genoemde niet volledig is maar er een keuze gemaakt is op basis van de mate waarin de factor voor het individu een rol speelt. Zodoende wordt er gekomen tot drie factoren die van belang zijn tijdens de samenwerking, waarbij iedere factor weer wordt gekoppeld aan de spanning waarbinnen deze voornamelijk tot uiting komt.

Verwachtingen van elkaar

Van Twist en Klijn (2007) laten zien dat verwachtingen van deelnemers over elkaar en over de samenwerking vaak sterk uiteenlopen, veranderlijk zijn of zelfs verkeerd (Van Twist & Klijn, 2007, p. 35). Tijdens de samenwerking zijn de **verwachtingen van elkaar** zodoende een eerste sociaal-cognitieve factor die van invloed is op de samenwerking. Van Twist (2002) laat zien dat verwachtingen kunnen bestaan uit verlangens en vermoedens. Wanneer verwachten wordt verstaan als het wensen of willen dat iets gebeurt, is dit een normatief verwachten en kan zodoende als *verlangens* worden getypeerd. Daarnaast kunnen verwachtingen ook bestaan uit het rekenen op bepaalde zaken die de ander doet, voorstellingen over hoe iemand zal zijn en zal doen en veronderstellingen over hoe iets zal gaan. Dit kunnen feitelijke verwachtingen worden genoemd, ofwel *vermoedens*. Deze vorm van verwachtingen houden verband met eerdere ervaringen, bij verlangens is dat niet zo (Van Twist, 2002, p. 9). Binnen een samenwerking doen verwachtingen zich op het eerste gezicht vaak voor als vermoedens, terwijl het eigenlijk verlangens zijn. Dit kunnen dan foutieve verwachtingen zijn, aangezien het om een wens gaat van een andere partij. Positieve verwachtingen spelen echter een belangrijke rol in de ontwikkeling van vertrouwen. McEvily, Perrone en Zaheer (2003) geven aan dat positieve verwachtingen van de intenties en het gedrag van anderen ervoor zorgen dat een actor bereid is om kwetsbaarheden en onvolkomenheden te accepteren van andere actoren (McEvily et al., 2003, p. 92). Positieve verwachtingen bevorderen zo de samenwerking. Verwachtingen moeten zodoende blijvend worden getoetst aan hun geldigheid. Dit vraagt een hoge mate van flexibiliteit. Netwerkteleememers moeten voldoende vertrouwen hebben om de verwachtingen blijvend te toetsen, aangezien deze factor tot uiting komt in de spanning van flexibiliteit versus stabiliteit. Wanneer verwachtingen van elkaar onderling bekend zijn, ontstaat er een grote mate van stabiliteit. Om de verwachtingen naar elkaar bekend te maken, is een hoge mate van flexibiliteit nodig. Verwachtingen moeten dan getoetst worden aan hun geldigheid, waardoor er weer een grote mate van stabiliteit ontstaat. Verwachtingen kunnen namelijk al snel het karakter krijgen van een *self-fulfilling prophecy*. Actoren stemmen hun gedrag immers af op hun vermoedens en verlangens over het verloop van toekomstige gebeurtenissen. Daardoor verwezenlijken ze bijna al vanzelf hun eigen verwachtingen (Van Twist, 2002, p. 16). Wanneer bijvoorbeeld door verschillende actoren

wordt verwacht dat een aangewezen voorzitter de vergaderingen nooit goed zou kunnen leiden, zal het voor de voorzitter lastig zijn om deze verwachtingen bij te stellen. Verwachtingen kunnen op deze manier als sociaal-cognitieve factor worden beschouwd, aangezien zij invloed hebben op de waarneming van organisaties van zichzelf en anderen, dit gevolgen heeft voor hun eigen gedrag en zo bepaalt hoe mensen en organisaties zich gedragen.

Ervaren sociale en systemische complexiteit

Naast verwachtingen, is de **ervaren sociale en systemische complexiteit** een sociaal-cognitieve factor die van invloed is tijdens de netwerksamenwerking. Aanwezig binnen een samenwerking zijn individuen die handelen in naam van hun achterban. Eerder was al te zien dat deze personen in de eigen organisatie voldoende mandaat moeten hebben om in het netwerk genomen beslissingen daadwerkelijk uit te kunnen voeren, als het ware 'terug' te nemen in de eigen organisatie (Rodríguez et al., 2007, p. 155). Hoewel het juist om de organisatievertegenwoordiging gaat, in de samenwerking zitten immers meerdere *organisaties* met elkaar aan tafel, nemen vertegenwoordigers ook met hun persoonlijke achtergrond deel aan het netwerk. Dit houdt in dat iedere betrokken persoon zowel vertegenwoordiger als individu is. En juist individuen gaan met elkaar het eerder genoemde vertrouwen aan (Schruijer & Vansina, 2011, p. 249). Er kan hierbij sprake zijn van niveauperwarring tussen de persoon als individu en de persoon als organisatievertegenwoordiger (Schruijer & Vansina, 2011, p. 247). Het gaat er hier om in hoeverre persoonlijke kwaliteiten van individuen van belang worden geacht tijdens de samenwerking. Het gevaar voor deelnemers aan een samenwerkingsverband is het uit het oog verliezen van deze sociale complexiteit die met netwerksamenwerking gepaard gaat. De perceptie over de positie van de ander zou dus eigenlijk steeds weer ter discussie moeten worden gesteld: *"Datgene wat er nu speelt, heeft dat te maken met de belangen van de achterban? Met de persoon van de vertegenwoordiger?"* (Schruijer & Vansina, 2011, p. 247). In deze vorm van complexiteit gaat het zodoende om de mate waarin de sociale complexiteit wordt ervaren. Wanneer partners uit het netwerk alleen worden gezien als organisatievertegenwoordiger en er geen ruimte is voor het individu, zal de samenwerking minder soepel verlopen aangezien er zo weinig ruimte is om vertrouwen op te bouwen.

De systemische processen die naast de sociale complexiteit van invloed zijn op de samenwerking, zijn processen die plaatsvinden in de wereld om ons heen: de niet-zichtbare, maar soms bijna 'merkbaar' elementen (Van Rooij, 2010, p. 40). Het gaat hierbij om het aanvoelen van de relaties tussen elkaar en de invloed van die relatie op anderen. Die systemische complexiteit ontstaat vanuit drie door Van Rooij (2010) genoemde 'wetten', gepresenteerd in figuur 2.4.

Wet	Wordt bepaald door de:
1. Rangorde	<ul style="list-style-type: none"> - verantwoordelijkheid binnen het netwerk - mate waarin de functie van de organisatie bijdraagt aan het behalen van het doel - duur van verbondenheid met het netwerk
2. Geven en nemen	- balans tussen geven en nemen (rechtvaardigheidsgevoel)
3. Recht op een plek	- in- en uitsluiting

Figuur 2.4. Wetten van systemische complexiteit. Naar Van Rooij, 2010, p. 42-44

De wet van de rangorde betekent dat iedereen een eigen plek in het systeem van de samenwerking inneemt, die bepaald wordt door de in de figuur genoemde drie punten. De wet van geven en nemen gaat over het systemische idee dat iedereen evenveel zou moeten bijdragen aan de samenwerking, dat het 'geven en nemen' in verhouding met elkaar staan. Dit is al eerder naar voren gekomen, namelijk bij de factor 'beleving van betrokkenheid en participatievorm', van de factoren die voorafgaande de samenwerking van belang zijn.

Een rechtvaardigheidsgevoel is van belang voor de bereidheid te blijven participeren in de samenwerking. Ten derde gaat de wet van 'recht op een plek' om het systeem dat iedere eenmaal betrokken partner het recht behoudt om een plek in te nemen in de samenwerking (insluiting), tenzij er wordt geconstateerd dat deze plek overbodig is geworden. Er moet dan van beide kanten erkenning en ruimte zijn voor het afscheid (uitsluiting) van de bewuste betrokkene (Van Rooij, 2010, p. 42-44). Deze systemische complexiteit uit zich in het onzichtbare: personen geven niet snel inzicht in de eigen belangen, sterktes en zwaktes, maar iedere organisatie verwerft bijna als vanzelf een eigen rol binnen de samenwerking. De ervaren systemische complexiteit sluit door de mogelijke sociale verwarring aan bij de ervaren sociale complexiteit.

Hoewel rollen binnen de samenwerking kunnen veranderen, laten de sociale en systemische complexiteit zien dat er bijna altijd alleen vanuit de eigen omgeving en de eigen systemen wordt gekeken naar de samenwerking. Er wordt dan geen moeite gedaan om de interesses, belangen en mogelijke bijdragen van de andere organisaties te bevragen (Schruijer & Vansina, 2011, p. 247-248). Hierdoor lukt het in de samenwerking niet om een volledig beeld te krijgen van het probleem ('je weet niet wat je niet weet') en kunnen processen vertragen. Hierdoor is het lastig om mogelijk verschillende probleemdefinities en doelstellingen te vergemeenschappelijkken en tot een overkoepelende identiteit te komen (Schruijer & Vansina, 2011, p. 246). De mate waarop de sociale en systemische complexiteit wordt ervaren, bepaalt in hoeverre hier aandacht voor blijft. Zodoende is de ervaren sociale en systemische complexiteit een factor die tot uiting komt in de spanning van efficiëntie versus inclusiviteit. Deelnemers moeten voldoende aandacht aan elkaar besteden om de balans tussen efficiëntie en inclusiviteit te waarborgen.

Groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden

Naast de verwachtingen van elkaar en de ervaren sociale en systemische complexiteit, wordt samenwerking door een derde factor beïnvloed. Tijdens de samenwerking is het de bedoeling dat betrokken actoren steeds beter weten wat binnen het bewuste probleemdomein de mogelijkheden van zichzelf en anderen zijn. Op deze manier ontstaat er steeds meer doelverstrengeling en kunnen verwachtingen zich steeds meer voordoen als vermoedens in plaats van wellicht misplaatste verlangens. Om dit te bereiken, is het van belang dat de kennis van en over elkaar in kaart wordt gebracht (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 133). Actoren ontwikkelen op deze manier een **groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden**. Daarmee wordt samenwerkend gedrag verhoogd en zijn de actoren even bezorgd over het succes van de anderen als over het eigen succes (Kenis & Provan, 2008, p. 298). Hierin komt de spanning van interne versus externe legitimiteit tot uiting. Deelnemers moeten zowel van zichzelf als van anderen de legitimiteit kennen om elkaar in de samenwerking aan te kunnen vullen. Op deze manier kunnen doelen sneller en beter worden behaald. Want op het moment dat actoren van elkaar weten wat hun mogelijkheden én onmogelijkheden zijn, kunnen zij door elkaar aan te vullen slimmer inspelen op de uitdagingen waarvoor het netwerk staat. Daarbij kunnen deelnemers aan het netwerk zich beter positioneren wanneer zij de achtergrond en organisatiepositie van elkaar kennen.

Factoren tijdens de samenwerking: een overzicht

Er zijn nu drie sociaal-cognitieve factoren genoemd die van belang zijn *tijdens* een samenwerkingsrelatie. Samen met de eerder genoemde vier factoren voorafgaande de samenwerking, vormen zij gezamenlijk zeven factoren die van belang zijn bij een netwerksamenwerking. Ook deze factoren komen terug in een van de netwerkspanningen, die achter de factoren staan vermeld.

5. verwachtingen van elkaar (flexibiliteit versus stabiliteit)
6. ervaren sociale en systemische complexiteit (efficiëntie versus inclusiviteit)
7. groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden (interne versus externe legitimiteit)

Dit zijn alle drie sociaal-cognitieve factoren, aangezien zij inzicht geven waarom mensen zich gedragen zoals ze doen. Verwachtingen die men van elkaar heeft, beïnvloeden het eigen gedrag en spelen een belangrijke rol in de ontwikkeling van onderling vertrouwen. Verwachtingen moeten blijvend worden getoetst aan de werkelijkheid, om te voorkomen dat deze een *self-fulfilling prophecy* worden. De ervaren sociale en systemische complexiteit heeft invloed op de mate waarin deze toetsing aan de werkelijkheid plaatsvindt. Tegelijkertijd is deze factor van invloed op de rol die iedere organisatie inneemt. Uiteindelijk is een groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden van invloed op de mate van samenwerkend gedrag, aangezien er met een groter bewustzijn directere afstemming kan plaatsvinden over het gemeenschappelijke doel en belang. De spanningen waar de factoren aan gekoppeld zijn maken inzichtelijk op welke manier een disbalans in de samenwerking kan ontstaan. Hiermee kan worden bepaald hoe de factor te versterken is, door de balans in de spanning te herstellen.

2.3.3. Sociaal-cognitieve factoren in samenwerking: een overzicht

In deze paragraaf is een antwoord gegeven op de vraag: *'Wat zijn relevante sociaal-cognitieve factoren die van invloed zijn op een effectieve netwerksamenwerking?'*. Hierbij is er niet gepoogd om een onuitputtelijke reeks factoren te benoemen, maar om juist die factoren te benoemen die te maken hebben met het individu binnen een samenwerking. Hierbij is vertrouwen als rode draad gevolgd, aangezien vanuit de beantwoording van de eerste deelvraag is gebleken dat dit een van de belangrijkste overkoepelende succesfactoren is van een netwerksamenwerking. Dit heeft geresulteerd in twee opsommingen van factoren die invloed zijn op de netwerksamenwerking: voorafgaande de samenwerking en tijdens de samenwerking van. Er zijn in totaal vier factoren benoemd die voorafgaande de samenwerking van belang zijn: de beleefde noodzaak, het beleefd gemeenschappelijk doel, de beleefde wederzijdse afhankelijkheid en de beleving van betrokkenheid en participatievorm. De factoren die tijdens de samenwerking van belang zijn, zijn verwachtingen van elkaar, de ervaren sociale en systemische complexiteit en een groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden. Deze factoren zijn gekoppeld aan een van de drie spanningen efficiëntie versus inclusiviteit, interne versus externe legitimiteit en flexibiliteit versus stabiliteit, om duidelijk te maken op welke manier een balans voor iedere factor kan worden gevonden. In de operationalisatie in paragraaf 3.5. zullen deze zeven sociaal-cognitieve factoren schematisch worden weergegeven, waarbij per factor ook de aspecten en analysepunten worden genoemd. In het empirische gedeelte van dit onderzoek kan aan de hand van de operationalisatie een verkenning worden gedaan naar uitingvormen van de sociaal-cognitieve factoren binnen een integrale samenwerking in de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Nu duidelijk is welke factoren theoretisch gezien van invloed zijn op een netwerksamenwerking, kan in de volgende paragraaf bepaald worden wat gedaan kan worden om deze factoren te versterken en dus de samenwerking te versterken. In de empirische verkenning zal worden nagegaan in hoeverre deze versterkingsvormen worden ingezet. Door vervolgens de analysevraag te beantwoorden, zal duidelijk worden op welke manier de netwerksamenwerking in de aanpak van de georganiseerde criminaliteit kan worden versterkt.

2.4. Versterken van netwerksamenwerking

In de vorige deelvraag zijn in totaal zeven sociaal-cognitieve factoren benoemd die van invloed zijn op een netwerksamenwerking. In deze paragraaf wordt de vraag gesteld op welke manier deze factoren te versterken zijn, met de deelvraag: *'Met welke strategieën kunnen sociaal-cognitieve factoren effectief worden beïnvloed?'*. Door in kaart te brengen welke strategieën er zijn om de zeven hierboven genoemde factoren te versterken, ontstaat een beeld op welke manier een netwerksamenwerking beïnvloed kan worden om de samenwerking te versterken.

In de huidige institutionele context is weinig ruimte voor netwerksamenwerking binnen de aanpak van georganiseerde criminaliteit: wet- en regelgeving en prestatiesystemen zijn nog ingesteld op aparte organisaties, in plaats van op netwerken (Kenis & Provan, 2008, p. 299). De strategieën die hieronder worden behandeld, zijn voornamelijk van invloed op de sociaal-cognitieve factoren binnen de samenwerking en niet op de institutionele omgeving ervan.

2.4.1. Managen van een netwerk

In veel literatuur wordt voor het versterken van een netwerksamenwerking gewezen op het managen van een netwerk (zie bijvoorbeeld Agranoff & McGuire, 2001; Kickert et al., 1997; Koppenjan et al., 1993; Koppenjan & Klijn, 2004). Vaak wordt hierbij gewezen op één persoon, deze is degene die het netwerk 'managet': de netwerkmanager. Dit betekent overigens niet dat deze rol altijd door een dezelfde persoon of organisatie wordt ingevuld. Hoewel afhankelijk van de bevoegdheden, kan in principe iedere deelnemer van het netwerk het management van het netwerk vormgeven of beïnvloeden. Het belangrijkste hierbij is dat er voldoende tijd wordt genomen om het netwerk te onderhouden en mensen betrokken te houden, door aandacht te besteden aan het individu en de achterliggende organisatie. Klijn en Koppenjan (2000) laten zien dat er twee manieren van het managen van een netwerk zijn: procesmanagement en netwerkmanagement. Het managen van een netwerk is de overkoepelende term voor procesmanagement en netwerkmanagement. Wanneer de term 'netwerkmanagement' wordt gebruikt, wordt de tweede vorm van het managen van een netwerk bedoeld. Strategieën binnen *procesmanagement* zijn gericht op de ontwikkeling van procedures die zich in het netwerk voordoen. Dit gaat bijvoorbeeld om de selectie en stimulering van netwerkpartners en inzet op de verbetering van wederzijdse perceptie over het probleem om de uiteenlopende percepties hierop zo dicht mogelijk bij elkaar te brengen (Klijn & Koppenjan, 2000, p. 141). Procesmanagement neemt structuur en compositie van het netwerk als gegeven en zet vooral in rondom regels, het maken van bepaalde afwegingen en verdelingen en omgang met de bestaande netwerkpartners. *Netwerkmanagement* zet in op de ontwikkeling van het netwerk zelf. Hierbij gaat het om het veranderen van de positie van netwerkpartners, of het introduceren van nieuwe partners. Hierdoor kan het netwerk andere vormen aannemen en kan het netwerk zich blijven ontwikkelen. Netwerkmanagement zet zodoende vooral in op het positioneren van deelnemers.

De strategie van het managen van een netwerk is vooral van belang bij sociaal-cognitieve factoren die te maken hebben met het omgaan met structuren en afspraken, aangezien beide vormen van de strategie hier voornamelijk op inzetten. Dit is van toepassing op de factoren 'beleefde noodzaak', 'beleefd gemeenschappelijk doel' en 'ervaren sociale en systemische complexiteit'. Bij alle drie deze factoren gaat het om het maken van afspraken en de naleving ervan. Zo is de beleving van noodzaak vooral gericht op de 'interne' structuur, namelijk die van de achterliggende organisatie. De positie van deze organisatie kan meer inzichtelijk worden gemaakt door in te zetten op procesmanagement met de vraag op welke manier de organisatie onderdeel is van de aanpak van het probleem. De beleving van het gemeenschappelijk doel heeft te maken met de mate waarin dit is uitgesproken naar elkaar. Met procesmanagement kan deze sociaal-cognitieve factor beïnvloed en versterkt worden. Ten derde kan de ervaring van de sociale en systemische complexiteit worden beïnvloed door netwerkmanagement, bijvoorbeeld doordat een nieuwe speler reeds bestaande verhoudingen en participatievormen kan aanpassen. Op deze manier kan de strategie van het managen van een netwerk ingezet worden om aanpassingen te doen aan de structuur, waardoor de sociaal-cognitieve factoren positief beïnvloed kunnen worden. Dit geldt met name voor de genoemde drie factoren, maar sluit niet uit dat met deze strategie ook andere factoren worden beïnvloed en versterkt.

2.4.2. Evaluatie van het ervaren succes van proces en resultaat

De kwaliteit van de samenwerkingsrelatie ligt aan de basis van het ervaren succes ervan (Ariño et al., 2001, in: Schruijer & Vansina, 2011, p. 241). Naar de indeling van Klijn en Koppenjan (2000) gaat het hier om het ervaren succes van zowel het proces als resultaat. Hiervoor kan een evaluatie in kaart brengen hoe iedere netwerkdeelnemer zijn participatievorm en positie in het netwerk ervaart. Op deze manier wordt inzicht verkregen of en hoe de deelnemers en hun achterliggende organisaties het succes van het netwerk ervaren. Eerder is duidelijk geworden dat vertrouwen een belangrijke rol speelt binnen een netwerksamenwerking. Vertrouwen versterkt een netwerksamenwerking, doordat een goed vertrouwen onder andere impliceert dat iedereen zijn eigen belangen zoveel mogelijk ondergeschikt maakt aan het gemeenschappelijk belang. Vertrouwen vervangt op deze manier voor een deel de formele structuren en ligt zo aan de basis van het mogelijk te behalen resultaat. Dit werkt ook vice versa: wanneer er succes wordt ervaren zowel over proces als resultaat, groeit het vertrouwen in de samenwerking (Ariño et al., 2001, p. 111). Het doen van een evaluatie is door het inzichtelijk maken van ervaren successen een belangrijke strategie om de netwerksamenwerking te versterken.

Om het ervaren succes te kunnen inzien, onderscheiden Provan en Milward (2001) drie niveaus om een samenwerking te evalueren. Een netwerk kan beoordeeld worden op het niveau van de maatschappij (het gaat hierbij om het uiteindelijke effect), het netwerk zelf en op het niveau van iedere deelnemer. In figuur 2.5. staan de criteria die Provan en Milward onderscheiden waarop het beleefde succes kan worden gemeten, waarbij zij veronderstellen dat een ervaren goed functionerend netwerk zal leiden tot een beter resultaat (Provan & Milward, 2001, p. 416).

Niveau	Criteria
Maatschappij	publieke perceptie dat het probleem is opgelost <ul style="list-style-type: none"> - kosten voor de maatschappij - bouwen van sociaal kapitaal - veranderingen in het voorkomen van het probleem - indicatoren van het klantwelzijn
Netwerk	creatie en onderhoud van een netwerk administratie organisatie (NAO) <ul style="list-style-type: none"> - groei van netwerk lidmaatschap - bereik van de verstrekte diensten - absentie van overlapping in diensten - de sterkte van de relaties - integratie/coördinatie van diensten - kosten van het onderhoud van het netwerk - betrokkenheid bij de netwerkdoelen
Organisatie/deelnemer	uitkomsten voor de eigen organisatie <ul style="list-style-type: none"> - voortbestaan van de organisatie - versterking van de legitimiteit - verwerving van nieuwe bronnen - kosten van geleverde diensten - toegang tot de diensten - minimum aan conflicten met andere netwerken

Figuur 2.5. Bepalen van succes van proces en resultaat. Naar Provan & Milward, 2001, p. 416

Met deze criteria kan inzicht worden verkregen hoe iedere betrokken partner het resultaat en het proces beoordeelt. Hoewel alle drie de niveaus zich op zowel proces als resultaat richten, gaat het op het niveau van het netwerk vooral om de beoordeling van het proces en op het niveau van de maatschappij en de organisatie/deelnemer vooral om de beoordeling van het resultaat.

Op het niveau van de maatschappij is het criterium dat centraal staat de publieke perceptie dat het probleem is opgelost. Voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit kan dit een wat problematisch criterium zijn, aangezien de georganiseerde criminaliteit vaak sterk verweven is met onder- en bovenwereld. Hierdoor is voor de maatschappij niet goed uit te maken wanneer zij te maken heeft met georganiseerde criminaliteit. Het gaat hier zodoende vooral om het tegengaan van de aantasting van de integriteit van de overheid.

Op het niveau van het netwerk is volgens Provan en Milward (2001) een 'netwerk administratie organisatie' (NAO) het belangrijkste criterium. Dit is de persoon of organisatie die functioneert als intermediair tussen de maatschappij en het netwerk en is tevens het belangrijkste aanspreekpunt van de deelnemende partijen in het netwerk (Provan & Milward, 2001, p. 417-419). Door de insteek op relaties is het niveau van het netwerk voornamelijk gericht op de evaluatie van het proces.

Provan en Milward (2001) geven aan dat de meest relevante vraag op het niveau van de individuele organisatie is: 'Hoe kan mijn organisatie profiteren van mijn deelname aan het netwerk?' (Provan & Milward, 2001, p. 420). Hiermee wordt de vraag gesteld in hoeverre de organisatie de behaalde resultaten interpreteert als succesvol. Een evaluatie waarbij het ervaren succes van proces en resultaat wordt bepaald, geeft deelnemers inzicht hoe betrokkenen de samenwerking ervaren. Met deze kennis kunnen deelnemers bepalen waarop zij moeten inzetten om de samenwerking te versterken.

De strategie van het evalueren heeft met name invloed op de twee sociaal-cognitieve factoren 'beleving van betrokkenheid en participatievorm' en 'groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden'. Deze twee factoren gaan namelijk over de beleving van het netwerk als geheel, de eigen positie in het netwerk en de beleving van de positie van de andere actoren. Kennis hierover kan worden vergroot wanneer naar elkaar wordt uitgesproken hoe iedereen zich bevindt in de samenwerking. Dit gebeurt wanneer er een evaluatie wordt gedaan. Wanneer hierbij alle actoren erkennen dat er drie niveaus van evaluatie zijn, kan de juiste participatievorm beter worden gekozen en krijgen deelnemers meer inzicht in elkaar. Op deze manier kan de strategie van evalueren met name bovengenoemde twee sociaal-cognitieve factoren versterken.

2.4.3. Leren in een netwerk

Hoewel een evaluatie het vertrouwen in de samenwerking kan vergroten doordat gezamenlijk inzicht wordt verschaft over de ervaringen binnen het netwerk, moeten deelnemers zich blijvend ontwikkelen. Dit leren in een netwerk zorgt ervoor dat deelnemers zich flexibel opstellen, kunnen inspelen op veranderende omgevingen en het netwerk steeds meer vorm geven. De sociaal-cognitieve factoren die in paragraaf 2.3. zijn aangewezen als van invloed zijnde op netwerksamenwerking, worden door Koppenjan en Klijn (2004) benoemd als onzekerheden. Het gaat immers om fenomenen die de situatie waarin deelnemers van een netwerk zich in bevinden beïnvloeden, denk aan de verwachtingen van elkaar en de ervaren sociale en systemische complexiteit (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 257). Zij bepleiten in hun boek '*Managing uncertainties in networks*' (2004) dat voor de ontwikkeling van een netwerk het leerproces centraal moet staan, omdat dit houvast geeft om met onzekerheden om te gaan. Niet om tot een definitief vaststaand netwerk te komen, maar om tot rijkere probleemformuleringen en oplossingen te komen, verschillen en conflicten te kunnen overbruggen en institutionele barrières te kunnen doorbreken (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 258). Een samenwerking is immers altijd aan verandering onderhevig, door de veelheid aan betrokken organisaties. Met het leren in een netwerk kan effectief geanticipeerd worden op deze veranderingen.

Voor de mogelijkheid tot leren in een netwerk, maken Koppenjan en Klijn (2004) onderscheid tussen drie vormen van leren, aan de hand van de drie soorten onzekerheden. Zij maken een indeling van onzekerheden op cognitief, strategisch en institutioneel niveau. Op deze drie niveaus kan leren als strategie worden ingezet om de samenwerking te versterken. In figuur 2.6. staan deze vormen van leren opgesomd, met het uiteindelijke doel erbij. Wanneer gezamenlijk geleerd wordt, worden de betrokken deelnemers aangemoedigd om problemen, oplossingen en relaties niet langer vanuit slechts het eigen perspectief te zien, maar om deze ook vanuit het oogpunt van anderen te beschouwen (Koppenjan & Termeer, 1996, p. 155).

Niveau	Strategieën om te leren in een netwerk	Doel
Cognitief	<ul style="list-style-type: none"> - gezamenlijke beeldvorming bevorderen - grensoverschrijdende reflectie - breed gedragen oplossingen zoeken 	Ontwikkeling van vermogen om over de eigen organisatiegrens heen te kunnen kijken om zo om te kunnen gaan met verschillende percepties.
Strategisch	<ul style="list-style-type: none"> - benadrukken van wederzijdse afhankelijkheid - bespreken van de spelregels 	Organisaties kunnen minder vrijblijvend deelnemen aan de samenwerking.
Institutioneel	<ul style="list-style-type: none"> - inzicht verschaffen in de institutionele relaties en bedoelingen van iedere organisatie - blijvend analyseren van verschillende percepties 	Vermijden van foutieve verwachtingen door het meer voorspelbaar maken van de interacties en het vormen van een gemeenschappelijke taal.

Figuur 2.6. Strategieën om te leren. Naar: Koppenjan & Klijn, 2004

Het overkoepelende doel van de verschillende leerstrategieën is dat actoren de samenwerking en hun participatievorm in de samenwerking beter begrijpen, zodat deelnemende partners daadwerkelijk complementair te werk kunnen gaan. De drie genoemde niveaus van onzekerheid overlappen de in dit onderzoek gebruikte indeling naar sociaal-cognitieve factoren. Sommige sociaal-cognitieve factoren worden bij meerdere niveaus naar de indeling van Koppenjan en Klijn (2004) ingedeeld. Dit betekent dat het ter versterking van de zeven factoren waardevol is om op alle drie de niveaus in te zetten op het functioneren als een lerend netwerk.

Onzekerheden op cognitief niveau gaan om een gebrek aan kennis en een zeker onbewustzijn ten aanzien van de genoemde factoren. Zo kan een noodzaak niet worden beleefd wanneer een organisatie geen weet heeft van zijn mogelijkheden en kan in onbewustheid geen juiste organisatieverteenwoordiging geleverd worden. Ook het doel van de samenwerking kan door een gebrek aan kennis of door een onbewustzijn niet geaccepteerd of gekend zijn. Een gebrek aan kennis en een onbewustzijn heeft ook invloed op de beleefde wederzijdse afhankelijkheid, verwachtingen van elkaar en een groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden. Zodoende moet er op cognitief niveau voornamelijk geïnvesteerd worden in een gezamenlijke beeldvorming, grensoverschrijdende reflectie en de ontwikkeling van oplossingen die breed gedragen worden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 160-183, 240, 246). Op deze manier leren netwerkpartners dat er verschillende percepties op hetzelfde probleem zijn en dat er niet altijd overal een antwoord op kan worden gegeven. Hierbij is het van belang dat kennis gelijkwaardig wordt gedeeld, aangezien alleen op deze manier iedereen in het netwerk een gelijk beeld over de situatie kan krijgen.

Strategische onzekerheid komt voort uit het strategische spel dat alle actoren spelen binnen de samenwerking. Deelnemers zetten hun strategieën verschillend in, doordat zij onderling afhankelijk zijn van anderen. Op deze manier is de beleefde wederzijdse afhankelijkheid een factor die naast het cognitieve

niveau ook binnen het strategische niveau valt. Beleving van betrokkenheid en participatievorm is een factor op strategisch niveau, aangezien de positie en de participatievorm die de organisatie inneemt, bepaalt welke invloed zij op 'het spel' hebben. Dit uit zich ook in de ervaren sociale en strategische complexiteit, waar de drie wetten van Van Rooij (2010) de positie van de spelers bepalen. Evenals het cognitief niveau is het strategisch niveau ook van invloed op de verwachtingen van elkaar. Om met deze strategische onzekerheden om te gaan, moet er met name intensiever worden geleerd dat de betrokken partijen wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Om dit te bereiken, kunnen afspraken worden gemaakt over de spelregels, bijvoorbeeld op welke manier informatie een rol speelt in het samenwerkingsproces en op welke manier beslissingen worden genomen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 186-211, 240, 247-249). Op deze manier kunnen partners minder vrijblijvend aan de samenwerking deelnemen waardoor de samenwerking effectiever wordt.

Bij institutionele onzekerheid gaat het om de manier waarop het netwerk in elkaar steekt en hoe de institutionele achtergrond van de betrokken organisaties eruit zien. Daarom zijn de factoren van de beleefde noodzaak en beleefde wederzijdse afhankelijkheid ook factoren die op dit niveau spelen. De institutionele achtergrond bepaalt immers de mogelijkheden die een organisatie heeft om te participeren in een netwerk. Daarnaast zijn de drie factoren die tijdens de samenwerking van invloed zijn op de netwerksamenwerking (verwachtingen van elkaar, ervaren sociale en systemische complexiteit en het groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden) ook op institutioneel niveau van belang, aangezien de eigen institutionele omgeving de regels bepaalt waarbinnen de organisaties te werk kunnen gaan. Het gaat hier niet om de regels ten behoeve van de strategie van de verschillende partners, maar om regels over het netwerk als geheel. Bijvoorbeeld welke partners deel *kunnen* nemen aan het netwerk en de manier waarop vertrouwen verdeeld is binnen het netwerk. Op dit niveau kan een lerend netwerk ontstaan door in te zetten op de interacties binnen het netwerk (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 215, 239, 247-250). Het gaat erom de achterliggende institutionele relaties en bedoelingen van de deelnemende organisaties inzichtelijk te maken en voortdurend deze percepties te analyseren. Zo ontstaat een gemeenschappelijke taal. Op deze manier kan er vertrouwen worden ontwikkeld, omdat de interactie in het netwerk meer te voorspellen is. Dit komt doordat meer inzicht in de institutionele achtergrond verlangens kunnen omvormen tot vermoedens, zodat foutieve verwachtingen vermeden worden (Van Twist, 2002).

Leren in een netwerk is zodoende een strategie die kan worden ingezet ter versterking van alle genoemde factoren. Per factoren zijn er leerstrategieën aan te wijzen, waardoor de strategie van het leren op verschillende wijzen kan worden ingezet. De precieze strategie kan worden gekozen aan de hand van de mate van de beleving van de factoren.

2.4.4. Beïnvloeden van percepties en verwachtingen

In de beantwoording van de tweede deelvraag is duidelijk geworden dat verwachtingen van invloed zijn op de vorming van ideeën over het netwerk en dus ook over de mogelijkheden die het netwerk kan uitoefenen. Aangezien deelnemers van het netwerk altijd verschillende percepties zullen hebben in de netwerksamenwerking, is het van belang om in te zetten op het positief beïnvloeden van deze percepties en verwachtingen (Klijn, 1996, p. 168). Op het moment dat deze beïnvloed worden, beïnvloedt dit meerdere factoren. Voor de factoren voorafgaande de samenwerking geldt dat met name voor de beleving van de noodzaak en het beleefd gemeenschappelijk doel. Daarnaast heeft het beïnvloeden van percepties invloed op het groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden. Het beïnvloeden van verwachtingen kan als uitkomst hebben dat deze meer in overeenstemming met de werkelijkheid worden. Er zijn verschillende manieren waarop percepties en verwachtingen beïnvloed kunnen worden. Hieronder worden drie manieren toegelicht. Deze worden benoemd onder de overkoepelende strategie 'beïnvloeden van percepties en verwachtingen'.

Ontwikkelen nieuwe procedures

In de behandeling van de strategie van het leren in een netwerk, is duidelijk geworden dat strategische onzekerheid overstegen kan worden door het bespreken van de spelregels, zodat organisaties minder vrijblijvend deel kunnen nemen aan de samenwerking. Uiteindelijk worden de uitkomsten van het netwerk immers bepaald door strategieën en interacties van de deelnemers. De structuur bepaalt echter wel de grenzen waarbinnen de mogelijkheden worden bepaald. Zodoende is het vaststellen van de structuur van het overleg een belangrijke manier om percepties en verwachtingen te beïnvloeden (Klijn, 2001, p. 135). Nieuwe procedures kunnen echter alleen tot uitvoering komen wanneer deze door de betrokken netwerkpartners als 'juist' en 'goed' worden beleefd. Daarom is de ontwikkeling van nieuwe procedures een kwestie van het gezamenlijk expliciteren van de ervaringen met de bestaande regels en een voortdurende discussie op gang brengen over hun juistheid en geldigheid (De Bruijn et al., 1993, p. 184). Deze vorm van de strategie van het beïnvloeden van percepties en verwachtingen heeft met name invloed op de sociaal-cognitieve factoren 'beleefd gemeenschappelijk doel' en 'beleefde wederzijdse afhankelijkheid'. Met het ontwikkelen van nieuwe procedures wordt immers een structuur bepaald waarin de samenwerking en het netwerk plaatsvindt. Voor deelnemers van het netwerk wordt op deze manier meer expliciet gemaakt wat het doel van de samenwerking is en wordt inzichtelijk gemaakt waar de betrokken organisaties elkaar kunnen aanvullen.

Borgen van sociale en inhoudelijke variatie

In de behandeling van de factoren die van invloed zijn op een netwerksamenwerking, is duidelijk geworden dat de juiste organisaties betrokken moeten worden. Het is echter tegelijkertijd belangrijk dat het aantal van de betrokken actoren gelimiteerd blijft. Met teveel deelnemers kan er immers minder snel besluitvorming plaatsvinden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 242). Dat betekent dat er voortdurend een afweging moet worden gemaakt wie betrokken wordt bij de samenwerking. Door het wijzigen van de samenstelling van het netwerk, kunnen percepties en verwachtingen worden beïnvloed (De Bruijn et al., 1993, p. 184). Een nieuwe speler in het netwerk plaats geven, brengt nieuwe percepties mee. Wanneer deze percepties worden besproken, kan dat ook voor andere betrokkenen nieuwe percepties opbrengen waardoor percepties en verwachtingen worden beïnvloed. Het uitsluiten van een partner kan er voor zorgen dat nieuwe verhoudingen ontstaan en zo nieuwe percepties (Klijn, 1996, p. 59). Hierbij moet echter wel rekening worden gehouden met de wet van recht op een plek zoals door Van Rooij (2010) geformuleerd, zie paragraaf 2.3.2. Door een fluïde netwerk te vormen, waarin voldoende sociale variatie plaatsvindt en dit ook ter sprake wordt gebracht, kan het doel van het netwerk voor iedere deelnemer relevant en actueel blijven.

Naast het bevorderen van de sociale variatie, moeten tijdens de samenwerking zowel nieuwe als oude ideeën geborgd worden, om het netwerk inhoudelijk op peil te houden. Op deze manier kunnen blokkades in de besluitvorming worden voorkomen. Er moet ruimte blijven om verschillende invalshoeken ruimte te geven. Dit kan gestimuleerd worden door naast de 'gewone' netwerkbijeenkomsten brainstormsessies te organiseren en ruimte te creëren om problemen op nieuwe manieren aan te durven pakken. Om nieuwe manieren te leren kennen, is het nodig dat de netwerkkleden oog houden voor de ontwikkelingen buiten het netwerk op hetzelfde terrein, bijvoorbeeld door in andere regio's de ontwikkelingen bij te houden (Koppenjan & Termeer, 1996, p. 153).

Met het borgen van sociale en inhoudelijke variatie, wordt voornamelijk de sociaal-cognitieve factor 'groeïend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden' versterkt. Wanneer blijvend nieuwe ideeën binnen het netwerk worden gebracht, wordt voor de deelnemers steeds meer duidelijk wat andere deelnemers kunnen betekenen binnen het vraagstuk. Hierbij wordt vanzelf inzichtelijk waar deelnemers de ander kan aanvullen.

Management van verwachtingen

Aangezien het beïnvloeden van verwachtingen hierboven nog niet expliciet ter sprake is gekomen, is het waardevol om in te zoomen in het management van verwachtingen. Als vanzelf doet iedere organisatie aan verwachtingsmanagement, doordat geanticipeerd wordt op vermoedens die men van de ander heeft: *“Als ik de ander was, zou ik nu zo doen, en daarom doe ik nu dat.”* (Van Twist & Klijn, 2007, p. 43). Van Twist en Klijn (2007) maken duidelijk dat het managen van verwachtingen in een samenwerking een kwestie is van ‘dubbeldenken’ en ‘dubbeldoen’. Dit houdt in dat verschillende stijlen en participatievormen tegelijkertijd ingezet moeten worden. Van Twist en Klijn (2007) beredeneren dat deelnemers in het netwerk verschillende stijlen moeten gebruiken, soms na en soms ook door elkaar: ‘dubbeldoen’ (Van Twist en Klijn, 2007, p. 44). Hierbij moeten paradoxen worden overstegen. Zo is het aan de ene kant van belang dat het doel en belang van het netwerk in gezamenlijkheid wordt bepaald of in ieder geval als gemeenschappelijk wordt ervaren. Tegelijkertijd is het aan de andere kant van belang dat het netwerk fluïde is en er zodoende juist ruimte moet zijn voor verschillende ideeën (dubbeldenken). Binnen het management van verwachtingen moeten deze twee tegengestelde factoren gecombineerd worden. Management van verwachtingen betekent zodoende dat strategieën afgewisseld moeten worden, waarbij oog moet zijn voor de aanwezige paradoxen: dubbeldenken en dubbeldoen (Van Twist & Klijn, 2007, p. 44-45). Vanzelfsprekend heeft het management van verwachtingen voornamelijk invloed op de sociaal-cognitieve factor ‘verwachtingen van elkaar’, omdat deze strategie speciaal is bedoeld om deze verwachtingen te beïnvloeden.

2.4.5. Versterken van netwerksamenwerking: een overzicht

In deze paragraaf is naar aanleiding van de zeven benoemde sociaal-cognitieve factoren een verkenning gedaan aan de hand van de vraag: *“Met welke strategieën kunnen sociaal-cognitieve factoren effectief worden beïnvloed?”*. Er zijn vier strategieën benoemd, namelijk:

- A. Managen van een netwerk
- B. Evaluatie van het ervaren succes van proces en resultaat
- C. Leren in een netwerk
- D. Beïnvloeden van percepties en verwachtingen

Allereerst is het managen van een netwerk verkend, waarin duidelijk is geworden dat de rol van netwerkmanager door verschillende deelnemers kan worden uitgevoerd. Managen van een netwerk onderscheidt zich in procesmanagement en netwerkmanagement, wat duidelijk maakt dat deze strategie op verschillende manieren ingezet kan worden voor het versterken van netwerksamenwerking. Aangezien de kwaliteit van de samenwerking aan de basis ligt van het ervaren succes ervan, is een tweede strategie om de sociaal-cognitieve factoren te beïnvloeden het evalueren van het ervaren succes van proces en resultaat. Met deze evaluatie wordt duidelijk hoe partners zowel het proces als het netwerk ervaren. Naar Koppenjan en Klijn (2004) zijn de zeven sociaal-cognitieve factoren gekoppeld aan het leren op cognitief, strategisch en institutioneel niveau. Zij presenteren verschillende leertechnieken om het netwerk te kunnen versterken. Een netwerksamenwerking ontwikkelt zich immers voortdurend en zodoende is het van belang op alle genoemde niveaus te blijven leren. Percepties en verwachtingen maken deel uit van de zeven genoemde sociaal-cognitieve factoren. Om de netwerksamenwerking te versterken, is het dan ook effectief om deze percepties en verwachtingen te beïnvloeden. Hiervoor zijn drie technieken genoemd, namelijk het ontwikkelen van nieuwe procedures, het borgen van sociale en inhoudelijke variatie en het management van verwachtingen.

Alle strategieën zijn gekoppeld aan de versterking van bepaalde factoren aangezien de ene strategie beter past bij de aanpak van een bepaalde factor dan de ander. In figuur 2.7. staan de uitkomsten opgesomd.

Strategie ter versterking van samenwerking	Sociaal-cognitieve factoren die worden beïnvloed:
A. Managen van een netwerk	<ul style="list-style-type: none"> - Beleefde noodzaak (nr. 1) - Beleefd gemeenschappelijk doel (nr. 2) - Ervaren sociale en systemische complexiteit (nr. 6)
B. Evaluatie van ervaren succes van proces en resultaat	<ul style="list-style-type: none"> - Beleving van betrokkenheid en participatievorm (nr. 4) - Groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden (nr. 7)
C. Leren in een netwerk	<ul style="list-style-type: none"> - Alle zeven sociaal-cognitieve factoren
D. Beïnvloeden van percepties en verwachtingen	<ul style="list-style-type: none"> - Beleefd gemeenschappelijk doel (nr. 2) - Beleefde wederzijdse afhankelijkheid (nr. 3) - Verwachtingen van elkaar (nr. 5) - Groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden (nr. 7)

Figuur 2.7. Strategieën ter versterking van samenwerking gekoppeld aan sociaal-cognitieve factoren

In de analyse in hoofdstuk 5 zal worden nagegaan in welke mate de sociaal-cognitieve factoren aanwezig zijn ten aanzien van de drie netwerkspanningen en op welke manier strategieën worden ingezet om de samenwerking te versterken. Om een goed antwoord te kunnen geven op de analysevraag, zal dit hoofdstuk worden afgesloten met een paragraaf waarin de vraag wordt beantwoord welke strategie wanneer ingezet kan worden aangezien meerdere strategieën één factor kunnen beïnvloeden. De verschillende theoretische inzichten worden gecombineerd om te komen tot een synthese waarin het theoretisch kader als overkoepelend geheel wordt gepresenteerd.

2.5. Samenwerken in netwerken: omgaan met drie spanningen

In dit theoretisch kader is een verkenning gedaan rond samenwerken, de invloedsvolle factoren hierop en strategieën ter versterking van deze factoren. Bij de beantwoording van de eerste deelvraag is duidelijk geworden dat organisaties moeten samenwerken doordat zij zich continu moeten aanpassen aan hun omgeving, zij afhankelijk zijn van anderen door een beperkt aantal eigen bronnen en dat zij rationele afwegingen maken wanneer het gaat om de inzet van tijd en geld. Samenwerken is een efficiënte manier om resultaat te bereiken. In de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit is het delen van informatie een van de belangrijkste activiteiten, waarbij vertrouwen als de belangrijkste succesfactor wordt beschouwd. Netwerkteelnemers moeten hierbij altijd omgaan met drie netwerkspanningen: efficiëntie versus inclusiviteit, interne versus externe legitimiteit en flexibiliteit versus stabiliteit. Om een netwerksamenwerking effectief te houden, moeten deze spanningen in balans worden gebracht.

De sociaal-cognitieve factoren die van invloed zijn op de samenwerking, worden bepaald door factoren voorafgaande en tijdens de samenwerking. De factoren voorafgaande de samenwerking zijn de beleefde noodzaak, het beleefd gemeenschappelijk doel, de beleefde wederzijdse afhankelijkheid en de beleving van betrokkenheid en participatievorm. De factoren die tijdens de samenwerking van invloed zijn, zijn verwachtingen van elkaar, de ervaren sociale en systemische complexiteit en een groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden. Deze factoren hebben invloed op het individu binnen een samenwerkingsrelatie en zijn zodoende belangrijk om waar nodig te versterken. De factoren zijn gekoppeld aan een van de drie netwerkspanningen waarin de factor voornamelijk tot uiting komt. De zeven sociaal-cognitieve factoren zijn zo van invloed op de balans van de netwerkspanningen.

Het versterken van de samenwerking kan middels verschillende strategieën. De vier genoemde strategieën ter versterking van de netwerksamenwerking zijn in paragraaf 2.4. per strategie in verband gebracht met de eerdergenoemde zeven sociaal-cognitieve factoren. Iedere strategie heeft immers invloed op bepaalde factoren. Zo is het *managen van een netwerk* van belang voor het vastleggen van structuren en heeft zodoende vooral invloed op de factoren 'beleefde noodzaak', 'beleefd gemeenschappelijk doel' en 'ervaren sociale en systemische complexiteit'. De strategie van de *evaluatie van het ervaren succes van proces en resultaat* heeft invloed op de factoren die te maken hebben met de positionering van betrokken deelnemers: de factoren 'beleving van betrokkenheid en participatievorm' en 'groeïend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden'. Daarnaast is het *leren in een netwerk* een belangrijke strategie om alle zeven sociaal-cognitieve factoren te beïnvloeden en zodoende het netwerk te kunnen blijven ontwikkelen. Ten slotte zijn er drie manieren benoemd voor het *beïnvloeden van percepties en verwachtingen*, namelijk door de ontwikkeling van nieuwe procedures, het borgen van sociale en inhoudelijke variatie en het managen van verwachtingen. Met deze strategieën kunnen factoren worden beïnvloed als 'beleefd gemeenschappelijk doel', 'beleefde wederzijdse afhankelijkheid', 'verwachtingen van elkaar' en 'een groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden'. Opvallend is dat de strategie van leren in een netwerk op alle zeven sociaal-cognitieve factoren van invloed kan zijn. Dit zorgt ervoor dat alle zeven sociaal-cognitieve factoren beïnvloed kunnen worden door minstens twee strategieën. De vraag is nu welke strategie het best kan worden ingezet om factoren effectief te beïnvloeden. In deze laatste deelvraag wordt zodoende antwoord gegeven op de vraag: *'Op welke manier kunnen strategieën worden ingezet om factoren effectief te beïnvloeden en de netwerksamenwerking te versterken?'*

In de beantwoording van de eerste deelvraag is aangegeven dat ieder netwerk te maken heeft met drie spanningen: efficiëntie versus inclusiviteit, interne versus externe legitimiteit en flexibiliteit versus stabiliteit. Aangezien meerdere strategieën ingezet kunnen worden door eenzelfde sociaal-cognitieve factor, moet een keuzemodel worden ontwikkeld om de meest gewenste strategie per situatie te bepalen. Wanneer het ontbreken van een of meerdere factoren een disbalans veroorzaakt in een van de drie spanningen, moet een strategie worden ingezet om deze disbalans te herstellen. Doordat de strategieën zijn gekoppeld aan de factoren en de factoren gekoppeld aan de spanningen, kan worden bepaald welke strategie ter versterking van de samenwerking het meest gewenst is voor een bepaalde situatie. De spanningen kunnen zich uiteraard tegelijkertijd voordoen en zijn meestal verweven met elkaar. Hieronder worden de drie spanningen afzonderlijk van elkaar besproken, om aan de hand van de inzichten uit paragraaf 2.3. en 2.4. inzichtelijk te maken hoe in iedere spanning een mogelijke disbalans kan worden hersteld.

2.5.1. Efficiëntie en inclusiviteit nader bekeken

In de spanning van efficiëntie versus inclusiviteit gaat het vooral om afwegingen die gemaakt worden rond het aantal deelnemers, de inbreng van die deelnemers en de structuur van het overleg. Zodoende komt deze spanning voornamelijk tot uiting bij de factoren 'beleefde wederzijdse afhankelijkheid' en 'ervaren sociale en systemische complexiteit'. In deze factoren is het van belang dat deelnemers onderscheid kunnen maken tussen de personen als individu en als organisatievertegenwoordiger. Ook moeten zij weten op welke manier zij elkaar kunnen aanvullen om het gewenste effect te bereiken.

Wanneer het netwerk vooral gericht is op efficiëntie, kan voor zowel de beleefde wederzijdse afhankelijkheid als de ervaren sociale en systemische complexiteit ingezet worden op het leren in een netwerk om de balans van de spanning te herstellen. Met het leren in een netwerk wordt ingezet op de versterking van het bewustzijn van deelnemers over de verschillende posities die in het netwerk worden ingenomen en wordt meer duidelijk hoe deelnemers afhankelijk zijn aan elkaar. Meer aandacht voor het individu achter de organisatievertegenwoordiger zorgt er tevens voor dat onderling vertrouwen kan worden

versterkt. Wanneer er weinig tot aandacht is voor de inclusiviteit, moet er ruimte komen voor de erkenning van het belang van de deelname van andere partijen.

Wanneer deelnemers in het netwerk te veel tijd nemen voor elkaar en te weinig oog hebben voor het behalen van resultaat, zal het beïnvloeden van de beleefde wederzijdse afhankelijkheid vooral moeten gebeuren door de inzet van het beïnvloeden van percepties en verwachtingen, namelijk door de ontwikkeling van nieuwe procedures. Op deze manier krijgt de efficiëntie van de samenwerking meer aandacht. Voor de ervaren sociale en systemische complexiteit geldt dat het best kan worden ingezet op het managen van een netwerk en dan met name op procesmanagement. Deze vorm van management zet in op de regels en procedures van het netwerk, waardoor meer aandacht komt voor de efficiëntie van het netwerk.

Om een disbalans in deze eerste spanning te herstellen, kunnen de factoren 'beleefde wederzijdse afhankelijkheid' en 'ervaren sociale en systemische complexiteit' versterkt worden met de strategieën van het leren in een netwerk, het managen van een netwerk en het beïnvloeden van percepties en verwachtingen. De keuze van de strategie hangt af van de manier waarop de disbalans zich voordoet, zoals hierboven is omschreven.

2.5.2. Interne en externe legitimiteit nader bekeken

De tweede spanning van interne versus externe legitimiteit wordt zichtbaar omdat iedere organisatie eigen doelstellingen heeft en deze niet alleen maar middels het netwerk worden bereikt. Het gaat hierbij om de spanning tussen individuele en collectieve legitimiteit: deelnemers moeten hun gedragingen en interacties binnen het netwerk legitiem maken, maar ook binnen de eigen organisatie. De doelen van zowel het netwerk als van de achterliggende organisatie moeten immers worden bereikt door inzet van zowel de organisatievertegenwoordiger als de achterliggende organisatie. Zodoende komt deze spanning vooral aan het begin van de samenwerking voor, met name bij de factoren van de beleefde noodzaak en het beleefd gemeenschappelijk doel. Daarnaast speelt deze spanning ook een rol bij het groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden. Deelnemers komen samen vanuit verschillende organisaties om elkaar aan te vullen. Zij moeten hiervoor weten wat het doel van de samenwerking is en voldoende inzicht hebben in de andere organisaties. Tegelijkertijd moeten ook de achterliggende organisaties het netwerk voldoende steunen om uitvoering te geven aan de in het netwerk gemaakte afspraken.

Wanneer deelnemers in het netwerk vooral gericht zijn op de interne legitimiteit en daarbij weinig aandacht besteden aan de externe legitimiteit, is medewerking van de achterliggende organisatie niet vanzelfsprekend. Om de genoemde sociaal-cognitieve factoren in dit geval weer in balans te brengen, kunnen verschillende strategieën worden ingezet. Voor de beleefde noodzaak geldt dat er het best ingezet kan worden op het managen van een netwerk. Hoewel er vooral extern geïnvesteerd moet worden om de balans in de spanning te hervinden, kan netwerkmanagement ervoor zorgen dat de positie van betrokken deelnemers inzichtelijk wordt gemaakt. Op deze manier kan de legitimiteit van het netwerk voor achterliggende organisaties duidelijk worden. Voor de beleving van het gemeenschappelijk doel kan in dit geval het best worden ingezet op het beïnvloeden van percepties en verwachtingen. Met het managen van verwachtingen kunnen achterliggende drijfveren voor deelname aan het netwerk worden achterhaald, waardoor de achterliggende organisatie benaderd moet worden om deze drijfveren inzichtelijk te maken, ook voor de organisatie zelf. Ten slotte kan voor het groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden worden ingezet op het houden van een evaluatie. Met het inzichtelijk maken van het ervaren succes van de achterliggende organisatie, kan de externe legitimiteit aangewakkerd worden.

Wanneer deelnemers in het netwerk vooral gericht zijn op de externe legitimiteit en dus vooral gericht zijn op het legitiem maken van deelname aan het netwerk binnen hun eigen organisatie, kan het mogelijk zijn dat er te weinig aandacht is voor het borgen van de legitimiteit ten aanzien van de andere deelnemers. Om het evenwicht in deze spanning te herstellen, zal voor de beleving van de noodzaak vooral

ingezet kunnen worden op het institutioneel niveau van leren. Deze strategie verschaft inzicht in achterliggende institutionele relaties en zorgt voor de vorming van een gemeenschappelijk taal waardoor er meer oog komt voor de interne legitimiteit. Ook voor de factoren 'beleefd gemeenschappelijk doel' en 'groeïend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden' geldt dat de strategie van het leren in het netwerk kan worden ingezet wanneer deelnemers teveel gericht zijn op de externe legitimiteit. Hierbij wordt op cognitief niveau van het leren ingezet op de bevordering van gezamenlijke beeldvorming, wat de interne legitimiteit kan versterken.

Om een disbalans in de spanning van interne en externe legitimiteit te herstellen, kan voor de factoren 'beleefde noodzaak', 'beleefde gemeenschappelijk doel' en 'groeïend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden' aan de ene kant worden ingezet op het managen van het netwerk, het managen van verwachtingen en het evalueren, en aan de andere kant op het leren in het netwerk.

2.5.3. Flexibiliteit versus stabiliteit nader bekeken

Binnen de spanning van flexibiliteit versus stabiliteit moeten deelnemers zich flexibel opstellen in de samenwerking en moet er tegelijkertijd voldoende stabiliteit in het netwerk zijn zodat deelnemers op een langere termijn relaties kunnen ontwikkelen. Dit betekent dat deze spanning zich vooral voordoet in de factoren 'beleving van betrokkenheid en participatievorm' en 'verwachtingen van elkaar'. De manier waarop deelnemers zich in het netwerk opstellen en participeren in het netwerk wordt immers vooral bepaald door deze twee factoren.

Wanneer het netwerk zich vooral bevindt aan de kant van de flexibiliteit en er weinig stabiliteit is, zal er moeten worden gezocht naar manieren om meer structuur in de samenwerking te brengen. Voor de beleving van betrokkenheid en participatievorm kan dat met inzet van de strategie van het evalueren. Met een evaluatie van de ervaren successen op niveau van het netwerk wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre het netwerk ondersteund wordt door structurele kenmerken. Voor de factor 'verwachtingen van elkaar', geldt dat vooral ingezet moet worden op de strategie van het leren. Op strategisch niveau betekent dit dat de spelregels van het netwerk worden besproken zodat organisaties minder vrijblijvend kunnen deelnemen aan de samenwerking. Met de inzet van twee verschillende strategieën kan een disbalans in deze spanning worden hersteld.

Wanneer er in het netwerk juist weinig ruimte is voor flexibiliteit en sterk wordt gehecht aan regels en structuren, is het voor de beleving van betrokkenheid en participatievorm het beste om de strategie van het leren in te zetten. Met het leren op cognitief niveau wordt het vermogen ontwikkeld om de eigen organisatiegrens te overstijgen en op deze manier flexibeler om te gaan met verschillende percepties binnen de samenwerking. Voor de verwachtingen van elkaar zal met name moeten worden ingezet op het beïnvloeden van percepties en verwachtingen. Met het borgen van sociale en inhoudelijke variatie kan er ruimte worden gecreëerd om verschillende invalshoeken een plek te geven, waardoor de deelnemers open blijven staan voor ontwikkelingen van buiten het netwerk.

In het geval van een disbalans tussen flexibiliteit en stabiliteit kan voor de factoren 'beleving van betrokkenheid en participatievorm' en 'verwachtingen van elkaar' worden ingezet op de strategieën van evaluatie, beïnvloeden van percepties en het leren in een netwerk.

2.5.4. Omgaan met drie spanningen: afsluiting

In deze paragraaf zijn de inzichten uit paragraaf 2.2., 2.3. en 2.4. in overkoepelend perspectief geplaatst. In een netwerk bestaan altijd drie spanningen, die worden beïnvloedt door onder andere de zeven sociaal-cognitieve factoren. Met inzicht in de verschillende factoren kan worden bepaald in welke mate een disbalans in een spanning zich voordoet. Op deze manier kan de strategie gekozen worden om de disbalans te herstellen.

Vanuit deze synthese wordt in de analyse onderzocht in welke mate de theoretische bevindingen in de empirie terugkomen en welke strategieën het meest relevant zijn voor de versterking van de samenwerking. Hierbij moet worden opgemerkt dat de drie spanningen zich tegelijkertijd in het netwerk voordoen, waardoor het goed mogelijk is dat verschillende strategieën tegelijkertijd worden ingezet. Het positief beïnvloeden van de sociaal-cognitieve factoren zal uiteindelijk het vertrouwen versterken, waardoor het delen van informatie gemakkelijker wordt en er sneller effect in de samenleving kan worden bereikt.

3. Methoden en technieken

3.1. Inleiding

Dit onderzoek is een verkennend onderzoek naar de beleving van verschillende partners over vertrouwen en partnerschap in een netwerk voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Hierbij staan de sociaal-cognitieve factoren en de versterking ervan centraal. Het doel hiervan is om de mate van aanwezigheid van deze sociaal-cognitieve factoren en de strategieën ter versterking ervan in kaart te brengen om aanbevelingen te doen om samenwerkingsverbanden binnen de aanpak van georganiseerde criminaliteit te versterken.

In dit hoofdstuk zullen de methoden en technieken van dit onderzoek toegelicht worden. Allereerst zal de strategie worden toegelicht, waar de vraag wordt beantwoord wat het onderzoek is en waarom welke strategie wordt gekozen. Vervolgens wordt ingegaan op de technieken die zijn gebruikt om de empirische data te verzamelen, waarbij de concepten uit de theoretische verkenning worden geoperationaliseerd. Daarna wordt de keus van de onderzoeksobjecten, twee netwerken in Brabant en Noord-Holland, behandeld. Ook zal de analysemethode en resultaatverwerking aan bod komen, waarna dit hoofdstuk afsluit met een beschouwing van de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

3.2. Strategie: wat en waarom?

Het doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen om de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit te versterken. Dit wordt gedaan aan de hand van sociaal-cognitieve factoren, die alle te maken hebben met vertrouwen, de kernsuccesfactor van een samenwerking. Daarom is het nodig om eerst van deelnemers aan een netwerk voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit de huidige ervaringen rond vertrouwen en dus van de sociaal-cognitieve factoren te weten te komen. Hiervoor zal in twee verschillende netwerksamenwerkingen gekeken worden. In gesprek met deelnemers van deze netwerken zal gevraagd worden op welke manier zij de samenwerking beleven op de zeven sociaal-cognitieve factoren en wat zij als knelpunten en succesfactoren ervaren binnen de samenwerking. Daarnaast wordt onderzocht op welke manier de samenwerking wordt versterkt en in hoeverre de strategieën zoals benoemd in het theoretisch kader worden ingezet. Door een analyse waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen het empirisch materiaal en de inzichten van de theoretische verkenning, kunnen aanbevelingen worden gedaan voor de beste manieren van het versterken van een integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Netwerken zijn fluïde, dat wil zeggen dat zij voortdurend veranderen en zich ontwikkelen. Hierdoor wordt in dit onderzoek slechts een momentopname weergegeven, die met het beschrijven ervan alweer verleden tijd kan zijn. Door naar twee verschillende netwerken te kijken, kan een beeld worden geschetst hoe een netwerk op verschillende manieren kan werken. Hierbij wordt getracht de belangrijkste lessen uit de ervaringen van de respondenten te destilleren, om aanbevelingen voor zowel huidige als toekomstige netwerken te formuleren. Vanuit het Centrum Versterking Opsporing (CVO), de opdrachtgever van dit onderzoek, is immers de vraag gesteld op welke manier het werken in netwerken versterkt kan worden. Daarnaast kunnen de onderzoeksresultaten voor de onderzochte netwerken waardevol zijn om het functioneren van de samenwerking te verbeteren. Zo wordt zowel voor het CVO als de onderzochte netwerken een poging gedaan in de toekomst te voorkomen dat 'het wiel' van de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit steeds opnieuw uitgevonden wordt.

Wanneer het gaat om ervaringen van respondenten, wordt ervan uitgegaan dat er niet één werkelijkheid is: iedereen beleeft 'de werkelijkheid' vanuit een eigen perspectief en op een eigen manier. Deze veronderstelling in onderzoek staat bekend als een constructivistische benadering. Tegelijkertijd wordt

in dit onderzoek een empirisch-analytische wetenschapsopvatting aangehangen, doordat theoretisch verkregen factoren in de empirie worden verkend. Hierbij wordt een bepaald 'bril' opgezet die ervoor zorgt een stukje uit de werkelijkheid te kunnen onderzoeken. Door de constructivistische benadering zal interpretatief onderzoek worden uitgevoerd voor de afgenomen interviews. Uitspraken van respondenten worden immers door de onderzoeker geïnterpreteerd. Zo zijn er zeven sociaal-cognitieve factoren benoemd die van invloed zijn op de netwerksamenwerking en vier strategieën om de netwerksamenwerking te versterken, maar wordt binnen dit onderzoek ervan uitgegaan dat deze niet de volledige werkelijkheid kunnen beschrijven. Uiteindelijk zullen de resultaten van het onderzoek dan ook beperkt generaliseerbaar zijn, aangezien zeker in een fluïde omgeving meerdere 'werkelijkheden' aanwezig zijn.

In het onderzoek wordt respondenten gevraagd naar de mate waarin zij de sociaal-cognitieve factoren in de samenwerking ervaren en in hoeverre strategieën worden ingezet ter versterking van deze factoren. Om de succesfactoren en knelpunten hiervan te verzamelen, is het belangrijk om kwalitatief onderzoek uit te voeren. Individuele verwachtingen, ervaringen en beleving worden bevestigd in een diepte-interview. De interviews worden op basis van de operationalisatie opgesteld, zie hiervoor paragraaf 3.4. Hierbij wordt ruimte gelaten voor mogelijk aanvullende aspecten.

Een risico van interpretatief onderzoek is de dubbele hermeneutiek. Dit betekent dat de onderzoeker interpretaties van anderen interpreteert. De interpretaties van respondenten worden immers gepresenteerd naar aanleiding van de interpretatie van de onderzoeker. Door zoveel mogelijk vanuit de theorie de empirie te benaderen en de empirie te analyseren vanuit de theorie, wordt geprobeerd deze valkuil te hanteren. Daarnaast wordt er verondersteld dat de empirie zich bevindt in een veranderende context. Om de context van dit moment in kaart te brengen, zal ook gebruik worden gemaakt van documentanalyse en observaties.

3.3. Technieken: hoe?

Er is gekozen om binnen twee netwerken de sociaal-cognitieve factoren en de strategieën tot versterking van de netwerksamenwerking te onderzoeken. De keuze voor de twee netwerken zal in de paragraaf 3.5. worden toegelicht. In deze paragraaf gaat het om de manieren waarop de data van deze netwerken wordt verzameld, waarbij kwalitatief onderzoek in de vorm van interviews leidend zijn. Hieronder wordt iedere techniek en analyse daarvan nader toegelicht.

3.3.1. Interviews

Omdat dit onderzoek interpretatief van aard is en gevraagd wordt naar ervaringen van het werken in netwerken, wordt gebruik gemaakt van een deels open, deels semigestructureerd interview. Het interview wordt opgesteld aan de hand van de operationalisatie van de theoretische concepten, zie paragraaf 3.4. Hierbij wordt ruimte gehouden voor inbreng van de respondent die niet direct in de operationalisatie worden genoemd. De topics van het interview zijn deductief opgesteld: de topiclijst is samengesteld aan de hand van de verworven kennis in het theoretisch kader.

De interviews worden afgenomen met partners die zich op dit moment in een van de twee gekozen onderzoeksobjecten bevindt. In een interview worden de percepties en ervaringen van deze persoon helder. Door verschillende personen uit hetzelfde netwerk te interviewen, worden meerdere ervaringen uit hetzelfde netwerk verkend. Zo ontstaat er een totaal aan ervaringen. Dit kan soms gevoelig liggen: er wordt immers ook gesproken over ervaringen met andere partners uit het netwerk. Om de setting van het interview zo vertrouwelijk mogelijk te maken en op deze manier zoveel mogelijk informatie te verwerven, worden de resultaten anoniem verwerkt. Hiermee ontstaat voor respondenten een veilige omgeving waarin zij open kunnen vertellen. Deze anonimiteit wordt gewaarborgd door in het resultatenhoofdstuk bij het gebruik van citaten slechts te verwijzen naar respondentnummers. Zo kan niet worden nagegaan wie wat

heeft gezegd. Bij uitspraken waar duidelijk wordt van welke organisatie de respondent is en hiermee geen vertrouwelijke informatie wordt weergegeven, wordt het respondentnummer weggelaten. Op deze manier is volledige anonimiteit van de respondenten gewaarborgd. De interviews hebben één tot anderhalf uur geduurd. De interviewvragen met topics van de interviews zijn als bijlage opgenomen bij dit onderzoeksrapport.

3.3.2. Documentanalyse

De context van de onderzoeksobjecten wordt onderzocht door verschillende documenten te analyseren. Hierbij gaat het om (indien beschikbaar) het convenant van het netwerk, beschrijvingen van de werkwijze van de samenwerking, organogrammen en dergelijke. Op deze manier wordt in kaart gebracht op welke manier de netwerken zijn opgesteld als ‘papieren’ werkelijkheid en kan een vergelijking worden gemaakt met de ervaren werkelijkheid.

Daarnaast kunnen ervaringen van de respondenten vanuit de interviews worden vergeleken met uitkomsten van de documentanalyse. Deze triangulatie zorgt ervoor dat de betrouwbaarheid van de rapportage wordt verhoogd. Slechts indien nodig zal de uitkomst van de documentanalyse beschreven worden.

3.3.3. Observaties

Naast de interviews en documentanalyse zijn er enkele observaties gedaan. Zo is een van de overleggen van het netwerk in Brabant bijgewoond, ter ondersteuning, aanvulling en triangulatie van de interviews en documentanalyse. Daarnaast zijn er observaties geweest om meer begrip en inzicht te krijgen van de omgeving waarin de netwerken opereren. Dit gaat om werkoverleg rondom netwerken, simulatieontwikkeling van ‘netwerkend werken’ en een inhoudelijke bijeenkomst over het werken in netwerken. De veldwerknootities die hiervan zijn gemaakt worden niet zozeer gebruikt ter aanvulling van het empirisch materiaal, maar zijn bedoeld om de onderzoeker meer inzicht te geven in de context van het werken in netwerken. Slechts indien relevant worden deze observaties verwerkt in de resultaten.

3.4. Operationalisatie

In het theoretisch kader zijn naar aanleiding van de tweede theoretische deelvraag zeven sociaal-cognitieve factoren benoemd die van invloed zijn op een samenwerking. Als antwoord op de derde theoretische deelvraag zijn vier strategieën genoemd die een netwerksamenwerking effectief kan beïnvloeden. Om deze factoren en strategieën te kunnen bevragen in interviews om antwoord te kunnen geven op de empirische vragen, is het van belang de factoren en strategieën als het ware te ‘vertalen’ naar empirische vraagstukken. Van de zeven factoren en vier strategieën zoals benoemd in het theoretisch kader, zullen hieronder de aspecten en analysepunten op schematische wijze worden weergegeven. Voor de interviews zal gebruik worden gemaakt van een topiclijst, die in de bijlage is opgenomen.

3.4.1. Sociaal-cognitieve factoren geoperationaliseerd

In het eerste deel van het theoretisch kader is duidelijk gemaakt dat vertrouwen een grote rol speelt in een samenwerking. Vertrouwen is echter opgebouwd uit tal van verschillende concepten, waarbij de sociale cognitie een grote rol in speelt. De focus van dit onderzoek is zodoende de sociale cognitie. In het theoretisch kader worden factoren sociaal-cognitief beschouwd wanneer het beschrijft hoe mensen zichzelf en anderen waarnemen, wat hun perceptie hierop is en welke gevolgen dit heeft voor hun gedrag en dat van anderen, uiteindelijk om te bepalen waarom mensen en organisaties zich gedragen zoals ze doen (Moskowitz, 2005, p. 3-4). In de tweede paragraaf van het theoretisch kader is een onderscheid gemaakt tussen factoren voorafgaande de samenwerking en tijdens de samenwerking. Dit heeft geresulteerd in vier

factoren voorafgaande en drie factoren tijdens de samenwerking. Deze factoren bestaan uit verschillende aspecten, waarbij sommige aspecten meerdere analysepunten kennen.

In tabel 3.1. worden de factoren met de aspecten en analysepunten zoals benoemd in het theoretisch kader die voorafgaande de samenwerking van invloed kunnen zijn genoemd. Aan de hand van deze concepten zal een topiclijst voor de interviews worden opgesteld, deze is te vinden in de bijlage. Hierbij wordt ook ruimte gehouden voor factoren die in het theoretisch kader niet aan de orde zijn gekomen. Met het bevragen van zowel de bekende factoren, als het ruimte laten voor extra inbreng, wordt het totaal van de beleving van de sociaal-cognitieve factoren voorafgaande de samenwerking verkend.

Factor	Aspecten	Analysepunten
1. Beleefde noodzaak	Inzet van mogelijkheden	Bekend/onbekend
		Prioritering
	Vertegenwoordiging	Formele autoriteit
		Juiste mandaat
2. Beleefd gemeenschappelijk doel	In gezamenlijkheid	Vastgesteld
		Geaccepteerd
		Blijvend aandacht
	Mogelijkheid behalen eigen doel	Doelverstremgeling
	Gemeenschappelijk belang	Belangenverstremgeling
	3. Beleefde wederzijdse afhankelijkheid	Bewustzijn
Rechtvaardigheidsbeleving		Samenwerking in evenwicht
4. Beleving van betrokkenheid en participatievorm	Accurate en relevante representatie	Totaal aantal deelnemers
		Evenwicht van vertegenwoordiging
	Participatievorm	- beïnvloeden - beslissen - gebruiken - toeleveren
	Overige partijen	Rol en bijdrage inzichtelijk
	Flexibiliteit	Openstaan voor veranderingen

Tabel 3.1. Sociaal-cognitieve factoren voorafgaande de samenwerking

Naast de factoren die voorafgaande de samenwerking van belang zijn, zijn in het theoretisch kader drie sociaal-cognitieve factoren benoemd die tijdens de samenwerking van invloed zijn. In tabel 3.2. staan deze factoren, met de aspecten en de analysepunten.

Factor	Aspecten	Analysepunten
5. Verwachtingen	Verlangens (normatief verwachten)	Wensen of willen dat iets gebeurt
	Vermoedens (feitelijke verwachtingen)	Rekenen op zaken die de ander doet
		Voorstelling over hoe iemand is Veronderstelling over hoe iets gaat
	Accepteren van kwetsbaarheden <i>Self-fulfilling prophecy</i>	Ruimte voor zaken die niet direct goed uitvallen Voldoen aan verwachtingen van een ander
6. Ervaren sociale en systemische complexiteit	Niveauperwarring	Persoon als organisatievertegenwoordiger
		Persoon als individu
	Wetten van systemische complexiteit	Rangorde
		Balans tussen geven en nemen 'Recht op een plek'
7. Groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden	Elkaars betrokkenheid	Vergroten van kennis over elkaar
	Afhankelijkheden	Duidelijkheid over rollen

Tabel 3.2. Sociaal-cognitieve factoren tijdens de samenwerking

Met een analyse op de zeven sociaal-cognitieve factoren kan worden bepaald waar zij zich bevinden op de drie netwerkspanningen van efficiëntie versus inclusiviteit, interne legitimiteit versus externe legitimiteit en flexibiliteit versus stabiliteit. In het theoretisch kader is omschreven welke factoren zich in welke spanning voordoen. In de analyse kan de plek in de spanning worden bepaald en kan zo de benodigde strategie voor het versterken van de factor worden benoemd.

3.4.2. Versterken van netwerksamenwerking geoperationaliseerd

Naast het vaststellen van de mate van aanwezigheid van de zeven sociaal-cognitieve factoren, is de volgende stap de vraag op welke manier op dit moment strategieën worden ingezet ter versterking van het netwerk. In het theoretisch kader zijn vier strategieën onderscheiden waarop een netwerksamenwerking versterkt kan worden. In tabel 3.3. worden deze gepresenteerd met de aspecten en de analysepunten.

Strategie	Aspecten	Analysepunten
A. Managen van een netwerk	Procesmanagement	Selectie en stimulering netwerkpartners
		Verbetering wederzijdse perceptie
	Netwerkmanagement	Structuur en compositie van het netwerk
		Beïnvloeden van deelnemers Ondersteuning van netwerk
B. Evaluatie: ervaren successen op proces en resultaat	Proces	Evaluatie op niveau van: - maatschappij - netwerk - deelnemer
	Resultaat	
C. Leren in een netwerk	Cognitief	- gezamenlijke beeldvorming - grensoverschrijdende reflectie - breed gedragen oplossingen
	Strategisch	- benadrukken van wederzijdse

		afhankelijkheid
	Institutioneel	<ul style="list-style-type: none"> - bespreken van de spelregels - inzicht in de institutionele relaties en bedoelingen van iedere organisatie - blijvend analyseren van verschillende percepties
D. Beïnvloeden van percepties en verwachtingen	Ontwikkelen nieuwe procedures	Flexibel omgaan met de structuur van het netwerk
	Borgen sociale en inhoudelijke variatie	Ruimte voor nieuwe deelnemers
		Borging (nieuwe) ideeën
	Management van verwachtingen	'dubbeldenken'
		'dubbeldoen'

Tabel 3.3. Strategieën ter versterking van netwerksamenwerken op sociaal-cognitieve factoren

Met de analyse van deze strategieën in combinatie met de uitkomsten op de analyse van de sociaal-cognitieve factoren, kan worden bepaald in hoeverre de strategieën bijdragen aan datgene waarvoor ze zijn beoogd. Zo kan antwoord gegeven op de analysevraag en daarmee op de onderzoeksvraag van dit onderzoek.

3.5. Afbakening onderzoeksobject: wie en waarom deze?

In dit onderzoek wordt de vraag gesteld op welke manier de samenwerking van veel verschillende organisaties binnen één netwerk versterkt kan worden. Interviews zijn aangewezen als meest belangrijke onderzoeksmethode, aangezien het gaat om de ervaring van individuen. Zodoende is er gekozen om binnen twee netwerken de netwerkleden te interviewen. Op deze manier ontstaat een rijk beeld van het netwerk en van de ervaringen van de deelnemers. Deze ervaringen bevinden zich dan in dezelfde context, waardoor inzicht verkregen wordt in positieve en negatieve factoren van de betreffende samenwerking.

Er bestaan en ontstaan tegenwoordig veel netwerksamenwerkingen, denk bijvoorbeeld aan de Centra voor Jeugd en Gezin, waar verschillende zorginstanties samen komen om de zorg voor kinderen te verbeteren en beter af te stemmen. Dit onderzoek richt zich op samenwerkingen rondom de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Met de totstandkoming van de RIEC's heeft de ontwikkeling van de integrale aanpak van deze vorm van criminaliteit structureel aandacht gekregen. Aangezien de RIEC's nog in opstartende fase zijn, vormt dit een uitdagend domein voor dit onderzoek.

Er is gekozen om twee netwerken die bezig zijn met de aanpak van georganiseerde criminaliteit te onderzoeken, omdat er op deze manier verschillende soorten netwerken vergeleken kunnen worden met de theoretische inzichten. Uiteraard zou het waardevol zijn om nog meer netwerken te onderzoeken. Omdat er echter behoefte is aan een grondige analyse van het netwerk, is het nodig om meerdere vertegenwoordigers binnen hetzelfde netwerk te interviewen. Door het aantal van twee netwerken aan te houden, is het mogelijk om deze grondigheid te behouden en bij meerdere vertegenwoordigers binnen het netwerk interviews af te nemen.

Bij de keuze van de netwerken is getracht twee verschillende onderzoeksobjecten te vinden, om een beeld te krijgen van verschillende vormen van netwerksamenwerking. Deze verschillen zijn gevonden binnen de regio Brabant en Noord-Holland. Binnen de faciliterende organisatie waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt, het Centrum Versterking Opsporing (CVO) heerste de opvatting dat het netwerk in Brabant zeer succesvol zou zijn. Over het netwerk in Noord-Holland was dit niet bekend. Het beeld van Brabant is vooral ontstaan door de vele presentaties op congressen en dergelijke waarbij dit netwerk als *best practice* is

gepresenteerd. In het onderzoek kunnen zodoende op het oog verschillende netwerken naast elkaar worden geplaatst en kenmerkende elementen worden uitgelicht. Op deze manier wordt getracht een rijk beeld te vergaren over het werken in netwerken. Daarnaast verschillen de opbouw en structuur van beide netwerken, die het mogelijk maken te onderzoeken of dit invloed heeft op de sociaal-cognitieve factoren. In de resultatensectie worden deze opbouw en structuur beschreven. Ten derde had de onderzoeker toegang tot de netwerken dat een grondige analyse mogelijk heeft gemaakt. Om tot de verschillende netwerkleden toegang te krijgen is er immers een ingang nodig. Via het CVO kon deze toegang worden verleend.

Van beide netwerken zijn vertegenwoordigers van de belangrijkste deelnemende organisaties geïnterviewd. Hierbij is de wens van de onderzoeker geuit om vertegenwoordigers te spreken van zoveel mogelijk verschillende organisaties. Deze zijn in eerste instantie geselecteerd door middel van toewijzing door de contactpersoon van het netwerk, maar tijdens de interviews is alle respondenten gevraagd of er nog belangrijke vertegenwoordigers ontbraken. Op deze manier is er middel *snowball sampling* een volledige steekproef van de netwerken gedaan.

In Brabant gaat het hier om de integrale regionale stuurploeg. Hiervan zijn vertegenwoordigers van alle deelnemende organisaties geïnterviewd. Het gaat hier om vertegenwoordigers van politie, OM, het RIEC, Belastingdienst, gemeente, FIOD en de Taskforce B5. In totaal zijn er in dit netwerk acht interviews afgenomen.

In Noord-Holland gaat het om deelnemers aan een informatieoverleg vanuit het RIEC. Het RIEC Noord-Holland bestaat voornamelijk uit drie knooppunten en heeft zodoende drie informatie-overleggen. De interviews zijn afgenomen met vertegenwoordigers van organisaties uit alle drie de knooppunten, waarbij de meeste organisaties deelnemen aan alle drie de knooppunten. Hierbij gaat het om vertegenwoordigers van de politie, OM, Belastingdienst, gemeenten, RIEC, FIOD, Koninklijke Marechaussee en UWV. In totaal zijn er elf interviews afgenomen, waarvan bij twee interviews twee respondenten aanwezig waren. Er is dus bij dertien respondenten een interview afgenomen. In totaal zijn er in dit onderzoek dus negentien interviews afgenomen, bestaande uit 21 respondenten. In tabel 3.4. staat dit schematisch weergegeven. De organisaties staan alfabetisch gerangschikt.

Organisatie	Respondenten Brabant	Respondenten Noord-Holland	Respondenten totaal
Belastingdienst	2	2	4
FIOD	1	1	2
Gemeente	1	4	5
Koninklijke Marechaussee	-	1	1
Openbaar Ministerie	1	1	2
Politie	1	2	3
RIEC	1	1	2
Taskforce B5	1	-	1
UWV	-	1	1
Totaal	8	13	21

Tabel 3.4. Aantallen respondenten per organisatie en netwerk

3.6. Resultaatverwerking en data-analyse

Bij ieder interview is na goedkeuring van de respondent het gesprek opgenomen op een voice-recorder. Op één na zijn alle interviews opgenomen. Nog tijdens het interview zijn de belangrijkste punten met de respondent doorgenomen. Direct na het interview zijn deze punten opgeschreven. Vervolgens is ieder interview met behulp van het af luisteren van de opname uitgeschreven, waarbij de irrelevante stukken zijn weggelaten. Hierbij is spreektaal aangepast en zijn grammaticale fouten verbeterd tot goed lopende zinnen. Voor het interview zonder opname is direct na het interview een zo woordelijk mogelijke uitwerking gemaakt van het interview.

De resultaten uit de interviews worden gepresenteerd aan de hand van de operationalisatie zoals deze is vormgegeven vanuit het theoretisch kader. Dit is gedaan door aan de uitgeschreven citaten van de interviews labels te koppelen die corresponderen met de sociaal-cognitieve factoren en de strategieën tot versterking van het netwerk. Op deze manier ontstaat er een gestructureerd beeld van de resultaten. Indien nodig en mogelijk, wordt dit beeld aangevuld met data vanuit de documentanalyse en observaties.

Vervolgens is getracht deze gestructureerde en gelabelde data te analyseren vanuit de vraag op welke manier sociaal-cognitieve factoren binnen een samenwerking in een veiligheidsnetwerk versterkt kunnen worden door de theoretische concepten één voor één langs te gaan. Hiervoor zijn in interactie met anderen de meest opvallende resultaten samengebracht tot een geheel. Op deze manier kan inzichtelijk worden welke strategieën het meest relevant zijn om een samenwerking te versterken.

3.7. Betrouwbaarheid en validiteit

Met een kwalitatief en interpretatief onderzoek zijn de controleerbaarheid en de herhaalbaarheid van de analyse minder eenduidig dan bij een kwantitatief onderzoek. Zodoende wordt er voor dit soort onderzoek meestal gesproken over navolgbaarheid, overdraagbaarheid en aannemelijkheid. Betrouwbaarheid wordt zodoende in dit onderzoek als navolgbaarheid (herhaalbaarheid) getypeerd en validiteit als overdraagbaarheid (externe validiteit, generaliseerbaarheid) en aannemelijkheid (interne validiteit, geldigheid) (Van Thiel, 2007, p. 167).

3.7.1. Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid bestaat uit nauwkeurigheid en consistentie. Het gaat hier om de mate van zorgvuldigheid waarmee het onderzoek is uitgevoerd. Dit houdt verband met de navolgbaarheid, namelijk in hoeverre het onderzoek over te nemen is. Een van de manieren om de betrouwbaarheid te vergroten, is het gebruik van de voice-recorder. Door het zo letterlijk mogelijk uitwerken van de interviews, kan er geen twijfel bestaan of een respondent iets wel of niet heeft gezegd. Het nadeel van het gebruik maken van de voice-recorder is het risico dat respondenten minder uitgebreid en diepgaand zijn in hun antwoorden. Dit risico is geprobeerd te verkleinen door de respondenten uit te leggen waarom de opname van belang is en de anonimiteit van de respondenten te garanderen.

Daarnaast is naast de interviews ook gebruik gemaakt van documentanalyse en observaties. Het gevaar van het gebruik van documenten is echter dat de werkelijkheid anders is dan zich op papier voordoet. Door een vergelijking te maken tussen de theorie en praktijk, is geprobeerd een zo rijk mogelijk beeld te vormen.

Door in de analyse en conclusie goed aan te geven welke stappen zijn genomen om tot abstractere bevindingen te komen, is gepoogd de navolgbaarheid te vergroten. Netwerken zijn fluïde en bevinden zich in een veranderende context. Dit beïnvloedt ook de ervaring en beleving van de respondenten. Aangezien zij zich in een continu wisselende omgeving bevinden, is de kans groot dat indien dit onderzoek wordt herhaald, andere resultaten worden gevonden.

3.7.2. Validiteit

De validiteit van een onderzoek is de geldigheid van een onderzoek, ofwel of het onderzoek meet wat het wil meten. Aangezien het in dit onderzoek gaat om een verkennend onderzoek en geen toetsend onderzoek, wordt er gesproken over overdraagbaarheid en aannemelijkheid.

De overdraagbaarheid van dit onderzoek kan worden gezien als externe validiteit. Het gaat hierbij om de mate van generaliseerbaarheid van het onderzoek. Aangezien het gaat om een verkennend onderzoek, is het belangrijkste doel om in kaart te brengen hoe partners een netwerksamenwerking ervaren en strategieën ter versterking worden ingezet. Met de analyse van de resultaten aan de hand van het theoretisch kader zullen aanbevelingen geformuleerd worden. Door gebruik te maken van een koppeling van de empirie met theoretisch inzichten wordt de overdraagbaarheid van dit onderzoek vergroot. Hoewel de aanbevelingen voornamelijk voor de onderzochte cases toepasbaar zijn, kunnen deze ook als inspiratiebron dienen voor andere netwerken binnen de aanpak van georganiseerde criminaliteit, of andere netwerken van samenwerkende overheidsorganisaties.

De aannemelijkheid, ofwel interne validiteit, gaat om de geldigheid van het onderzoek: de operationalisatie moet een goede weergave van de theoretische inzichten zijn (Van Thiel, 2007, p. 58). Met een open/semigestructureerd interview is er veel ruimte voor de input van de respondent, waar ook andere dan de verworven inzichten een plek kunnen krijgen. In het resultaten- en analysehoofdstuk is daarom zo goed mogelijk weergegeven welke resultaten met behulp van de theorie worden ondersteund en welke nieuw soort inzichten zijn opgedaan.

4. Samenwerken in Brabant en Noord-Holland

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews en de documentanalyse gerapporteerd. De resultaten worden per netwerk in gelijke structuur gepresenteerd, zodoende bestaat dit hoofdstuk uit twee delen. De resultaten zijn verzameld op basis van de operationalisatie, zoals te vinden is in paragraaf 3.4. Hierbij is in de netwerken onderzocht in welke mate de sociaal-cognitieve factoren bij deelnemers aanwezig zijn en welke strategieën tot versterking van de samenwerking worden ingezet.

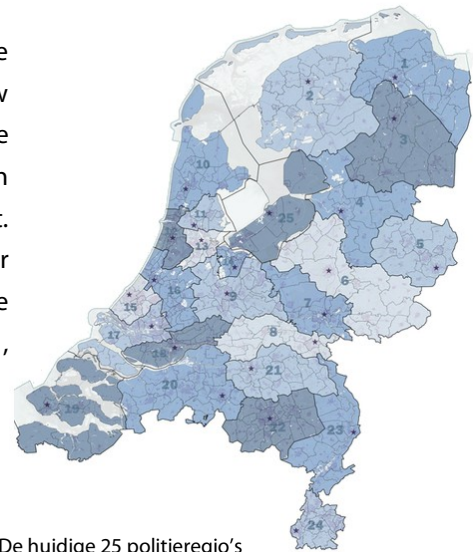
Per netwerk zal hieronder eerst een beschrijving van het netwerk worden gegeven, om duidelijk te maken hoe het netwerk en de context ervan eruit zien. Op deze manier wordt voor beide netwerken antwoord gegeven op de eerste empirische deelvraag: *'Op welke manier vindt integrale samenwerking rondom de aanpak van georganiseerde criminaliteit in een netwerk plaats?'*. Zo wordt duidelijk in welke context de antwoorden in de hierop volgende onderdelen moeten worden geplaatst. Ten tweede wordt beschreven in welke mate de sociaal-cognitieve factoren binnen de netwerksamenwerking door de respondenten worden ervaren. Dit gaat om zowel de factoren voorafgaande de samenwerking als tijdens de samenwerking. Op deze manier wordt voor de netwerken ook de tweede empirische deelvraag beantwoord: *'Op welke manier worden deelnemers binnen de huidige samenwerkingsvormen rondom georganiseerde criminaliteit door sociaal-cognitieve factoren beïnvloed?'*. Hierna worden de vier strategieën voor de versterking van de netwerksamenwerking behandeld. Hierbij is gekeken of deze manieren worden herkend, worden ingezet en als wenselijk worden ervaren. Daarmee wordt de derde empirische deelvraag voor Brabant beantwoord: *'Op welke manier zetten deelnemers strategieën in om sociaal-cognitieve factoren te beïnvloeden?'*. Zo wordt het mogelijk om in het volgende hoofdstuk patronen in beide netwerken te onderscheiden, zodat duidelijk wordt op welke manier sociaal-cognitieve factoren effectief te beïnvloeden zijn ter versterking van de netwerksamenwerking.

4.2. Brabant

4.2.1. Beschrijving van het netwerk in Brabant

Geschiedenis en verloop

In oktober 2010 heeft het Korps Management Team (KMT) van de politieregio Midden- en West-Brabant besloten om tot een nieuw keuzeprocess te komen in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het team streeft hierbij om te komen tot een structurele, integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit. Hierbij wordt de regionale driehoek (justitie, politie en openbaar bestuur) van strategie op sturing en beleid, naar sturing op de uitvoering in de opsporing doorgetrokken (Van Nimwegen, 2011, p. 3).



Afbeelding 4.1. De huidige 25 politieregio's

Tegelijkertijd komt het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Zuid-West Nederland op gang. Het werkgebied van dit RIEC bestaat uit de politieregio's Zeeland, Midden- en West-Brabant en Brabant-Noord, nummer 19, 20 en 21 op afbeelding 4.1. Dit is deels gelijk aan de nieuw te vormen politieregio Zeeland – West-Brabant (zie afbeelding 4.2., het gaat hier dus om gebied nr. 8). Merk op dat deze nieuw beoogde politieregio dus niet helemaal gelijk is aan het RIEC Zuid-West Nederland, zie afbeelding 4.3. De huidige politieregio Brabant-Zuidoost (nummer 22 op afbeelding 4.1) heeft een eigen RIEC: RIEC Zuidoost Brabant.

Enkele medewerkers van het RIEC Zuid-West Nederland en de politie Midden-West Brabant zijn gezamenlijk begonnen met het maken van een procesbeschrijving over hoe een integrale samenwerking zou moeten werken. Uiteindelijk heeft dat geleid tot onder andere een regionale stuurgroep op het gebied van de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Deze stuurgroep is gericht op het werkgebied van het RIEC, maar met politievertegenwoordiging zoals in de nieuwe politieregio Zeeland – West-Brabant. Het hoofddoel van het RIEC Zuid-West Nederland, zoals op de website van dit RIEC is te vinden, is het voorkomen van door de overheid bewuste of onbewuste facilitatie van criminelen of criminele organisaties.



De regionale stuurploeg bestaat uit twee onderdelen: de niet-integrale regionale stuurploeg en de integrale regionale stuurploeg. De deelnemers van de niet-integrale stuurploeg zijn slechts politie en OM en wordt zodoende hier verder buiten beschouwing gelaten. Dit onderzoek is immers gericht op netwerken met meerdere deelnemende overheidsorganisaties. Bij de integrale regionale stuurploeg komen zeven verschillende organisaties bijeen en zij komen eens in de vier weken bij elkaar. Zij worden geïnformeerd door het zakenoverzicht van de Unit Zware Criminaliteit van de politie en het RIEC Zuid-West Nederland (Van Nimwegen, 2011, p. 7). Het RIEC ondersteunt de verschillende partners als informatieknoppunt en expertisecentrum en bij de analyse van georganiseerde misdaad².

Naast de regionale stuurploeg bestaat er in de provincie Brabant vanaf december 2010 de Taskforce B5. Deze is ontstaan naar aanleiding van een toename van drugsgerelateerd geweld in Brabant. In de Taskforce zijn de gemeenten Breda, Den Bosch, Eindhoven, Helmond en Tilburg aangesloten (vandaar de naam B5: vijf Brabantse gemeenten) (B5, 2011). Daarnaast zitten in de Taskforce het RIEC, OM, Belastingdienst, de Koninklijke Marechaussee en de politie. Het belangrijkste doel van deze Taskforce is het oprollen van criminele bendes, het afbreken van criminele structuren en het afpakken van crimineel geld, gerelateerd aan drugs waarbij de focus is gericht op hennep.

Door het ontstaan van de Taskforce, worden in de integrale regionale stuurploeg voornamelijk de niet-gerelateerde hennepzaken behandeld. Het gaat hier dan om handhavingsknelpunten en de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden op het gebied van mensenhandel, vastgoedfraude en witwassen. Overigens houdt naar verwachting de Taskforce binnenkort op te bestaan, aangezien de bedoeling van deze Taskforce was om een tijdelijke impuls te geven aan de aanpak van drugsgerelateerde criminaliteit. De Taskforce zal zodoende geïntegreerd worden met de integrale regionale stuurploeg.

Huidige structuur, inbedding, werkprocessen

Het werkproces van de integrale regionale stuurploeg is ingedeeld in zeventien stappen, van de selectie van de casus tot de operationele uitvoer en strategische monitoring. Respondenten leggen uit: *“Voorafgaande aan de stuurploeg heb je een informatieoverleg. Daar kunnen verschillende partijen casussen aanleveren.”* (respondent 2). *“Dan kijken de andere partners naar het signaal: en is het zo dat zij er niets in zien, dan valt het van de plank. Maar als daar duidelijk wordt: ‘hier heb ik interesse in, daar wil ik ook wel aandacht aan besteden’, dan gaan een informatiecoördinator, een analist en een criminoloog aan het werk, en die gaan informatie opvragen bij alle partijen die er iets over zouden kunnen aanleveren.”* (respondent 3). *“Het RIEC veredelt uiteindelijk die informatie en dat komt dan weer bij ons [het informatieoverleg] terecht. Het beeld wordt dan heel concreet. In datzelfde informatieoverleg wordt dan besloten: is dit iets om op te werken en voor te leggen aan de stuurploeg? In de stuurploeg zitten dan de mensen die erover gaan om te zeggen dit doen we wel en niet.”* (respondent 2).

Wanneer de stuurploeg besluit een casus in behandeling te nemen, wordt een van de partijen als kartrekker aangewezen en gaat het verder naar degene die het uit moeten voeren. Deze houdt de stuurploeg op de hoogte van de ontwikkelingen binnen de casus. Een vertegenwoordiger van het OM is voorzitter van de stuurploeg.

Vlak voordat de interviews bij zijn afgenomen, is er in de stuurploeg een evaluatie geweest. Hierin is de samenwerking geëvalueerd, zijn knelpunten gesignaleerd en indien mogelijk aangepakt. Zo zijn de zeventien stappen van het werkproces teruggebracht naar acht. De respondenten hebben gesproken over

² <http://www.riecnet.nl>, geraadpleegd op 25-06-2012

de situatie voor de evaluatie. Waar relevante veranderingen zijn gekomen, wordt dit in de rapportage duidelijk gemaakt.

Deelnemende organisaties

De deelnemende organisaties van de integrale regionale stuurploeg zijn de Belastingdienst, de FIOD, het RIEC, de gemeenten, de politie en het openbaar ministerie. Ook sluit iemand vanuit de Taskforce B5 aan, om overzicht te houden op de voortgang en mogelijke raakvlakken van de verschillende netwerken.

In totaal zijn er in dit netwerk acht interviews gehouden. Geïnterviewd zijn vertegenwoordigers van:

- Belastingdienst Zuid-Oost
- Belastingdienst Zuid-West
- FIOD-ECD regio Brabant
- Gemeente Breda
- OM Middelburg
- Politie Midden-West Brabant
- RIEC Zuid-West Nederland
- Taskforce B5

4.2.2. Sociaal-cognitieve factoren

In dit onderdeel wordt de mate van aanwezigheid van de sociaal-cognitieve factoren gerapporteerd. Deze factoren zijn ingedeeld naar factoren voorafgaande de samenwerking en tijdens de samenwerking. Hieronder worden de ervaringen van respondenten per factor toegelicht.

Van de sociaal-cognitieve factoren voorafgaande de samenwerking staat de beleving centraal. Het gaat hier om de beleving van de noodzaak om georganiseerde criminaliteit integraal aan te pakken, de beleving van het hebben van een gemeenschappelijk doel en de beleefde wederzijdse afhankelijkheid. Ook de beleving van betrokkenheid en participatievorm is hier een factor, het gaat hier om de manier waarop de verschillende partners zich betrokken voelen om te participeren in de samenwerking en hoe zij ervaren dat anderen participeren. Van de sociaal-cognitieve factoren tijdens de samenwerking staan ten eerste de verwachtingen van elkaar centraal. Hierop volgt de ervaren sociale en systemische complexiteit: worden individuele personen of de organisatievertegenwoordiger van belang geacht? Oftewel: wordt de samenwerking getypeerd als samenwerking tussen *individuen* of tussen *organisaties*? Hierop volgt een beschrijving van de mate waarin het bewustzijn over de betrokkenheid afhankelijkheden groeit tijdens de samenwerking. De beschrijving van de resultaten voor deze factoren geven een beeld over de manier waarop sociaal-cognitieve factoren een rol spelen in de huidige samenwerkingsvormen rondom georganiseerde criminaliteit.

Voorafgaande de samenwerking

Beleefde noodzaak: mogelijkheden en vertegenwoordiging

De beleefde noodzaak komt tot uiting in het kennen en de inzet van mogelijkheden en de deelname van de juiste organisatievertegenwoordiger. De meeste respondenten ervaren een noodzaak om de georganiseerde criminaliteit integraal aan te pakken, kennen de mogelijkheden van hun eigen organisatie hiervoor, maar wordt de juiste vertegenwoordiging als lastig ervaren in verband met mandatering. De beleving van de noodzaak komt per organisatie verschillend tot uiting. De noodzaak wordt voor sommige organisaties door een formele autoriteit ingevuld, bijvoorbeeld door de Belastingdienst: *"In de Belastingdienst maken wij onderscheid tussen verschillende soorten vrijplaatsen, andere overheden doen dat niet. Dat maakt het voor*

anderen vaak lastig, die zien steeds andere mensen van ons terwijl er in veel overleggen steeds dezelfde mensen zitten. Daarom is er een coördinator samenwerkende overheden aangesteld, die zit bij al die overleggen." De inrichting van een nieuwe functie speciaal voor overleg met andere organisaties, maakt duidelijk dat door de Belastingdienst een noodzaak wordt beleefd om deel te nemen aan de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit. Ook politie heeft de noodzaak beleefd om georganiseerde criminaliteit integraal aan te pakken, zij is immers een van de initiatiefnemers van de integrale regionale stuurploeg. De beleefde noodzaak ligt volgens het RIEC bij gemeenten wel anders: *"Met name voor de kleinere gemeenten moet je wel helder maken dat ze wel degelijk iets te maken hebben met georganiseerde criminaliteit en dat het wel degelijk bij hen een rol speelt. Traditioneel gezien hebben kleine gemeenten vaak het idee dat georganiseerde criminaliteit iets is van de grote steden, van die bendes... 'maar bij ons speelt dat niet'."* Aangezien in deze regio geen respondenten van kleinere gemeenten zijn geïnterviewd, is niet getoetst of dit daadwerkelijk zo is. Er wordt echter door meerdere respondenten aangegeven dat een beleving van de noodzaak bij kleinere gemeenten vaak niet aanwezig is.

Een eerste uitingsvorm van de beleefde noodzaak is het kennen, erkennen en inzetten van de eigen mogelijkheden. De mogelijkheden die organisaties ten aanzien van de aanpak van georganiseerde criminaliteit hebben, komen op twee manieren tot uiting. Ten eerste gaat het organisaties om de mogelijkheden die zij zelf hebben binnen de aanpak van georganiseerde criminaliteit, bijvoorbeeld de Bibob-wetgeving van de bestuurlijke aanpak. Ten tweede worden door de respondenten ook mogelijkheden genoemd die specifiek voor de integrale aanpak gelden, waar juist het samenbrengen van informatie een mogelijkheid is om inzicht te krijgen in het totale fenomeen van georganiseerde criminaliteit. Die mogelijkheden kunnen heel specifiek zijn, bijvoorbeeld: *"De Belastingdienst is heel belangrijk, want we hebben heel veel informatiesystemen. We weten veel van de mensen. Vaak ook telefoonnummers die ze verder nergens registreren."* Voor de FIOD is het lastig om aan te geven welke mogelijkheden zij hebben binnen de integrale aanpak, aangezien zij niet veel van die mogelijkheden direct kunnen toezeggen. Over het algemeen geldt dat de mogelijkheden die de organisatie heeft voor veel van de respondenten bekend zijn, maar ook hier geldt dat door de respondenten wordt aangegeven dat voor de kleinere gemeenten deze mogelijkheden nog onbekend zijn.

Een tweede uitingsvorm van de beleefde noodzaak is het aanstellen van een juiste vertegenwoordiger. Wanneer de noodzaak wordt beleefd en de mogelijkheden bekend zijn, is nog niet direct duidelijk wie de beste vertegenwoordiger is om de organisatie in de stuurploeg te vertegenwoordigen. Uit de interviews blijkt dat het voor veel organisaties een zoektocht is geweest om de juiste vertegenwoordiger te mandateren. *"De praktijk is toch veel weerbarstiger. Het is heel lastig. Waarom hij en ik niet? Ik weet het antwoord ook niet. Vertrouwen hebben hè. En ook een beetje haantjesgedrag, dat speelt ook een rol."* (respondent 4). Hiermee wordt duidelijk dat de juiste vertegenwoordiger niet zomaar aan te wijzen is. Het belangrijkste waar de vertegenwoordiger aan moet voldoen, is volgens de respondenten het mandaat om capaciteit in te zetten: *"Dus als ik zeg ja, dan betekent dat ik daar dan ook capaciteit kan inzetten. Dus je moet wel mandaat hebben om de go of no go te geven. En als je daar dan iemand hebt zitten die dat eerst intern moet gaan overleggen, dat werkt dan niet."* (respondent 2). Met name voor politie en gemeenten is het lastig een vertegenwoordiger met het juiste mandaat in de samenwerking te laten participeren. Dit komt doordat een burgemeester verantwoording moet afleggen aan zijn eigen gemeenteraad, terwijl het praktisch onmogelijk is om alle burgemeesters van Brabant tegelijkertijd te betrekken bij de stuurploeg. Voor politie is de juiste mandatering lastig aangezien voorafgaande de integrale stuurploeg de niet-integrale stuurploeg plaatsvindt. Bij dit niet-integrale gedeelte zijn verschillende hoofden en chefs aanwezig. Het is dan zoeken naar wie wel en niet kan aanschuiven bij het integrale gedeelte.

In de integrale regionale stuurploeg wordt zodoende grotendeels de noodzaak beleefd om georganiseerde criminaliteit integraal aan te pakken, zijn de mogelijkheden meestal bekend, maar is het

lastig wie de juiste deelnemer is om de organisatie te vertegenwoordigen. Met name voor gemeenten zijn dit lastige onderwerpen.

Beleefd gemeenschappelijk doel

Deelnemers komen in een netwerk met eigen doelen en belangen. Om de samenwerking te laten slagen, is het van belang dat zij het doel en belang van de samenwerking gemeenschappelijk weten te maken en dit ook zo ervaren. Wat betreft de beleving van het gemeenschappelijk doel, geldt dat respondenten aangeven dat zij op zoek zijn naar een kader waarbinnen de samenwerking precies plaatsvindt. Tegelijkertijd merken respondenten op dat zij de casussen verschillend prioriteit geven en dat zij eigenlijk niet goed van andere organisaties weten wat hun doelen en belangen zijn.

Het grotere, gemeenschappelijke doel wordt door iedereen op eenzelfde manier omschreven: 'Het bestrijden van de georganiseerde misdaad'. Dit is niet vreemd, aangezien juist hiervoor de stuurploeg is opgericht. De noodzaak om dit doel gezamenlijk vast te leggen wordt ook gezien: *"Wat heel belangrijk is, is dat je van te voren bij zo'n samenwerking goed vastlegt waar het in de samenwerking om gaat, wat je samen wil bereiken. Als een doelstelling gekwantificeerd wordt, met een aantal, daar heb ik niks aan. Het gaat om het effect. Dus je moet heel goed met elkaar delen wat je doelstellingen zijn. Je moet hetzelfde referentiekader, dezelfde uitgangspunten hebben."* (respondent 5). Of het inderdaad het geval is dat de doelstellingen zijn gedeeld, verschillen de meningen over. Een aantal respondenten geeft aan dat zij het idee heeft dat deze inderdaad in gezamenlijkheid zijn vastgesteld, maar zo zegt een van de respondenten op de vraag of er gezamenlijk een doel is geformuleerd: *"Nee, dat is in ieder geval niet mijn beeld. Op het niveau van de Taskforce is het helder. Die hebben zichzelf een soort missie gesteld: laten we nu eens hier mee beginnen. Dat is een andere manier dan dat je zegt van 'Wat is er vandaag gebeurd? En hoe gaan we dat aanpakken?'"* (respondent 7). Dit betekent dat het doel door iedereen wel als hetzelfde wordt beschouwd, maar dat dit niet concreet is gemaakt en expliciet naar elkaar is uitgesproken.

Naast een al dan niet beleefd gemeenschappelijk doel, wordt meerdere keren de behoefte geuit om ruimte te houden voor eigen doelen: *"We zouden onze eigen doelen in de stuurploeg eens naar voren moeten halen: zitten we nog wel op koers? En waar wringt het als het gaat om samenwerken?"* (respondent 8). Het inzicht in elkaars eigen doelen, naast het gemeenschappelijk doel, is volgens sommige respondenten nu nog onvoldoende het geval. Dit is volgens hen wel nodig, om uit te vinden hoe men bij de doelstellingen van de ander kan aansluiten. Daarbij komt dat er volgens respondenten niet altijd evenveel begrip voor elkaar is (geweest) over hoe de ander zich in het overleg bevindt. Doordat iedere organisatie een eigen organisatieachtergrond heeft, met eigen afspraken en doelstellingen, zit niet iedereen gelijk in het overleg. Door inzicht in elkaars doelen te geven wordt verwacht dat er meer begrip komt voor elkaar: *"Laat het maar duidelijk zijn. Dat geeft niet, maar dan heb je begrip. En dan heb je niet achter de schermen van 'die partner zit er wel bij, maar die zit er maar.' Dat je vragen krijgt als: wat is zijn inbreng nu, wat is zijn bijdrage."* (respondent 8). Het inzicht in elkaars doelen is volgens respondenten nodig om voor elkaar beter duidelijk te maken wat ieder precies kan bijdragen aan het uiteindelijke doel en kan zo bijdragen aan een versterkte beleving van het gemeenschappelijk doel.

Wanneer het om het gemeenschappelijk belang gaat, gaat het om het voordeel of om het nut van de samenwerking. Het gemeenschappelijk belang van de stuurploeg wordt vooral vanuit een zeker 'hogere goed' beleefd. Er wordt gesproken dat het uiteindelijk allemaal om 'BV Nederland' gaat, de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en het veiliger en meer leefbaar maken van de samenleving. Dit belang wordt niet door iedere respondent als gemeenschappelijk beleefd. Het belang van de samenwerking heeft volgens de respondenten altijd een directe link naar de eigen organisatie. Zo heeft de Belastingdienst als organisatie in principe bij heel Nederland belang en maakt het minder uit waar zij hun controles uitvoeren of een aanslag leggen. Voor gemeenten is dit echter heel anders: *"Dus of die controle nu in Breda plaatsvindt of in*

Bergen op Zoom, dat maakt voor de Belastingdienst niet uit, maar voor de gemeente Breda is dat natuurlijk anders. Daar is het natuurlijk ook het spanningsveld. Zo'n vrijplaats betekent soms ook iets voor de gemeente." (respondent 2). Dit verschil in reikwijdte van de organisatie zorgt voor een verschil prioritering. Dit verschil in zowel reikwijdte als prioritering van verschillende casussen bestaat tussen alle verschillende organisaties. Het belang van de samenwerking is niet in gezamenlijkheid vastgesteld, wat ervoor zorgt dat deelnemers verschillende belangen die niet direct aansluiten op elkaar.

Er wordt door de respondenten in grote lijnen een gemeenschappelijk doel en een gemeenschappelijk belang beleefd, maar de eigen organisatiedoelen en -belangen spelen vaak een grotere rol. Volgens respondenten hoeft het niet zo te zijn dat deze doelen en belangen het gemeenschappelijke doel in de weg staan. Er is echter wel behoefte om de eigen doelen en belangen meer inzichtelijk te maken voor elkaar, om elkaar duidelijk te maken op welke manier zij in het overleg staan en zo ook een kader te vormen waarin de samenwerking plaatsvindt.

Beleefde wederzijdse afhankelijkheid

Bij de beleefde wederzijdse afhankelijkheid gaat het om de manier waarop partners ervaren dat zij het vraagstuk waarvoor zij staan niet (meer) alleen kunnen aanpakken. Over het algemeen is het idee 'we kunnen het niet meer alleen' bij de respondenten sterk aanwezig. Zo wordt meerdere keren gewezen op het idee dat de organisaties geen losse organisaties zouden moeten zijn, maar samen één overheid vormen: *"Ik heb geen doel, BV Nederland heeft een doel."* (respondent 5). Hoewel men als één overheid zou willen functioneren, ziet niet iedereen in de uitvoering van de aanpak van georganiseerde criminaliteit een wederzijdse afhankelijkheid: *"Integraliteit ontstaat niet door dingen uiteindelijk samen te doen aan het einde, maar dat begint helemaal vooraan. Integraliteit begint bij het delen van informatie, zonder er bij na te denken over wat voor soort aanpak of wat dan ook."* (respondent 6). Dat betekent dat er vooral een wederzijdse afhankelijkheid wordt ervaren voor het in beeld krijgen van de problematiek en dat er niet per se een gezamenlijke actie uit voortvloeit. De belangrijkste afhankelijkheid van elkaar wordt door respondenten ervaren als het delen van informatie: ieder heeft een eigen stukje informatie en door dat bij elkaar te brengen kan er een meer compleet beeld gevormd worden. Naast informatiedeling wordt door respondenten ook een wederzijdse afhankelijkheid op het capaciteitsvraagstuk ervaren: *"In de stuurploeg is iedereen na een jaar uitproberen en aftasten nu wel bewust van het feit: 'hier kunnen we elkaar helpen, een win-win situatie creëren'. En dat het ook capaciteit scheelt, het is capaciteitswinst behalen vanuit het samenwerken."* (respondent 8). Aangezien geen enkele partij voldoende capaciteit heeft om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken, wordt dit tussen de organisaties als belangrijke afhankelijkheid ervaren. De wederzijdse afhankelijkheid wordt door de respondenten sterk aanwezig ervaren, met name voor het delen van informatie en de winst voor inzet van capaciteit.

Beleving van betrokkenheid en participatievorm

Naast de beleving van noodzaak, gemeenschappelijk doel en wederzijdse afhankelijkheid, is de beleving van betrokkenheid en participatievorm een vierde sociaal-cognitieve factor voor netwerksamenwerking. De representatie van deelnemers moet accuraat en relevant worden beschouwd, de participatievorm moet inzichtelijk zijn en de inbreng van overige deelnemers moet worden getolereerd. Respondenten begrijpen dat iedere organisatie anders in elkaar steekt en dat het zodoende mogelijk kan zijn dat er in plaats van één, drie organisatievertegenwoordigers aan tafel zitten: *"Qua aantal kan de politie wel wat minder, maar dat laat ook de betrokkenheid van de organisatie zien, dus dat is positief. Ik snap het ook, dat de politie een veel groter apparaat is dan wij."* (respondent 5). Door het aantal organisatievertegenwoordigers per organisatie in te perken, ontstaat er volgens de respondenten een meer gelijkwaardig overleg, waarin iedereen een even grote rol zou kunnen spelen. Overigens is aan de hand van de evaluatie die vlak voor de interviews heeft

plaatsgevonden, besloten om het aantal politievertegenwoordigers te verminderen. Dit moet de besluitvorming gemakkelijker maken, aangezien het met minder mensen aan tafel minder lang duurt om knopen door te hakken. De representatie is door de respondenten niet accuraat gevonden maar dit is inmiddels aangepast.

In de regionale stuurploeg is iedere genoemde partner aanwezig, maar niet iedere respondent vindt dat elke organisatie als gelijkwaardige partner in het overleg staat. Dat heeft met verschillende zaken te maken. Voor een deel komt dat volgens respondenten door een verschil in prioritering: *“Prioritering is niet allemaal eensluitend. Bij de ene organisatie is een zaak prioriteit 3, bij de andere 10.”* (respondent 5). Het verschil in prioritering zorgt ervoor dat er niet altijd begrip is voor verschillende inzet bij een casus. Naast het verschil in prioritering speelt ook het verschil in participatievorm een rol. Zo wordt het RIEC als ondersteuner in het proces ervaren en heeft binnen de stuurploeg in principe geen bevoegdheid tot het maken van keuzes. De participatievorm van de FIOD is niet inzichtelijk, dat zowel door de FIOD zelf als door de andere partners wordt ervaren. Hierdoor is het niet helder welke vorm van betrokkenheid de FIOD zou moeten hebben. Respondenten hebben zo geen duidelijk beeld over hoe zij de betrokkenheid van anderen ervaren en hoe de juiste participatievorm bepaald zou moeten worden.

Sociaal-cognitieve factoren in netwerksamenwerking: voorafgaande de samenwerking

Hierboven is duidelijk geworden dat de verschillende factoren voor het grootste deel bij de verschillende respondenten in gelijke mate worden ervaren. Zo wordt de noodzaak om samen te werken en de wederzijdse afhankelijkheid door alle deelnemers ervaren. Opvallend is dat de noodzaak, het doel, de wederzijdse afhankelijkheid en de betrokkenheid en participatievorm niet expliciet ter sprake komen tussen deelnemers. Zo is het gemeenschappelijk doel wel op papier omschreven, maar is volgens de respondenten nooit ‘op tafel’ gekomen. Ook zijn de eigen belangen van iedere organisatie niet direct ter sprake gebracht. Men gaat er vaak vanuit dat dit onderling bekend is. Meer inzicht in elkaar zou volgens de respondenten helpen om de samenwerking meer inzichtelijk te maken en duidelijk kaders te kunnen stellen voor de acties van het netwerk.

De hierboven geschetste factoren gaan over ervaringen voorafgaande de samenwerking. In het volgende onderdeel wordt ingegaan op de beleving *tijdens* de samenwerking.

Tijdens de samenwerking

Verwachtingen van elkaar

Verwachtingen van elkaar kunnen zich voordoen als verlangens en vermoedens. Juist positieve verwachtingen spelen een belangrijke rol in de ontwikkeling van vertrouwen. Door de respondenten zijn op verschillende thema’s verwachtingen geuit over elkaar. Hieronder worden een aantal van deze thema’s toegelicht.

Vertegenwoordiging

Door verschillende respondenten wordt ervaren dat de politie zich coöperatief en betrokken opstelt. Soms wordt dit echter als te veel ervaren, wanneer er bij strategische of tactische besluiten te veel wordt ingegaan op operationeel niveau en er te veel in de details wordt getreden: *“Dat er dan discussies gevoerd gaan worden waarom er bepaalde informatie niet kan worden vrijgegeven. Maar dat moet daar niet op tafel komen.”* (respondent 2). Dit wordt deels ervaren als uiting van enthousiasme en wordt zodoende positief beoordeeld, maar tegelijkertijd wordt ook ervaren dat dit vertraging in het proces brengt. Van politie wordt op dit punt verwacht dat politie-inhoudelijke discussie niet worden gevoerd aan de tafel met partners. Om te bereiken dat er niet te diep wordt ingegaan op de details en geen onderlinge discussies worden gevoerd tussen

politievertegenwoordigers, verwachten respondenten dat de politie een goede vertegenwoordiging kiest om in het netwerk te participeren.

Informatiedelen

Respondenten verwachten dat informatie makkelijk met elkaar kan worden gedeeld. Voor politie is dit echter vaak erg lastig en weet men niet goed welke informatie wel en niet kan worden gedeeld. Dit stuit op onbegrip bij verschillende respondenten. Zij snappen niet goed waarom sommige politie-informatie niet goed kan worden gedeeld, terwijl zij hun eigen informatie wel delen. De respondent van de politie vindt van zichzelf dat zij redelijk transparant zijn in wat zij in de stuurploeg inbrengen. Zij mist deze transparantie echter nog bij haar partners, waar het dan vooral gaat om waar anderen mee bezig zijn. In concrete zin gaat het bijvoorbeeld om lijsten hoe de capaciteit verdeeld is en welke capaciteit beschikbaar is voor de inzet van de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Iedere partner is al heel blij dat de stuurploeg er is en dat er onder het RIEC-convenant informatie gedeeld kan worden. Maar het wordt nog wel als overwinning ervaren wanneer politie informatie deelt. Informatiedeling in het algemeen wordt zodoende als een groot struikelblok ervaren, terwijl wordt verwacht dat dit sneller zou kunnen. Veel organisaties erkennen dat zij zich slechts stukje bij beetje bewust worden van de organisatievorm, en dus informatielijnen, van hun partners. Ook worden zij zich in de loop van het proces steeds meer bewust van hun eigen informatiemogelijkheden. Het lijkt erop dat investeren op het inzicht in de informatieprocessen van zowel de eigen organisatie als van andere organisaties, waardevol is, aangezien er zo voor alle partners duidelijker wordt wat men van elkaar kan verwachten.

Kijken naar kansen

Respondenten vinden het van belang om integraliteit zoveel mogelijk door te trekken. Er wordt gezegd: 'alles kan integraal'. Daarbij wordt verwacht dat er oog is voor de kansen van samenwerking, in plaats van wordt gekeken naar de belemmeringen: "Noem nu eens de uitzonderingen wanneer we het niet moeten doen. Want daar ben je veel eerder klaar mee. Dus doe het omgekeerd benaderen. We doen alles integraal, behalve... Want nu moet je elke keer de hindernis nemen 'hoort dit er ook bij?'. Nee: het is alles, tenzij." (respondent 4). Natuurlijk is het niet mogelijk om *alles* integraal aan te pakken, iedere organisatie houdt zijn eigen taken en verantwoordelijkheden. Toch denken de meeste respondenten dat er veel meer mogelijk is dan nu het geval is en dat een echte ontwikkeling van de integrale aanpak nog moet komen. De eerste stap is gezet, men heeft aan elkaar kunnen wennen, er wordt nu meer slagkracht verwacht en meer te behandelen casussen. Er wordt van politie verwacht dat zij de georganiseerde criminaliteit niet meer zien als exclusief voor politie en Openbaar Ministerie, maar er ook ruimte gegeven wordt voor interventiemogelijkheden van andere overheidsorganisaties: "De politie kan de georganiseerde criminaliteit niet alleen oplossen. Dat kunnen ze niet. En er zijn mensen die bij de recherche werken die geloven dat dat wel kan." (respondent 3). Daarbij is het volgens respondenten van belang dat aan de start van de aanpak van een casus alle mogelijke partners worden betrokken, zodat zij het idee krijgen dat er inderdaad sprake is van een integrale samenwerking. Politie is zich er van bewust dat zij meer kan samenwerken, maar maakt ook duidelijk dat het belangrijk blijft om het eigen werk te doen: "En ik vind ook wel dat we ruimte voor politie moeten houden dat we niet integraal doen. Je moet wel ruimte houden om je eigen werk te blijven doen. Maar de antenne moet wel zijn: kijk, hier liggen kansen om wat samen te doen: hoe kunnen we dit probleem nu het beste aanvlagen." In de samenwerking wordt door politie verwacht dat andere organisaties zichtbaar maken wat hun beperkingen zijn, of het allemaal wel lukt in de organisatie en waar er tegen aan wordt gelopen. Er wordt verwacht dat er op die manier meer begrip voor elkaar ontstaat en organisatie-eigen problemen meer een probleem van de gehele groep worden. Volgens de politie gebeurt dit op dit moment onvoldoende.

Leiderschap

Sommige respondenten vinden dat de stuurploeg nog te weinig kijkt naar het uiteindelijke maatschappelijke effect dat gezamenlijk kan worden bereikt. Zo zegt een van de respondenten: *"Mijn persoonlijke mening: er wordt veel te weinig op mensen een appèl gedaan. Je zou kunnen zeggen: het is teveel zakelijk en zaakgericht. De vraag: waarom pak je nu drugs aan? Start with why. Wat zijn we nu aan het doen en waarom willen we dit nu doen. Waarom is dit belangrijk? Dat zijn we volledig uit het oog verloren."* (respondent 6). Volgens sommige respondenten kan dit worden aangepakt door meer leiderschap in de organisatie te brengen. Iemand die duidelijk kan maken dat door de materie te overstijgen een beter overzicht verkregen wordt. Ook de politie is zich daar van bewust: *"Daar hebben we ook leiders voor nodig. Die komen er wel steeds meer. We zijn binnen de politie steeds meer bezig om mensen op te leiden die wel steeds meer omgevingsbewust zijn. En is dat voldoende? Het kan altijd beter."* Het leiderschapvraagstuk speelt niet alleen bij politie. Zo zien respondenten een belangrijke rol weggelegd voor het bestuur: *"Wat heel erg moet groeien is het bewustzijn bij het bestuur, dat zij ook een rol, een belangrijke rol hebben."* (respondent 3). Wat die rol nu precies moet zijn, is nog niet helemaal duidelijk. Maar wel is duidelijk: *"Als je bestuur aan tafel wilt, heb je meer nodig dan één vertegenwoordiger van alle betrokken gemeentes."* (respondent 7). Respondenten geven aan dat het vinden van de juiste organisatievertegenwoordiger een lastig punt blijft terwijl zij wel verwachten met de juiste personen in het overleg te zitten, om daadwerkelijk stappen te kunnen zetten.

In bovenstaande rapportage van verwachtingen van elkaar zijn een aantal aandachtspunten duidelijk geworden. Ten eerste dat de respondenten van iedereen transparantie over capaciteit en het netwerk verwachten. Op dit moment wordt dit niet altijd ervaren. Tegen de verwachting in, gaat de besluitvorming in de stuurploeg minder snel. Als belangrijkste oorzaken worden hiervoor genoemd dat er te veel details op tafel komen, waarvan verwacht wordt dat deze geen plek zouden moeten hebben in de stuurploeg. Daarnaast wordt er verwacht dat informatie makkelijk gedeeld kan worden, terwijl dat nu niet altijd zo ervaren wordt. De rol van gemeenten binnen de aanpak van georganiseerde criminaliteit is nog niet uitgekristalliseerd, maar respondenten verwachten dat het bestuur een meer significante rol krijgt in de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit. De meeste verwachtingen van elkaar worden positief geformuleerd, wat betekent dat respondenten verwachten dat het netwerk zeker kan worden versterkt.

Ervaren sociale en systemische complexiteit

Binnen de stuurploeg gaat het om samenwerking tussen organisaties, maar ook om samenwerking tussen personen. Zo is een persoon als vertegenwoordiger van zijn eigen organisatie aanwezig binnen de samenwerking, maar ook als individu. Bij de ervaren sociale complexiteit gaat het erom of men elkaar ziet als organisatievertegenwoordiger of als individu. De ervaring van de systemische maakt het systeem waarin de samenwerking volgens respondenten plaatsvindt duidelijk en wie waarom deelneemt.

Veel respondenten geven aan dat het zeker in het begin belangrijk is om elkaar als individu te leren kennen: *"Met name in deze fase heb je mensen nodig die de kwaliteiten hebben, maar ook het enthousiasme, die willen ontwikkelen. Die durven stappen te ondernemen en durven te reflecteren in de omgeving: hoe gaat het nu eigenlijk?"* (respondent 8). Respondenten geven echter aan dat er een balans gevonden moet worden tussen het met elkaar omgaan als persoon, dan wel als organisatievertegenwoordiger: *"Dan moet het niet gaan om de mensen die elkaar toevallig kennen. Maar die relatie is wel van belang om de samenwerking tot stand te brengen. Ik moet daar eigenlijk vervangbaar zijn. Voor de samenwerking moet dat eigenlijk niet uitmaken, dat moet eigenlijk onafhankelijk van het gezicht zijn."* (respondent 2). Respondenten ervaren dat het op dit moment soms teveel afhangt van personen, terwijl zij dit tegelijkertijd voor deze fase van de samenwerking heel belangrijk vinden. Ze geven hierbij aan dat zij een structuur wensen voor degene die aanwezig zou moeten zijn. Daarbij is het volgens respondenten van belang om niet alleen de structuur van de stuurploeg goed te borgen, maar ook de juiste organisatievertegenwoordiger te borgen en dat de organisatie zelf in het

systeem van het netwerk komt te zitten: *"Het is niet per se persoonsafhankelijk. Waar het om gaat: het staat of valt altijd met mensen. Je moet zorgen dat het geborgd is. Het is ook nog een keer belangrijk, dat het netwerk bekend is bij anderen in de organisatie. Zodat die ook hetzelfde netwerk een beetje krijgen."* (respondent 5). Volgens respondenten is het namelijk niet vanzelfsprekend dat de hele organisatie meegaat wanneer de strategische laag wel hierop inzet: *"Het vast willen houden aan het eigen onderzoek, de eigen regie willen houden. Het is heel lastig. En dan is het vaak van de persoon afhankelijk. Want zij willen bepalen 'dit is ons onderzoek en als het voor jullie van belang is krijg je die na afloop wel', de ouderwetse benadering."* (respondent 3). Zodoende vinden respondenten dat het belangrijk is dat de organisatievertegenwoordiger die deelneemt in de stuurpleg naast voldoende mandaat ook de organisatie weet te betrekken bij de processen van de stuurpleg.

Respondenten geven aan dat zij het belangrijk vinden om de netwerkleden als individu te leren kennen, zeker in het begin van de samenwerking. Toch geven zij ook aan dat de achterliggende structuur van belang is: wie is waarom aanwezig bij het overleg? Het is voor respondenten belangrijk om duidelijk te maken wie wel en niet aanwezig is bij de stuurpleg en waarom dat zo is. Daarbij wordt de aanwezige organisatievertegenwoordiger gezien als iemand die datgene wat besproken is in de stuurpleg binnen zijn eigen organisatie verspreid. Zowel de sociale als systemische complexiteit wordt door de respondenten ervaren.

Groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden

Een groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden zorgt voor een betere positionering van de deelnemers doordat zij inzicht hebben in elkaars achtergrond. Respondenten geven aan dat meer kennis en bewustzijn over elkaar belangrijk is om inzicht te krijgen in de werking van de achterliggende organisatie om zo helder te krijgen wie wat kan doen, maar vooral *waarom* sommige dingen wel of niet kunnen. Respondenten geven aan dat het in de loop van het proces belangrijk is om elkaars achtergrond beter te leren kennen: *"De eerste fase was een fase van aftasten. Het was echt een Poolse landdag. Qua besluitvorming duurde het te lang. Tegelijkertijd was het ook een periode van kennismaking, waar je elkaar leert kennen. (...) We zien wel dat je allemaal je eigen werkprocessen hebt."* (respondent 8). Daarbij wordt door respondenten aangegeven: *"Het maken van afspraken is niet lastig, maar het is wel lastig om uit te leggen waarom je dingen niet kunt doen. Dus ik wil absoluut samenwerken, maar daar zijn wel bepaalde restricties aan. En dat maakt samenwerken lastig."* (respondent 5). Daarnaast is het volgens respondenten van belang dat naast de betrokken personen bij de stuurpleg ook de achterliggende organisatie weet van de samenwerking, zeker als het gaat om werkvoorbereiding ten dienste van de stuurpleg: *"Vaak zijn lokale politiemensen onvoldoende geïnformeerd over de integraliteit van de stuurpleg. Die maken preweegs op, op de manier waarop ze gewend zijn. Dan denk ik: denk dan aan de andere partners."* (respondent 4). Niet alleen binnen de politieorganisatie is dit aan de orde, maar ook binnen gemeenten is het betrekken van de achterliggende organisatie soms erg lastig. Een gemeente bestaat immers vaak uit verschillende diensten, die allemaal een eigen focus hebben. Voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit zijn echter juist vaak verschillende diensten betrokken. Dit maakt het voor medewerkers van de achterliggende organisatie lastig om de integraliteit van de stuurpleg te blijven zien. Deelnemers in het netwerk kennen de achtergrond van andere deelnemers vaak wel, maar is de achterliggende organisatie niet voldoende op de hoogte van de integrale aanpak.

Respondenten ervaren dat het goed is geweest om kennis met elkaar te maken, maar dat het ook belangrijk is om de eigen organisatieomgeving mee te krijgen om in het netwerk goed te kunnen functioneren. Tussen de deelnemende organisaties is het volgens respondenten van belang om inzicht te krijgen in elkaars werkprocessen, zodat men van elkaar begrijpt wat wel en niet mogelijk is en waarom dat zo is.

Sociaal-cognitieve factoren in netwerksamenwerking: tijdens de samenwerking

Hierboven zijn de drie factoren toegelicht die tijdens de netwerksamenwerking van invloed zijn. Hierbij is duidelijk geworden dat respondenten vooral meer over elkaar willen weten. Zo kan inzicht ontstaan over de organisatieachtergronden waartegen de organisatievertegenwoordigers in de stuurploeg aanwezig zijn. Ook kan zo duidelijker worden wie waarom deelneemt en wat men aan elkaar kan hebben en hoe de organisaties elkaar kunnen aanvullen. Dit maakt ook de problemen van de organisaties inzichtelijk, waardoor meer begrip kan ontstaan wanneer bijvoorbeeld het delen van informatie niet kan.

De hierboven geschetste factoren gaan over ervaringen tijdens de samenwerking. In het volgende onderdeel wordt ingegaan op de strategieën van het versterken van de samenwerking.

4.2.3. Versterken van netwerksamenwerking

Voor het versterken van de samenwerking zijn vanuit de theoretische verkenning vier strategieën aangewezen die de sociaal-cognitieve factoren kunnen versterken. Hieronder wordt voor iedere strategie aangegeven in welke mate dit in het netwerk wordt uitgevoerd.

Managen van een netwerk

Het managen van een netwerk bestaat uit procesmanagement en netwerkmanagement en kan worden ingezet om structuren vast te leggen en de deelnemers beter te positioneren. Binnen de stuurploeg is er volgens de respondenten geen sprake van een 'netwerkmanager', 'baas' of 'leider': *"Niemand is echt de baas. Je ziet wel dat de voorzitter daarin uiteindelijk samenvat, en dat is ook zijn rol daarin. Maar er is niemand echt de baas. Er wordt goed naar elkaar geluisterd."* (respondent 8). Op de vraag wie het best het managen van een netwerk op zich kan nemen, beantwoorden de meeste respondenten dat de voorzitter een belangrijke rol speelt en zien deze dan ook als belangrijkste speler voor deze taak. *"Je hebt voor een deel als voorzitter wel wat meer positie omdat je de agenda bepaalt, maar aan de andere kant: je bent afhankelijk van de inzet van de anderen. Dus dat moet je in consensus zien te bereiken"*, aldus de voorzitter over zijn rol. Het netwerk is opgestart vanuit de politie, waardoor zij door hun aanwezigheid voornamelijk aan het begin een stempel hebben kunnen drukken op de samenwerking. Toen ging het echter alleen om operationele, tactische zaken. Hoewel een vertegenwoordiger van het OM op dit moment de voorzittersrol heeft, wordt er afgevraagd waar deze rol structureel het beste kan liggen. Zo wordt gedacht aan het bestuur als voorzitter. Niet alleen de achterliggende organisatie van de voorzitter speelt bij de keus van de voorzitter een rol, maar ook persoonlijke kwaliteiten: *"Je hebt ook wel de juiste persoon nodig, iemand die daar affiniteit mee heeft. Het zit hem niet alleen tot welke organisatie hij behoort. Maar juist ook persoonlijke eigenschappen en competenties om zo'n vergadering in de integraliteit te leiden, dat is belangrijk. Denk aan goed kunnen luisteren, verbinden, iemand die de vinger op de zere plaats kan leggen. Maar ook iemand die zaken in de versnelling kan en durft te brengen."* (respondent 8). Respondenten ervaren dat naast de voorzitter ook de vertegenwoordiger van het RIEC en de secretaris van het netwerk de strategie van het managen van een netwerk inzetten. Met het individueel benaderen van de deelnemers proberen zij hen zo goed mogelijk te positioneren om aan het netwerk deel te kunnen nemen. Hierbij wordt voornamelijk ingezet op procesmanagement en minder op netwerkmanagement, aangezien het stimuleren van de inbreng van deelnemers centraal staat.

Evaluatie: ervaren succes van proces en resultaat

Het ervaren succes van het netwerk wordt verdeeld over het ervaren succes van het proces en het ervaren succes van het resultaat. Dit kan inzichtelijk worden gemaakt met een evaluatie. Vlak voor de afname van de interviews is er een uitgebreide evaluatie geweest met alle leden van de stuurploeg. Hieruit zijn verschillende leerpunten naar voren gekomen en aanpassingen gedaan, bijvoorbeeld dat de samenstelling is veranderd. Ook zijn de stappen van het werkproces teruggebracht van zeventien naar acht, om dit proces meer

inzichtelijk te maken. *"We zitten nu nog in een proces om te evalueren: hoe zijn we het eerste jaar gelopen, hoe gaat het met wie er aan tafel zit en wat er op tafel komt. Dat heeft inmiddels tot een paar dingen geleid: de samenstelling is veranderd, ik ben aangeschoven. Maar dat is nog geen definitieve vorm. Dat is nog steeds zoeken."* (respondent 7). Veel respondenten hebben de evaluatie zeer positief ervaren, om eens 'zonder problematiek' bij elkaar te zitten: *"We hebben na een jaar een evaluatie gedaan. Eind mei gaan we nog een keer bij elkaar zitten, zonder problematiek. We gaan dan nog een keer naar onze activiteiten kijken: kunnen we het proces nog verbeteren?"* (respondent 1). Met een evaluatie kunnen volgens respondenten goede punten worden versterkt en minder goede punten van de samenwerking worden aangepakt. Respondenten ervaren op dit moment vooral succes van het proces, maar nog niet van het resultaat. Iedere respondent geeft aan dat 'we op de goede weg zitten': *"Het feit dat je elke paar weken aan tafel zit en de problematiek bespreekt, dat is al een grote winst. De lijnen zijn kort, het netwerk is er, en als er dan iets is ken en vertrouw je elkaar en kan je sneller wat doen. Dat is absolute winst, ook dat je problemen in kaart brengt. Ik vind dat echt een meerwaarde."* (respondent 5). Alle respondenten zijn enthousiast over de samenwerking en willen graag het netwerk versterken: *"Want één ding is duidelijk: de wil is er wel. Ik zie dat ook bij alle deelnemers: er is een sterke wil om dit te laten slagen."* (respondent 8). Toch lijkt het effect nog niet goed merkbaar. De meeste respondenten vinden het nog te vroeg om iets over het effect te zeggen. *"Die winst is nog onvoldoende zichtbaar. Je zou dus meer projecten samen kunnen doen. De winst is er nog niet na een jaar. Maar die komt er wel aan."* (respondent 8). Alle respondenten hebben het idee dat er binnenkort resultaten geboekt zullen worden. Toch vinden zij dat er voor die tijd nog veel verbeterd kan worden. Er wordt bijvoorbeeld veel hinder ondervonden van de moeilijkheden rondom informatiedelen. Dat informatiedelen lastig is, heeft volgens de respondenten te maken met vertrouwen. *"Heeft te maken met onbekendheid, vertrouwen in je partner dat hij ook vertrouwelijk met de informatie om gaat. En niet direct de meerwaarde zien van de samenwerking. Vertrouwen is nog steeds een heel lastig onderdeel van het vooroverleg. Politie, RIO en CIE informatie wordt bijna niet gedeeld. Terwijl het wel wettelijk is geborgd."* (respondent 3). Om het vertrouwen te vergroten, geven respondenten aan dat het van belang is om de processen beter af te bakenen, zodat voor iedereen inzichtelijk wordt wat de mogelijkheden van informatiedelen zijn. Respondenten geven aan dat blijvend evalueren lastig is in verband met tijdsdruk van alle betrokken personen.

De meeste respondenten ervaren dus nog geen direct succes van de resultaten. Er heerst onder de respondenten wel het gevoel goed bezig te zijn en zij vinden het heel waardevol om elkaar iedere maand te zien en gezamenlijk te overleggen. Hierbij ervaren de respondenten dat het proces nog beter afgebakend kan worden, zodat voor iedereen meer duidelijk wordt wie welke rol in de stuurploeg inneemt. Het evalueren van de samenwerking wordt als heel positief ervaren.

Leren in een netwerk

Het leren in een netwerk zorgt ervoor dat deelnemers zich flexibel kunnen opstellen in de samenwerking en het netwerk op deze manier blijvend kan ontwikkelen. Volgens respondenten is er niet expliciet sprake van leren in het netwerk. Respondenten geven aan dat het netwerk zich nog in de beginfase bevindt, maar dat het netwerk zich wel blijft ontwikkelen. Het leren op cognitief, strategisch en institutioneel niveau wordt zodoende niet bewust als strategie ingezet maar komt wel tot uitvoering.

Respondenten geven aan dat het leren op cognitief niveau bemoeilijkt wordt doordat niet iedere organisatie altijd dezelfde inbreng kan hebben. Hierdoor moet de inzet van mogelijkheden voortdurend op elkaar worden afgestemd. *"We moeten kijken: wat gaan we gemeenschappelijk doen? Als je zegt: we gaan daar repressief optreden, dan kan het niet zo zijn dat de gemeente alleen maar folders gaat uitdelen. Twee extremen. Het kan niet dat de ander een andere manier van optreden heeft. Je moet ervoor zorgen dat als je optreedt dat je dat allemaal op dezelfde manier doet."* (respondent 2). Doordat niet iedere organisatie even goed inzichtelijk heeft hoe zij de aanpak van andere organisaties kunnen aanvullen, wordt er snel ingezet op een niet-

integrale aanpak. De spelregels van de samenwerking worden steeds meer inzichtelijk door het 'gewoon maar beginnen' met de aanpak van enkele casussen. *"Want als je die eerste stap niet maakt van het proberen kom je niet aan het succes toe."* (respondent 4). Daarom ervaren sommige respondenten het prettig om 'zomaar' te beginnen. Wat betreft het blijven analyseren van verschillende percepties geven respondenten aan dat hier inderdaad aandacht voor is. Toch is dit volgens de respondenten niet voldoende: *"Het is meer een kwestie van draagvlak. Je kan wel een heel uitgebreide analyse doen en informatie opvragen maar als iemand zegt, 'ik ga er niets aan doen, ik heb er geen interesse in', dan ben je natuurlijk bezig voor Jan met de korte achternaam."* (respondent 3). Volgens de respondenten ontbreekt het inzicht in de institutionele inbedding en achterliggende bedoelingen van iedere organisatie. Zodoende ervaren respondenten dat op institutioneel niveau nog meer kan worden geleerd. Uit de observaties is gebleken dat de respondenten niet zozeer een 'gemeenschappelijke taal' bezitten. Zo zijn er voor verschillende constructen verschillende benamingen, wat het overleg soms wat stroef kan maken. Dan neemt de afstemming waar het nu eigenlijk om gaat tien minuten in beslag, dat de efficiëntie niet direct bevordert. Het leren in het netwerk wordt zodoende op dit moment wel ingezet, maar zou nog omvangrijker kunnen plaatsvinden.

Beïnvloeden van percepties en verwachtingen

Voor het beïnvloeden van percepties en verwachtingen zijn drie aspecten benoemd: de ontwikkeling van nieuwe procedures, het borgen van sociale en inhoudelijke variatie en het managen van verwachtingen.

Ontwikkelen nieuwe procedures

Het ontwikkelen van nieuwe procedures zorgt ervoor dat het doel van de samenwerking en de manier van het bereiken van dat doel steeds meer inzichtelijk wordt. De procedures van de regionale stuurploeg zijn omschreven in een document. Dit is volgens respondenten nadrukkelijk een soort 'groei'-document, dat naar aanleiding van nieuwe inzichten aangepast en verbeterd wordt. Ook na de evaluatie zijn er een aantal procedures aangepast, om meer aan te sluiten bij de werkelijke gang van zaken. Volgens sommige respondenten gaat echter nog niet alles zoals in de procedures omschreven staat. *"Ik heb het gevoel dat er soms buiten de stuurploeg al meer dingen in gang worden gezet dan dat er besloten wordt. Soms wordt je voor een doordrongen feit geplaatst, dan is alles al in gang gezet. Dan geeft de stuurploeg daar nog een tik aan, maar het is al in kannen en kruiken."* (respondent 2). Er blijft zodoende behoefte om te blijven reflecteren om tot vernieuwde procedures te komen. Hierbij ervaren respondenten een spanning tussen de volgorde van de ontwikkeling en uitvoering van de procedures.

Borgen van sociale en inhoudelijke variatie

Het borgen van sociale en inhoudelijke variatie zorgt voor verschillende inbreng om de aanpak van georganiseerde criminaliteit daadwerkelijk integraal te laten zijn. Op dit moment zijn de respondenten tevreden met de huidige samenstelling van het netwerk. Er is nog niet direct behoefte om meer organisaties uit te nodigen te participeren. Wel is het volgens de respondenten van belang om te blijven nadenken over welke partners nog meer zouden kunnen aanschuiven. De respondenten ervaren echter dit als lastig punt, omdat er niet teveel mensen bij elkaar moeten zitten, aangezien dit de besluitvorming niet bevordert. Het betrekken van andere partijen zou vooral op casusniveau moeten plaatsvinden. *"We moeten echt kijken naar de samenleving, wat zijn nu partners die je hierin kan betrekken. Van NGO's tot bedrijfsleven. Veel meer winkeltjes vanuit het winkelcentrum meenemen als afdeling van het grote warenhuis. De FIOD schuift al aan, maar we hebben natuurlijk vier buitengewone opsporingsdiensten, daar kan je iets mee doen."* (respondent 6). Hier wordt de metafoer van het warenhuis gebruikt: in plaats van één groot winkelcentrum met verschillende winkels, moet er gestreefd worden naar één warenhuis, waarin alles is te verkrijgen. Hierin beseffen alle medewerkers dat zij onderdeel zijn van een groter geheel. Op het moment dat er keuzes gemaakt moeten worden, weten

de medewerkers dat deze keuzes worden gedaan in het belang van het warenhuis als geheel. Hierin zou dan ook ruimte moeten zijn om nieuwe onderdelen aan het warenhuis toe te voegen. Respondenten ervaren de samenwerking op dit moment echter nog als verschillende winkels in één winkelcentrum, die dus naast elkaar bestaan. Hierdoor vinden respondenten het lastig om nu al op zoek te gaan naar het zoeken naar nieuw aan te sluiten partners.

Management van verwachtingen

Met het management van verwachtingen maken deelnemers voor elkaar inzichtelijk wat zij van ieder mogen verwachten en wat anderen van hen mogen verwachten. Respondenten geven aan dat zij slechts gedeeltelijk bezig zijn met management van verwachtingen. Dat komt vooral door de nog 'aftastende' fase waarin het netwerk zich bevindt. Respondenten geven bijvoorbeeld wel aan dat zij vooral niet te veel willen beloven aan elkaar, om niet de verkeerde verwachtingen te wekken over de inspanningen die zij voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit gaan leveren. *"Ik zeg liever wat ik wel en niet kan dan dat ik heel veel belooft en uiteindelijk niets kan doen."* (respondent 5). Respondenten geven vooral aan dat zij de samenwerking nog aftasten en zodoende ook voor de eigen organisatie nog zoeken hoe zij het best in de samenwerking kunnen participeren.

Strategieën voor versterken van netwerksamenwerking

Een belangrijke tendens van bovenstaande empirische verkenning is dat respondenten ervaren nog in een aftastende fase te zitten, waarbij niet direct alle strategieën bewust worden ingezet. Zo ervaren respondenten dat het netwerk niet zozeer gemanaged wordt, maar wel dat de voorzitter een belangrijke rol inneemt voor de ondersteuning van het proces van de samenwerking. Het RIEC en de secretaris van het netwerk worden hierbij als belangrijke ondersteuners gezien. Door de respondenten wordt het proces als zeer positief ervaren maar ervaren zij nog niet direct resultaten. Het evalueren van de samenwerking wordt als zeer positief ervaren, vanuit een evaluatie zijn dan ook verschillende veranderingen doorgevoerd. Het 'bij elkaar zitten zonder problematiek' blijkt erg waardevol te zijn voor respondenten. Het leren vindt nog niet expliciet plaats, respondenten hebben het gevoel elkaar en het netwerk eerst nog te moeten aftasten. De drie manieren voor het beïnvloeden van percepties en verwachtingen worden niet bewust ingezet. De ontwikkeling van nieuwe procedures is gebeurd aan de hand van de evaluatie. Respondenten staan open voor de inbreng van andere organisaties die nu nog niet participeren, maar dit is nu nog niet aan de orde. Door het aftastende karakter van de huidige samenwerking wordt er op dit moment niet expliciet aandacht besteed aan het managen van verwachtingen.

Voor zowel de sociaal-cognitieve factoren voorafgaande en tijdens de samenwerking en de strategieën tot het versterken van de samenwerking zijn nu de resultaten vanuit de interviews gepresenteerd, aangevuld met documentanalyse en observatie. Er zal nu een beschrijving van de resultaten van het netwerk in Noord-Holland volgen, waarbij eenzelfde structuur wordt aangehouden.

4.3. Noord-Holland

Nu de resultaten van Brabant zijn omschreven, volgt hieronder de rapportage van resultaten van Noord-Holland. Hierbij wordt de structuur aangehouden gelijk aan de rapportage van Brabant. Zo zal er eerst een beschrijving van het netwerk worden gegeven, waarin wordt ingegaan op de geschiedenis en het verloop van het netwerk, de huidige structuur en de deelnemende organisaties. Vervolgens worden de zeven sociaal-cognitieve factoren behandeld, ingedeeld naar voorafgaande en tijdens de samenwerking. Ten slotte wordt weergegeven of, en op welke manier deze factoren beïnvloed worden volgens de uit de theorie gekomen strategieën. Op deze manier worden de drie empirische deelvragen ook voor het netwerk in Noord-Holland

beantwoord en kan op deze manier in het volgende hoofdstuk antwoord gegeven worden op de analysevraag.

4.3.1. Beschrijving van het netwerk in Noord-Holland

Geschiedenis en verloop

Naar aanleiding van de oprichting van de RIEC's, is medio 2009 ook in Noord-Holland een RIEC tot stand gekomen. De samenwerkingspartners hebben gekozen voor een structuur met vier knooppunten, die verbonden zijn aan de huidige vier politieregio's in Noord-Holland. Het gaat hierbij om regio Noord-Holland-Noord, Zaanstreek-Waterland, Kennemerland en Amsterdam-Amstelland. Deze knooppunten zijn fysiek gevestigd in respectievelijk Alkmaar (politie), Zaanwijk (politie), Haarlem (gemeente) en Amsterdam (gemeente). In ieder knooppunt is een projectleider werkzaam, afkomstig uit de organisaties die achter de steden worden genoemd.

Het RIEC Noord-Holland richt zich primair op de ondersteuning van gemeenten bij de bestuurlijke aanpak, waaronder het vergroten van de bekendheid bij het bestuur met de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit, het verbeteren van de informatiepositie van gemeenten en ondersteuning bij de toepassing van de Wet Bibob. Secundair richt het RIEC Noord-Holland zich op het ondersteunen van de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit door de samenwerkende overheidsinstanties, onder andere door analyses uit te voeren en ondersteuning te bieden bij de casusgerichte aanpak.

Na succesvolle beëindiging van de pilotperiode van de RIEC's, heeft de minister van Veiligheid en Justitie besloten om de RIEC's vanaf 2012 zoveel mogelijk gelijk te maken aan de (voorgenomen) tien eenheden van de Nationale Politie. Dit betekent dat het voormalige RIEC Noord-Holland uiteen gaat in twee organisaties: RIEC Amsterdam en RIEC Noord-Holland. In Noord-Holland is gekozen om de structuur met drie knooppunten vooralsnog in stand te houden. Dit wordt van belang geacht in verband met de 'nabijheid' van de RIEC's bij het lokale bestuur. Binnen het RIEC Noord-Holland, maar ook tussen de RIEC's onderling wordt gewerkt aan de verdere uniformering van de werkprocessen, activiteiten, overleggen en producten.

De drie knooppunten zijn vooral van belang voor gemeenten en politie, aangezien zij 'verdeeld' worden door deze onderscheiding. Andere organisaties, zoals het Openbaar Ministerie (OM) en de Belastingdienst, kennen geen onderscheid tussen de drie knooppunten.

Huidige structuur, inbedding, werkprocessen

In ieder knooppunt wordt een informatieoverleg georganiseerd, waar gemeente (Kennemerland), politie (Noord-Holland-Noord) en het RIEC (Zaanstreek-Waterland) voorzitter zijn. In deze informatie-overleggen wordt informatie samengebracht die kan leiden tot een bestuurlijke of integrale aanpak. In dit geval wordt er een casusoverleg ingesteld met de betrokken partijen. Verder overleggen de projectleiders van de knooppunten regelmatig en vindt afstemming over de aanpak plaats. Daarnaast zijn er thematische werkgroepen, zoals de 'werkgroep hennep' en de 'werkgroep vechtsportevenementen'. Deze werkgroepen zijn bedoeld om fenomenen te onderzoeken en voorstellen te doen voor een effectieve aanpak. Al naar gelang de doelstelling van de werkgroep worden betrokken RIEC-projectleiders of andere medewerkers ingezet.

Verder participeert het RIEC Noord-Holland in landelijke werkgroepen, over onder andere Bibob-toepassingen, ICT en informatiebeveiliging en de aanpak van 1% motorclubs.

Deelnemende organisaties

In ieder knooppunt zijn de tot het knooppunt behorende gemeenten en politieregio betrokken. Het gaat hier om in totaal 40 gemeenten en drie politieregio's. Daarnaast nemen aan alle drie de knooppunten het OM, de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), de Koninklijke Marechaussee, de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD), de Arbeidsinspectie en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) deel.

In totaal zijn er dertien interviews afgenomen in het netwerk in Noord-Holland. Geïnterviewd zijn vertegenwoordigers van:

- Belastingdienst (twee respondenten)
- FIOD
- drie gemeenten van knooppunt Zaanstreek-Waterland
- een gemeente van knooppunt Kennemerland
- Koninklijke Marechaussee
- OM Alkmaar/Haarlem
- twee politiekorpsen (knooppunt Zaanstreek-Waterland en Noord-Holland-Noord)
- RIEC
- UWV

4.3.2. Sociaal-cognitieve factoren

In dit onderdeel van de rapportage worden de resultaten op een zelfde manier gepresenteerd als de resultaten van het netwerk in Brabant. Zie voor een korte beschrijving van de onderdelen van deze rapportage paragraaf 4.2.2.

Voorafgaande de samenwerking

Beleefde noodzaak: mogelijkheden en vertegenwoordiging

De beleefde noodzaak komt tot uiting in het kennen en inzetten van mogelijkheden en deelname van de juiste organisatievertegenwoordiger. Bij alle respondenten van Noord-Holland wordt een noodzaak beleefd om de georganiseerde criminaliteit integraal aan te pakken, zijn de mogelijkheden om dit te doen bekend, maar is nog niet overal de juiste vertegenwoordiger gevonden. Evenals in Brabant is volgens de respondenten de beleving van noodzaak niet bij alle gemeenten aanwezig. Er wordt aangegeven dat dit niet zozeer aan de grootte van de gemeente ligt, maar vooral aan het urgentiegevoel van de burgemeester: *"De burgemeester bepaalt uiteindelijk wat er gebeurt in zijn gemeente. Je kan met elkaar iets afspreken, maar als de burgemeester dat toch niet nodig vindt, dan gebeurt het niet. En dat is jammer."* (respondent 15). Dit ligt volgens de respondenten aan de mate waarin de aanpak van georganiseerde criminaliteit belangrijk wordt gevonden, ofwel dat gemeenten het probleem niet erkennen: *"Wat je wel eens ziet bij gemeenten is dat ze dingen gaan ontkennen, dat ze er zijn. 'Mensenhandel, nee dat is niet in onze gemeente. Want ik heb er nooit wat van gehoord. Bibob? Nee hoor, daar hoef ik geen beleid voor te hebben, want wat heb ik daar nu mee te maken?'"* (respondent 11). Hoewel de meeste deelnemers de noodzaak beleven om deel te nemen aan een integrale aanpak, is dit voor gemeenten nog niet overal even duidelijk.

Wat betreft de inzet van mogelijkheden zijn deze niet voor iedere gemeente bekend: *"Maar je kan niet zeggen van: als gemeente kan ik maatregelen nemen om het tegen te houden want die maatregelen heb je gewoon niet. Want dat is vaak strafrechtelijk en dan kom je toch weer terug bij de politie, danwel de Belastingdienst die fiscaal wat kan betekenen. Maar die maatregelen hebben we gewoon niet."* (respondent 18).

Een respondent van een andere gemeente is juist positief verrast over de mogelijkheden die zij hebben als gemeente: *“En die zie ik zo’n barrièremodel en dan denk ik: hee, je kan als gemeente nog heel veel! APV, vergunningen, bestemmingsplannen...”* (respondent 15). Hoewel voor gemeenten de mogelijkheden niet overal bekend zijn, zijn deze bij de andere deelnemende partners al wel bekend. Het grootste verschil hiertussen is dat de andere partners de mogelijkheden als ‘het gewone werk’ zien en gemeenten het als ‘nieuwe mogelijkheden’ zien. De mindere inzet van gemeenten wordt vaak aan capaciteit geweten. Hier geven sommige respondenten wel kritiek op: *“Maar dat is een keus: waar gaat de capaciteit naar toe?”* (respondent 18). Hiermee wordt aangegeven dat het eigenlijk geen keus zou moeten zijn of de gemeente zich wel of niet inzet. Daarbij komt dat er bij de gemeenten verschillend beleid bestaat over bijvoorbeeld het delen van informatie: *“Op het moment dat ik informatie van een gemeente wil, weigeren sommige gemeentes. Ga je dan naar een andere gemeente, krijg je het wel. Sommige gemeenten willen dan zelfs kosten inbrengen. Er zijn dus heel andere interpretaties wat wel en niet mag en hoe.”* (respondent 19). Er is zodoende in Noord-Holland bij gemeenten nog geen overkoepelende overeenstemming rond de inzet van de mogelijkheden. Volgens sommige respondenten ligt dat aan onbekendheid met de mogelijkheden, waarbij voor het RIEC een belangrijke rol wordt weggelegd. Het RIEC wordt hier gezien als belangrijkste partner van de gemeenten om meer bewustzijn over georganiseerde criminaliteit te creëren en zo de vrijblijvendheid in de integrale aanpak te verkleinen.

Hoewel de noodzaak door de meeste respondenten dus wel wordt beleefd en de mogelijkheden bij de meeste deelnemers bekend zijn, is nog niet voor iedere organisatie de juiste vertegenwoordiger aanwezig. Zo heeft de Belastingdienst een team externe samenwerking aangesteld, speciaal als aanspreekpunt voor hun externe partners. Ook het OM heeft een nieuwe functie ingericht: de regionale informatieofficier, onder andere om als contactpersoon te kunnen functioneren voor andere partners. Er is daarbij grote behoefte om de juiste personen bij elkaar te brengen met het juiste mandaat: *“Laten we nou degene die doorzettingsmacht heeft daar neerzetten, dat je die aan tafel krijgt. Want iedereen is er wel van doordrongen dat bepaalde fenomenen aangepakt moeten worden. Dat erkennen is één, maar het vervolgens uitvoeren, het operationaliseren, dat is nog een hell of a job.”* (respondent 11). Het aanstellen van de juiste organisatievertegenwoordiging is volgens de respondenten nog niet voor iedere organisatie gelukt.

Voor de beleefde noodzaak geldt zodoende dat sommige gemeenten niet de noodzaak zien om georganiseerde criminaliteit aan te pakken, of de eigen mogelijkheden hiervoor niet kennen. Ook wordt er door verschillende respondenten ervaren dat capaciteitstekorten oorzaak kunnen zijn voor het niet inzetten van de mogelijkheden. Hierbij wordt ervaren dat er nog niet overal een juiste vertegenwoordiging is. In het kader van de formele autoriteit hebben de Belastingdienst en het OM nieuwe functies ingericht voor externe samenwerking, wat blijkt geeft van een beleefde noodzaak.

Beleefd gemeenschappelijk doel

Deelnemers komen in een netwerk met eigen doelen en belangen. Om de samenwerking te laten slagen, is het van belang dat zij het doel en belang van de samenwerking gemeenschappelijk weten te maken en dit ook zo ervaren. De meeste respondenten ervaren dat er een gemeenschappelijk doel aanwezig is, maar dit niet gezamenlijk is uitgesproken en vastgesteld. Daarbij zijn de doelstellingen voor de eigen organisatie nog niet altijd even helder.

Volgens de meeste respondenten is in het RIEC-convenant het gemeenschappelijk doel omschreven: *“Die dingen [het doel] hebben we benoemd en daar hebben we allemaal onze handtekening onder gezet en we zijn allemaal erbij gebaat dat er geen mensenhandel en witwassen is.”* (respondent 11). Het abstracte, in het RIEC-convenant genoemde, overkoepelende doel is bij iedere respondent bekend. Volgens de respondenten moet er in een casusoverleg juist geen gemeenschappelijk doel worden benoemd: *“Bij een casusoverleg moet er geen doel vastgesteld worden, dan zou je vooringenomen in een casus te werk gaan. Dat*

kan nooit het doel zijn. Het doel is altijd of iemand gelinkt wordt aan georganiseerde criminaliteit, daar moet je open in gaan. Dat spreken we niet iedere keer uit naar elkaar, dat weten we nu wel.” (respondent 17). Er is geen behoefte om het doel steeds in gezamenlijkheid af te stemmen, aangezien de meeste respondenten het idee hebben dat ze op één lijn zitten. Niet iedereen ervaart dit zo: *“Daar zitten nog wel eens een keer hiaten aan, en je merkt dat je af en toe de doelstelling nog wel eens voorbij schiet. En dan is het belangrijk dat je met elkaar om de tafel blijft, en van ‘ja: ho wacht even.’”* (respondent 12). Volgens sommige respondenten is het daarom belangrijk om gezamenlijk het belang uit te spreken: *“Je moet het gezamenlijk belang willen zien. Dat je soms je eigen belang een beetje moet loslaten omwille van een ander, van een ander belang. En misschien soms even je eigen doelstelling ondergeschikt te maken aan de doelstelling van een ander, omwille van het uiteindelijke effect.”* (respondent 9). Toch wordt van de respondenten duidelijk dat zij voornamelijk hun eigen doelstellingen hebben, zo geeft de Koninklijke Marechaussee aan dat zij vooral het witwassen willen voorkomen en wil de Belastingdienst fiscaal controleren en heffen. Maar het is niet zo dat zij dan uit de samenwerking stappen: *“Op het moment dat er zich een casus voordoet, kan ik denken ‘daar zit fiscaal niets in, de groeten, ik ga weg’. Maar dat doe ik niet altijd, want het gaat ook om dat samenwerkingsverband, het gaat om maatschappelijke relevantie, dat men weet dat je er bent.”* Respondenten ervaren het samenkomen in het netwerk belangrijker dan het alleen nastreven van de eigen doelen.

Het belang van de samenwerking wordt niet door iedere partner gelijk beschouwd. Zo wordt het RIEC-overleg door sommige respondenten slechts beschouwd als overleg voor de bestuurlijke aanpak van gemeenten: *“Het RIEC moet vanuit de gemeenten blijven denken. Mijn angst voor het RIEC is dat er weer een nieuwe opsporingseenheid bedacht wordt. En dat is eigenlijk niet de bedoeling van het RIEC. Want als het een opsporingsprobleem is, is het prima dat je de samenwerking zoekt, want dat is hartstikke goed, maar doe dat niet met het RIEC.”* (respondent 12). Dit laat zien dat het niet voor iedere partner duidelijk is wat het belang van de samenwerking is. Andere respondenten zien het RIEC juist als waardevolle partner om verschillende organisaties samen te brengen. Zij vinden dat de doelstellingen meer ‘integraal’ geformuleerd moeten worden, om gezamenlijke doelstellingen en belangen beter te bereiken.

Voor het beleefd gemeenschappelijk doel geldt zodoende dat er behoefte is om nogmaals gezamenlijk stil te staan bij het doel en dat (nogmaals) uit te spreken naar elkaar. Voor iedere organisatie betekent dit dat de eigen doelstellingen in kaart gebracht moeten worden: wat wil men en verwacht men in eerste instantie van zichzelf? Opvallend is dat er verschillende beelden over het RIEC bestaan. Zo zien enkele respondenten het RIEC vooral als vertegenwoordiger van gemeenten, terwijl andere respondenten het RIEC meer als ‘netwerkondersteuner’ zien.

Beleefde wederzijdse afhankelijkheid

Bij de beleefde wederzijdse afhankelijkheid gaat het om de manier waarop partners ervaren dat zij het vraagstuk waarvoor zij staan niet (meer) alleen kunnen aanpakken. Er wordt grotendeels ervaren dat de betrokken deelnemers afhankelijk zijn aan elkaar, hoewel dit gevoel volgens de respondenten nog steeds groeit of zou moeten groeien. De reden die het meest wordt genoemd is dat de respondenten ervan overtuigd zijn dat het strafrecht niet altijd zaligmakend is en ieder alleen zijn eigen gedeelte ziet: *“Wat dat betreft zijn wij toch wat tunnelvisie kijkers, want wij zien toch eigenlijk alleen ons gedeelte”* (respondent 12) en: *“Wij zijn er minder doordrongen van dat we te maken hebben met een zware crimineel.”* (respondent 13). Er wordt vanuit gegaan dat in gezamenlijkheid meer effectiviteit kan worden behaald. Respondenten geven aan dat het bewustzijn van wederzijdse afhankelijkheid groeit, maar dat dat wel zijn tijd nodig heeft: *“Nu doen we twee, drie, zaken per jaar, dan is het veel. Het is uiteindelijk wel een stuk toekomstbeeld, waarin we de verbinding en de samenwerking moeten zoeken. En dat heeft domweg te maken met capaciteit. Je kan de stroom criminaliteit niet aan, je hebt altijd capaciteitstekort. Dus je moet altijd keuzes maken, slimme keuzes. En een slimme keuze is gewoon samenwerken met andere partijen.”* (respondent 9). Hierbij wordt aangegeven dat het

bewustzijn over wederzijdse afhankelijkheid groeit door voorbeelden. Door meer inzichtelijk te maken wat een deelnemer voor een ander kan betekenen groeit het bewustzijn van wederzijdse afhankelijkheid: *"Ik merk dat we als organisaties steeds meer van elkaar te weten komen: waar zijn we nu eigenlijk van? Want dat is wel heel belangrijk. Dat als je iets op financieel gebied wil, of iets van arbeidsproces wil: waar kan ik dan aankloppen, wie is mijn contactpersoon?"* (respondent 12). Toch wordt door respondenten aangegeven dat niet iedereen aan een integrale aanpak denkt: *"De alertheid daarop is er gewoon niet. Dat zit niet in ons systeem."* (respondent 15). Ook heeft niet iedereen het idee daadwerkelijk iets te kunnen bijdragen aan de ander: *"Ik kom heel weinig tegen waarvan ik denk: dit is ook interessant voor anderen."* (respondent 19). Dat kan natuurlijk zo zijn omdat het inderdaad zo is, maar dit kan ook voortkomen uit onwetendheid over de ander. Bij de beleving van wederzijdse afhankelijkheid wordt dus van belang geacht dat deelnemers van elkaar weten hoe de achterliggende organisaties eruit zien en hoe deze werken.

Wederzijdse afhankelijkheid wordt beleefd door de direct betrokkenen aan de samenwerking, maar volgens de respondenten is dit niet altijd in de achterliggende organisatie aanwezig. Volgens de respondenten is het ook niet nodig dat de hele organisatie zich bewust is van de samenwerking. Respondenten ervaren de organisatievertegenwoordiger zodoende ook als 'vertaler' van datgene wat er in het overleg is besproken naar de eigen organisatie: *"Je moet het vertalen naar de organisatie. Ik geef alleen het stukje door dat die medewerker nodig heeft."* (respondent 17). Hiermee wordt aangegeven dat de organisatie achter de betrokkene niet direct de wederzijdse afhankelijkheid moet ervaren, maar dat het belangrijk is dat de doelstellingen en acties van het netwerk via de organisatievertegenwoordiger de achterliggende organisaties bereiken. Niet iedereen denkt dat dat lukt: *"Maar dan loopt het nog niet vanzelf. Want ik ben ook maar één persoon binnen de organisatie."* (respondent 10). De spanning is zodoende in hoeverre draagvlak nodig is vanuit de achterliggende organisatie.

Voor de beleefde wederzijdse afhankelijkheid geldt dat de respondenten het idee hebben dat een integrale aanpak pas begint wanneer er voldoende kennis is over elkaar. Op deze manier wordt de wederzijdse afhankelijkheid meer duidelijk. Hierbij wordt door verschillende respondenten ervaren dat een 'organisatiepoort' belangrijk is om bij elkaar 'binnen te komen'. Deze 'poort' kan voor externen functioneren als aanspreekpunt en kan intern functioneren als 'vertaler' om de gemeenschappelijke doelen en afhankelijkheid vanuit het netwerk duidelijk te maken voor de eigen organisatie. Op deze manier hoeft niet iedereen betrokken te worden bij de samenwerking, maar kunnen enkele personen de netwerksamenwerking vertegenwoordigen voor de eigen organisatie.

Beleving van betrokkenheid en participatievorm

De representatie van deelnemers moet accuraat en relevant worden beschouwd, de participatievorm moet inzichtelijk zijn en de inbreng van overige deelnemers moet worden getolereerd. Respondenten geven aan dat zichtbare betrokkenheid bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit helpt bij de samenwerking. Wanneer organisaties ook voor andere organisaties kunnen denken, bevordert dit de samenwerking. Zo zegt een van de respondenten: *"Heel veel zijn politie-minded, zeker bij de gemeente. Dat komt doordat de afstand zo klein is: ze weten precies hoe we werken, de betrokkenheid is heel groot. Dan wil je al snel dezelfde richting op."* De betrokkenheid zit er hier dus in dat de gemeente voor de politie kan denken waardoor de samenwerking meer soepel verloopt. Dit lukt volgens de respondenten nog niet overall: *"Het is wel frustrerend dat je soms meer wilt doen dan kan."* (respondent 10). Dat zou kunnen liggen een nog aftastende houding van verschillende organisaties. Zo wordt door de respondenten aangegeven dat de politie nog het meeste casussen inbrengt: *"We brengen ook wel eens een casus in. Iedere partner mag een casus inbrengen, ik heb ook wel eens een casus ingebracht, met de gemeente en politie. Maar de ervaring leert dat de meeste casussen ingebracht worden door de politie, of door het RIEC zelf."* (respondent 13). Respondenten geven aan dat de participatievormen nog niet helemaal uitgekristalliseerd zijn. Zo geven verschillende respondenten aan dat

de gemeente de voortrekkersrol zou moeten nemen in integrale samenwerking. Voor een deel heeft dit te maken met de ontwikkeling van nieuwe wetten, waarin de gemeente een integraal veiligheidsplan moet opstellen. De gemeente weet echter nog niet precies hoe dat eruit moet komen te zien: *"In het begin wil je je overal mee bemoeien, heel veel afdelingen hebben binnen de gemeente met veiligheid te maken. Nu is duidelijk geworden dat we ons moeten bevinden op regie en adviseurschap, we moeten een helicopterview hebben."* (respondent 15), aldus een ambtenaar openbare orde en veiligheid. De gemeente ziet zichzelf gedeeltelijk als regisseur in het proces van integrale veiligheid. Andere partners zien niet direct de gemeente als belangrijkste partner in de aanpak van georganiseerde criminaliteit: *"In het casuoverleg zie je veel ambtenaren openbare orde en veiligheid verschijnen. Maar dat is niet zo effectief hoor. Een gemeente heeft honderd dingen te doen op het gebied van openbare orde en veiligheid, en dit [de aanpak van georganiseerde criminaliteit] is maar één dingetje daarvan."* (respondent 11) De betrokken partners zien de gemeente dus wel als belangrijke partner, maar weten ook dat dat partnerschap veel breder is dan alleen de georganiseerde criminaliteit. Ook voor andere organisaties geldt dat zij nog zoekend zijn in de manier waarop zij in het netwerk participeren. Dat komt volgens respondenten met name door het verschil in bereik van de organisaties. Zo geeft de respondent van het UWV aan: *"Het RIEC is regiogebonden, maar het UWV is een landelijke organisatie, dus dan ben je toch afhankelijk van de regionale contacten."* De rol van het RIEC is niet voor iedereen even helder. Zo wordt het RIEC voor een deel gezien als vertegenwoordiger van de gemeenten. Anderzijds wordt het RIEC ook als beheerder gezien van de bijeengebrachte informatie. Doordat taken en verantwoordelijkheden nog niet helder verdeeld zijn, wordt ervaren dat het netwerk nog niet optimaal kan functioneren. Net als in Brabant is de bijdrage van de FIOD voor zowel de FIOD zelf als voor andere betrokkenen nog niet helemaal helder. De meest accurate vorm van participeren moet volgens respondenten nog worden gevonden, zowel voor gemeenten als de andere organisaties.

Sociaal-cognitieve factoren in netwerksamenwerking: voorafgaande de samenwerking

Hierboven is duidelijk geworden dat de vier sociaal-cognitieve factoren voorafgaande de samenwerking door de respondenten verschillend worden beleefd. De noodzaak wordt door de meeste deelnemers beleefd, alleen niet door alle gemeenten. Zij kennen dan ook vaak de mogelijkheden niet die zij kunnen inzetten voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De rol van het RIEC wordt verschillend geïnterpreteerd, wat ervoor zorgt dat de aard van het netwerk niet voor iedereen even helder is. Daarnaast kan de rol van gemeenten volgens de respondenten ook nog worden aangescherpt, door te bepalen of een gemeente een regisseurrol zou moeten hebben in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Meer inzicht in elkaar en elkaars organisatieachtergrond zou helpen om de samenwerking beter in te kaderen.

De hierboven geschetste factoren gaan over ervaringen voorafgaande de samenwerking. In het volgende onderdeel wordt ingegaan op de beleving, expliciet tijdens de samenwerking.

Tijdens de samenwerking

Verwachtingen van elkaar

Verwachtingen van elkaar kunnen zich voordoen als verlangens en vermoedens. Juist positieve verwachtingen spelen een belangrijke rol in de ontwikkeling van vertrouwen. Hieronder wordt een globaal overzicht gegeven van verschillende verwachtingen die over en weer aanwezig zijn.

Een van de verwachtingen die opvalt, gaat over de acties die worden gedaan. Zo zijn er volgens de respondenten afspraken gemaakt over bijvoorbeeld rooidagen, dagen waarop bij hennepkwekerijen wordt geïntervenieerd door verschillende partners tegelijkertijd. Zo geeft een respondent van de politie aan dat het soms lastig is om gezamenlijk tot daadwerkelijke acties te komen: *"Soms wordt er meer papier gemaakt dan dat er interventies komen. Of komen er helemaal geen interventies. En dan komt er kritiek op wanneer wij dan*

interventies doen. En dan staat er wel heel veel op papier, maar dat is niet effectief. Je kunt beter iets doen." Hiermee wordt aangegeven dat er soms weer een *going alone* strategie wordt ingezet, in plaats van gezamenlijk aan de slag te gaan waar dat wel was afgesproken. Zo geeft een gemeente aan dat zij wel zou willen weten wanneer een rooidag is: *"Je hoort ook niet alles, iedereen gaat ook going concern, en iedereen gaat z'n eigen weg. We zijn bij de opzet van de rooidagen wel betrokken bij geweest, en de gemeente zou dan dus ook z'n handhavende taak te kunnen doen."* (respondent 14). In dit geval was de gemeente niet op de hoogte van de rooidag, wat de respondent dus wel had verwacht.

Respondenten geven aan dat verwachtingen van elkaar soms worden uitgesproken, maar dat is wel een leerproces geweest. Zo geeft een respondent aan: *"Ik dacht eerst: 'de gemeente zal wel weten wat ie doet'. (...) Verwachtingen worden wel uitgesproken, maar achteraf denk ik wel dat ik mij daar wat strakker in had kunnen opstellen. Vice versa is dat ook zo."* (respondent 10). Respondenten geven aan dat men van elkaar niet altijd weet wat de ander kan of wat de ander uiteindelijk doet. Daarbij ervaren de respondenten dat partners er aan moeten wennen dat ze informatie mogen delen. Hoe dat precies komt, wordt door de respondenten aan verschillende redenen geweten: *"Misschien cultuur, of iets van vroeger, dat het nog niet helemaal ingebed is. Bang zijn dat gegevens gaan lekken, complexiteit van de regelgeving."* (respondent 11). Wanneer een casus door een partner wordt gestart, wordt er verwacht dat deze in ieder geval de eigen informatie op tafel legt: *"Dan beginnen zij [de politie] nota bene een casus, maar als het dan is; welke informatie heb je? Dan komt er niets. Maar dan is het wel: welke informatie hebben jullie? En dan denk ik: ja, ho eens even, als we rond tafel gaan, dan leggen we gewoon de kaarten op tafel"* (respondent 11). Bij een deel van de respondenten is er begrip voor de terughoudendheid van de informatie van de politie: *"Politie is daar heel voorzichtig en terughoudend in, die willen daar absoluut geen fouten in maken. En dat begrijp ik ook."* (respondent 15). Een ander deel van de respondenten hebben hier echter geen begrip voor: *"De politie is heel voorzichtig met het verstrekken en aannemen van informatie. Dan denk ik: waar zijn we in godsnaam mee bezig als overheid?"* (respondent 14). Verschillende respondenten verwachten dat de afstemming en aanpak in een netwerk met enthousiaste mensen vanzelf gaat, maar zij ervaren toch dat het moeilijker is dan dat. Zo wordt capaciteitstekort ervaren als belangrijkste hobbel. *"Je ziet het voor het oprapen liggen en er gebeurt niets. En aan de andere kant maak ik ook deel uit van een grote organisatie, waar ook heel veel blijft leggen. Het is gewoon zonde, zeker als je er dicht bij betrokken bent."* (respondent 13). De capaciteitstekorten worden door de respondenten op zich wel geaccepteerd, maar wel met onbegrip. De enige manier om daar mee om te gaan is volgens de respondenten het blijven uitleggen waarom iets wel en niet kan. Van de aanwezige organisatievertegenwoordiger wordt verwacht dat deze inzicht en toezeggingen kan geven over de capaciteit. *"En dat heb ik ook gezegd: als er beslissingen moeten worden genomen over de capaciteit: ik ben daar niet de persoon voor. En dan wordt er toch al snel naar mij gekeken van: regel jij het maar."* (respondent 10). Het juiste mandaat is volgens de respondenten dan ook heel belangrijk. Zo wordt van de politie verwacht: *"Ik verwacht dat ze daar iemand neerzetten die dat wel beslist. Betrokkenheid vanuit politieregio zelf."* (respondent 11). Het vinden van de juiste organisatievertegenwoordiger is echter lastig, omdat het een persoon moet zijn die veel over de eigen organisatie weet, voldoende mandaat moet hebben om in het netwerk beslissingen te kunnen nemen en enthousiast is over het samenwerken met andere organisaties.

Respondenten verwachten zodoende van elkaar vooral openheid en transparantie: iedereen zou inzicht moeten kunnen geven over de eigen capaciteit en inzet voor het netwerk. Hierbij wordt verwacht dat er afstemming plaatsvindt om gezamenlijk tot optimale resultaten te komen. Over het delen van informatie moet volgens de respondenten vooral 'niet te moeilijk' over worden gedaan. Deze verwachtingen zijn niet uitgesproken naar elkaar, maar deze worden als bekend verondersteld. In het netwerk worden obstakels ervaren rondom de informatiedeling. Dit gaat minder makkelijk als verwacht, en er wordt ervaren dat vooral politiegegevens lastig te delen zijn. Respondenten verwachten dat de deelnemers in de loop van de tijd steeds beter op elkaar raken afgestemd.

Ervaren sociale en systemische complexiteit

De sociale complexiteit in een samenwerking gaat om het ervaren verschil van de persoon als organisatievertegenwoordiger en de persoon als individu. Alle respondenten geven aan dat het belangrijk is om elkaar persoonlijk te kennen: *"Het zit 'm gewoon in het persoonlijke vlak. Als je elkaar wat langer kent, ontstaat er wat meer een vertrouwensbasis van wat mensen voor je kunnen betekenen. Dat is misschien domweg gewoon een menselijk trekje."* (respondent 9). Hoezeer respondenten de kennis van de persoon van belang achten, geven zij ook aan dat het belangrijk blijft om goed na te denken wie er precies bij de samenwerking betrokken wordt en op welke gronden: *"Die zachte indicatoren zijn van belang en succesvol voor de aanpak. Denk aan sensitiviteit en netwerken. Maar je moet wel kritisch zijn over wie er waar bij zit."* (respondent 21). De sociale complexiteit uit zich zodoende in de manier waarop respondenten de aanwezigheid van andere deelnemers ervaren.

De systemische complexiteit betekent dat er 'in het systeem' nog veel meer gebeurt waar niet direct de vinger op te leggen is. Dit heeft als gevolg dat personen niet snel inzicht geven in de eigen belangen, sterktes en zwaktes en weet wat de eigen rol binnen de samenwerking is. Verschillende respondenten zien de organisatievertegenwoordiger als verlengstuk van de organisatie erachter. Zij geven aan dat het belangrijk is dat zij één iemand kennen en daarmee de hele achterliggende organisatie kan bereiken: *"Je weet wie je moet hebben. Ik heb een aanspreekpunt, en die sluist het weer door."* (respondent 15). De respondenten ervaren dat het belangrijk is om te proberen om op hetzelfde niveau te komen als de gesprekspartners: *"De functie die ik heb, bestond voorheen niet, ik ben de eerste generatie in deze functie. Daar is voor gekozen om ook met de ambtenaren OOV, om op dat niveau, te kunnen communiceren. En ik denk dat dat wel effectief is. Ik denk dat ze het heel erg waarderen dat ze mij kunnen benaderen en dus ook een ingang hebben binnen mijn organisatie."* (respondent 10). Toch ervaren respondenten dat de daadwerkelijke samenwerking met één gesprekspartner niet direct lukt: *"Maar dan zie je al heel snel dat het afhangt van de gemeente, of een burgemeester of zelfs wat de individuele ambtenaar ervan vindt en of ie het allemaal wel nodig vindt. Het is in mijn beleving nog steeds te vrijblijvend. Het hangt te veel af wat één individu er van vindt."* (respondent 15). Dit heeft zodoende ook te maken met de juiste organisatievertegenwoordiger.

'Het systeem' is niet voor iedereen gelijk. In de beschrijving van het netwerk is duidelijk geworden dat er voor gemeenten en politie drie knooppunten bestaan, terwijl andere partners zoals het OM en de Belastingdienst bij alle drie de knooppunten aanhaken. *"Je hebt met drie verschillende knooppunten te maken, en je merkt wel dat de verschillende knooppunten een andere insteek hebben, op een andere manier te werk gaan"* (respondent 13). Door de respondenten wordt aangegeven dat zij het niet ideaal vinden dat er een verschil bestaat tussen de knooppunten. Aan de ene kant wordt het wel ervaren als goed, omdat er op deze manier de lokale verankering kan waarborgen. Aan de andere kant zouden de respondenten meer uniformiteit wensen, juist om over één RIEC-werkwijze te kunnen spreken en gemakkelijker provinciebreed te kunnen functioneren.

Alle respondenten geven aan dat zij onderling vertrouwen ontzettend belangrijk vinden binnen de samenwerking. Tegelijkertijd vinden zij dat het netwerk niet alleen mag afhangen van de betrokken individuen. Verschillende respondenten zouden wel een duidelijker structuur willen voor het netwerk om ook binnen de eigen organisatie de inbedding van het netwerk beter duidelijk te maken. Hierbij wordt de organisatievertegenwoordiger gezien als 'doorgeefluik' naar de achterliggende organisatie, net als de 'poortfunctie' die bij de wederzijdse afhankelijkheid naar voren is gekomen. Enkele van de respondenten ervaren de verschillende knooppunten als belemmerd door het verschil in werkprocessen. Zij vinden echter de lokale verankering ook erg belangrijk. Maar op termijn zou er volgens deze respondenten op een meer structurele manier samengewerkt moeten worden.

Groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden

Door een groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden wordt samenwerkend gedrag verhoogd en zijn de deelnemers even bezorgd over het succes van de anderen als over het eigen succes. Op deze manier kunnen doelen sneller en beter worden behaald.

Voor de meeste respondenten ligt het belangrijkste inzicht van elkaars betrokkenheid in de manier waarop er te werk wordt gegaan. *“Vaak is de vraag: kunnen we die informatie wel delen met elkaar? En dan wordt het RIEC-convenant toch vaak vergeten, dat dit een casus is die onder het RIEC wordt gedraaid. En dan kan je best de informatie met elkaar delen.”* (respondent 13). De rol van het RIEC is echter nog niet voor iedereen helder en is het voor de respondenten ook niet duidelijk wat precies de betrokkenheid van andere partners is. Inzicht in de wederzijdse afhankelijkheden kan volgens deze respondenten zodoende nog groeien: *“Als ik tegen een politieagent zeg: ‘neem die administratie in beslag’, dan zegt hij: ‘Dat weet ik niet hoor. Want als ik dat in beslag neem, moet ik weer een heel PV opstellen, registreren, enzovoorts, enzovoorts’. Dus dan haakt hij af, terwijl wij wel de interesse hebben. Daar valt nog een hoop in te winnen. Welke mogelijkheden hebben we met elkaar en wat zoeken we, en hoe kunnen we eraan komen.”* (respondent 13). De samenwerking heeft volgens de respondenten tot nu toe juist voor een groeiend bewustzijn gezorgd: *“En de ervaring is doordat we nu zijn aangesloten bij het RIEC dat we meer zaken krijgen, omdat men ons weet te vinden.”* (respondent 19). Niet alleen organisaties worden zich meer bewust van elkaar, maar ook meer bewust over het belang van samenwerken: *“Je merkt wel dat er steeds meer bewustwording is dat iedere dienst het alleen niet redt. En dat de enige manier van het redden is in het kader van samenwerking. Samenwerken werkt. En dat zie je in het RIEC-verband ook.”* (respondent 16). Hoe een groeiend bewustzijn ontstaat, verschillen de meningen over. Zo zien sommige respondenten het uitleggen aan elkaar hoe de eigen organisatie werkt als belangrijk onderdeel van het groeiend bewustzijn. Andere respondenten geven aan dat het vooral een kwestie van tijd is en dat er vooral een gedegen wettelijke borging moet zijn voor het delen van informatie: *“Daarbij moet je bij informatie-uitwisseling ervan uit gaan dat je alleen moet delen wat need to know is, en niet nice to know. Dat kan je alleen doen als je het inzicht in elkaar hebt wat precies nodig is en waarom, en om dat te kunnen ontwikkelen is vooral tijd nodig.”* (respondent 20). Duidelijke richtlijnen en voorbeelden voor het delen van informatie worden door de respondenten gezien als belangrijke hulpmiddelen bij het bepalen welke informatie wel en niet gedeeld kan worden.

Respondenten geven zodoende aan dat zij zich meer bewust zijn van elkaar, maar dat dit wel tijd nodig heeft. Ook worden zij zich steeds meer bewust van het samenwerken op zich, namelijk de noodzaak ervan en de manier van samenwerken. De rol van het RIEC wordt door respondenten verschillend ervaren. Een nog groter bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden kan volgens de respondenten helpen bij het versterken van de samenwerking.

Sociaal-cognitieve factoren in netwerksamenwerking: tijdens de samenwerking

Hierboven zijn de drie factoren die tijdens de netwerksamenwerking van invloed zijn, toegelicht. Hierbij is duidelijk geworden dat respondenten vooral meer over elkaars organisatie zouden willen weten. Daarbij wordt de deelnemer van het netwerk gezien als ‘doorgeefluik’ naar de achterliggende organisatie, om de afspraken gemaakt in het netwerk daadwerkelijk uit te kunnen voeren. De verschillen tussen de knooppunten wordt enerzijds positief ervaren door de lokale verankering van de processen, maar anderzijds minder positief door de verschillen in werkwijzen.

De hierboven geschetste factoren gaan over ervaringen tijdens de samenwerking. In het volgende onderdeel wordt ingegaan op verschillende strategieën ter versterking van de samenwerking.

4.3.3. Versterken van netwerksamenwerking

Managen van een netwerk

Het managen van een netwerk bestaat uit procesmanagement en netwerkmanagement en kan worden ingezet om structuren vast te leggen en de deelnemers beter te positioneren. Respondenten zien het RIEC als meest belangrijke speler die de verschillende organisaties bij elkaar brengt en zien de gemeenten als regisseur van de integrale aanpak. Hoe dit regisseurschap wordt uitgevoerd, bestaan verschillende ideeën over: *"De gemeente voert de regie. Maar daar wordt verschillend over gedacht in het veld wat dat dan precies is. Subsidie geven is ook een vorm van regie voeren."* (respondent 14). Opvallend is dat respondenten niet zozeer ervaren dat één iemand verantwoordelijk is voor het managen van het netwerk, maar wel aangeven het belangrijk te vinden dat iemand de regierol vervult. Zo zegt een van de respondenten: *"In deze regio zou het goed zijn als het RIEC echt de regie op kan pakken, maar dan heb je wel meer mensen nodig. Het heeft toch wel heel veel te maken met capaciteit, helaas."* (respondent 15). Het RIEC vervult volgens de respondenten op dit moment de grootste rol om deelnemers in positie te brengen. Maar omdat respondenten aan het RIEC verschillende entiteiten toeschrijven, bestaat er onduidelijkheid over de invulling van die rol.

De insteek van het netwerk in Noord-Holland is volgens de meeste respondenten namelijk slechts gericht op gemeenten. Het RIEC wordt dan ook gezien als vertegenwoordiger van gemeenten, om het netwerk zo in te richten dat gemeenten een meer duidelijke rol krijgen in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Hoewel zij het woord 'manager' niet in de mond nemen, zien de meeste respondenten het RIEC als 'netwerkmanager', in ieder geval degene die het netwerk onderhoudt. Anderen en gemeenten zelf zien de gemeente voornamelijk als regisseur. Dit wordt gezien als iemand die de regie, het overzicht, in handen houdt. De overige deelnemers hebben volgens de respondenten niet direct te maken met het managen van het netwerk.

Evaluatie van het ervaren succes van proces en resultaat

Het ervaren succes van het netwerk wordt verdeeld over het ervaren succes van het proces en het ervaren succes van het resultaat. Dit kan inzichtelijk worden gemaakt met een evaluatie. In Noord-Holland heeft er nog geen gestructureerde evaluatie plaatsgevonden, hoewel respondenten aangeven hier wel behoefte aan te hebben. Respondenten geven aan dat zij het gevoel hebben dat het proces van samenwerken de goede kant opgaat: *"De korte tijd dat we nu samenwerken hebben we al zoveel stappen voorwaarts gezet. En er zijn bij heel veel mensen ogen open gegaan. Daar ben ik heilig van overtuigd. Er gaan steeds meer ogen open."* (respondent 12). Wel geven de meeste respondenten aan dat zij vinden dat de samenwerking nog in een opstartende fase is: *"Het is elkaar zoeken en elkaar vinden, wat kunnen we voor elkaar betekenen. We zitten echt nog in de aftastingsfase. Maar we zijn te kort bezig om een goed antwoord te geven op de vraag welke resultaten we hebben geboekt."* (respondent 13). Het proces van de samenwerking wordt als positief ervaren, maar de meeste respondenten kunnen nog niet goed aangeven wat het resultaat is van de samenwerking: *"Als er resultaten uit gaan komen, dan zien de mensen ook het nut ervan in. Maar we staan nu nog op de vooravond daarvan. Ik heb het idee dat we nu wel met meer concretere resultaten kunnen komen."* (respondent 15). Dat er stappen in de goede richting worden gezet, wordt door alle respondenten ervaren. Voor sommige respondenten echter niet genoeg: *"Hele kleine stapjes. Te kleine stapjes in mijn beleving."* (respondent 11). Om tot een betere samenwerking te komen, zou er volgens sommige respondenten moeten worden begonnen met een betere informatiepositie: *"In mijn beleving zouden we veel meer energie moeten steken in fenomeenanalyse."* (respondent 11). Hoe de verbetering precies zou moeten, weten niet alle respondenten, maar voor velen is wel zeker: *"Het heeft absolute meerwaarde, ik ben super positief, het is heel goed om zo te werken. Ook het RIEC moet echt blijven bestaan, we kunnen niet meer zonder."* (respondent 20). Een

gestructureerde evaluatie kan volgens de respondenten beter inzicht geven in de ervaren successen van proces en resultaat.

De meeste respondenten ervaren dat het netwerk nog in een soort aftastende fase is, waarin taken, rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden nog niet helemaal bekend zijn. Respondenten noemen een aantal succesvolle resultaten, maar geven daarbij wel aan dat het voor hun gevoel pas 'het begin' is. Na een soort kennismakingsfase heerst er het idee nu bijna klaar te zijn voor 'fenomeenanalyse', om gezamenlijk fenomenen in kaart te kunnen brengen. In ieder geval zou volgens de respondenten het RIEC moeten blijven bestaan om de integrale aanpak te blijven stimuleren.

Leren in een netwerk

Het leren in een netwerk zorgt ervoor dat deelnemers zich flexibel kunnen opstellen in de samenwerking en het netwerk op deze manier blijvend kan ontwikkelen. Respondenten ervaren dat zij leren in het netwerk en willen nog meer ontwikkelen. Veel respondenten 'hunkeren' naar voorbeelden om die in de eigen organisatie te kunnen tentoonstellen en verspreiden. Zij hebben het idee dat voorbeelden helpen om de samenwerking beter te kunnen inkaderen, namelijk doordat er zo meer richting kan worden gegeven aan de vorm van de samenwerking. *"We moeten eens een lekker voorbeeld hebben. Dat je kunt zeggen: 'kijk, dit is goed gegaan, hier hebben we dit geleerd'. Dat mis ik een beetje. Dan kan je ook binnen je eigen organisatie een uitstraling geven van: 'kijk eens, dit doen wij, dit heeft zin, zoals we het aanpakken'. Waardoor je ook medewerkers meer enthousiast krijgt."* (respondent 13). Respondenten geven aan dat zij behoefte hebben om meer expliciet te leren. *"Je leert van elkaar, en dat is een alsmaar durend proces. Dus dat is wel iets dat je naar elkaar kan uitspreken aan het begin: we zijn aan het ontwikkelen."* (respondent 20). Er is voor sommige casussen eerst een gezamenlijke brainstorm gehouden, dit is erg positief ervaren. Op deze manier konden de verschillende organisaties vrijuit nadenken over de mogelijkheden binnen een bepaalde casus.

Respondenten ervaren dat voor het institutioneel leren nog en flinke slag geslagen kan worden: *"Er zijn nog steeds mensen die de systemen niet kennen of gebruiken waar ze voor bedoeld zijn. En daar ligt nog heel veel te leren."* (respondent 12). Met zowel intern als extern meer inzicht krijgen in de institutionele achtergrond kan voor deelnemers en organisaties duidelijk worden wat zij kunnen bijdragen aan de integrale aanpak.

Daarnaast is er bij sommige respondenten de behoefte om nog voor het begin van de samenwerking elkaar tegen te komen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen in het volgen van een gezamenlijke opleiding. *"Want hoe kom je met elkaar in contact, doordat je elkaar tegenkomt tijdens een opleiding."* (respondent 12). Op deze manier is het volgens de respondenten ook later makkelijker om elkaar te vinden, aangezien zij dezelfde voorkennis hebben en elkaar al kennen. Een gemeenschappelijke taal wordt zo bevorderd. Respondenten ervaren dat er in het netwerk blijvend geleerd kan worden en dat het goed is deze ervaringen met elkaar te delen.

Beïnvloeden van percepties en verwachtingen

Ontwikkelen nieuwe procedures

Het ontwikkelen van nieuwe procedures zorgt ervoor dat het doel van de samenwerking en de manier van het bereiken van dat doel steeds meer inzichtelijk wordt. Zoals eerder ook naar voren is gekomen, hebben de respondenten behoefte aan meer structuur. Enkele respondenten vinden dat op dit moment de vrijblijvendheid om deel te nemen aan het netwerk op dit moment te groot is. Volgens hen zou er meer afhankelijkheid moeten zijn tussen de verschillende organisaties. Respondenten geven aan dat dit idealiter plaatsvindt middels een economische afhankelijkheid, aangezien met dit soort prikkel nieuwe procedures gemakkelijker worden ingebed in de organisatie. *"En je moet de organisaties bijna economisch van elkaar afhankelijk laten worden. En daardoor met elkaar te gaan delen. En daar moeten we in Nederland nog slagen in maken."* (respondent 12). Daarnaast geven respondenten aan dat zij een nieuwe procedure zouden willen

voor het verzamelen van informatie, om daar bijvoorbeeld één groot digitaal informatiesysteem voor op te zetten. *"Het kan in deze tijd niet zo zijn dat we dat niet van elkaar weten. Bij concrete onderzoeken moet je nu nog steeds elkaar bellen of hier en daar informeren. Terwijl dat volgens mij simpel op te lossen is met een goed informatiesysteem."* (respondent 19). Het ontwikkelen van nieuwe procedures zou volgens de respondenten dus wel mogen, maar gebeurt op dit nog niet expliciet.

Borgen van sociale en inhoudelijke variatie

Het borgen van sociale en inhoudelijke variatie zorgt voor verschillende inbreng om de aanpak van georganiseerde criminaliteit daadwerkelijk integraal te laten zijn. Opvallend aan de respondenten is dat zij relatief gezien wat oudere mensen zijn en meestal man. Of dit daadwerkelijk consequenties heeft, licht een van de respondenten toe: *"Je merkt wel, als er ergens in de gemeente dames zitten, dat die toch voortvarender te werk gaan. Of jonge jongens, die willen ook wel. Maar de echte ambtenaren, die hebben wel iets van 'jongens, kom op zeg. 't Gaat al jaren goed'."* (respondent 12). Daarnaast is samenwerking met andere partners dan de huidige wel gewenst, maar is het hier volgens de respondenten nog te vroeg voor. Zij vinden dat het netwerk eerst goed moet functioneren en er duidelijke werkafspraken moeten zijn gemaakt, voordat nieuwe partners kunnen aansluiten. Nieuwe ideeën krijgen zo niet direct een plaats. Er wordt door de respondenten vooral naar voorbeelden gezocht om het netwerk meer legitiem te maken. Respondenten zijn er van overtuigd dat voorbeelden en *best practices* het beste zijn om de eigen en andere organisaties mee te krijgen in de samenwerking rondom de aanpak van georganiseerde criminaliteit. *"En daarom zijn die voorbeelden zo belangrijk: kijk, dit is onze nieuwe manier van werken en kijk, dit zijn de successen die we geboekt hebben. Want successen moet je toch vieren."* (respondent 13). Ook zouden sommige respondenten graag private partners, zoals energiemaatschappijen en woningcorporaties, willen betrekken in de samenwerking. Dit is echter volgens de respondenten door de convenantvorm van het RIEC niet mogelijk, aangezien de Belastingdienst geen gegevens mag delen met private partners. Zodoende wordt er op dit moment niet samengewerkt met private partijen.

Management van verwachtingen

Met het management van verwachtingen maken deelnemers voor elkaar inzichtelijk wat zij van ieder mogen verwachten en wat anderen van hen mogen verwachten. Voor de inzet van deze strategie is er bij de respondenten vooral behoefte aan een duidelijk kader waarbinnen de samenwerking plaats vindt. Volgens de respondenten zijn de meeste organisaties nu nog zoekend in de samenwerking en besteden zodoende nog niet expliciet aandacht aan het management van verwachtingen. Dit heeft als gevolg dat er nog niet direct veel capaciteit en middelen beschikbaar worden gesteld, aangezien veel deelnemers in het netwerk volgens de meeste respondenten nog wat afwachtend zijn. Om dit een boost te geven, is het volgens de respondenten wenselijk dat er een duidelijke wettelijke inkadering komt, om voor iedere deelnemende organisatie duidelijk te maken wat de rol van iedereen in de integrale aanpak is.

Strategieën voor versterken van netwerksamenwerking

Hierboven zijn de vier strategieën voor versterking van netwerksamenwerking van invloed zijn toegelicht. Hierbij is duidelijk geworden dat respondenten werknemers van het RIEC ervaren als belangrijkste speler in het managen van het netwerk. Respondenten benoemen ook een rol van regisseur. Deze rol wordt zowel door gemeenten zelf als door andere respondenten toegewezen aan de gemeente. Door de respondenten wordt het samenwerken als positief ervaren, maar hebben zij het idee dat het netwerk nog in aftastende fase is. Hierdoor zijn behaalde resultaten nog niet direct zichtbaar en is er juist behoefte aan voorbeelden om de integrale aanpak in de eigen organisatie te kunnen uitventen. Zo zouden ook mensen die niet direct betrokken zijn bij het netwerk kunnen ervaren wat de kracht van de samenwerking is. Daarnaast hebben

respondenten niet het idee dat er een gestructureerde evaluatie is geweest, maar hebben ze wel het idee dat dit soms gebeurt. Expliciet aandacht voor een evaluatiemoment is echter wel gewenst. Zo heeft een van de respondenten wel eens meegedaan aan een brainstorm, waarbij er vrijuit kon worden nagedacht over de beste oplossingen. Dit is als heel positief ervaren. Wat betreft het beïnvloeden van percepties en verwachtingen, geven de respondenten aan dat zij vooral behoefte hebben aan meer structuur. Dit zou de vrijblijvendheid inperken en kan hiermee voor iedere organisatie beter worden bepaald op welke manier zij zich in de samenwerking zouden moeten bevinden.

4.4. Samenwerken in Brabant en Noord-Holland: afsluiting

In dit resultatenhoofdstuk zijn van de netwerken uit Brabant en Noord-Holland de resultaten van de empirische verkenning gerapporteerd. Hierbij is voor beide netwerken eerst de vraag beantwoord op welke manier de samenwerking rondom de aanpak van georganiseerde criminaliteit plaatsvindt. Vervolgens is antwoord gegeven op de vraag of en op welke manier de sociaal-cognitieve factoren een rol spelen in de huidige samenwerking. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen factoren voorafgaande de samenwerking en tijdens de samenwerking. Tot slot is ook antwoord gegeven op de vraag op welke manier de respondenten de sociaal-cognitieve factoren beïnvloeden, aan de hand van de strategieën van het versterken van de samenwerking. In het volgende hoofdstuk wordt er een overzicht gegeven van de belangrijkste resultaten en worden deze aan de hand van de theoretische kennis geanalyseerd. Hierbij worden beide netwerken naast elkaar gezet en wordt op deze manier een antwoord gegeven op de analysevraag, namelijk welke strategieën het meest relevant zijn om de sociaal-cognitieve factoren positief te beïnvloeden.

5. Samenwerken over de grenzen heen: de analyse

5.1. Inleiding

Na de verkenning van het verschijnsel samenwerken in netwerken in theorie en praktijk, kan een analyse worden gedaan om de best passende strategie te bepalen om sociaal-cognitieve factoren te beïnvloeden en de samenwerking te versterken. Dit wordt gedaan aan de hand van de vraag: *'Welke strategieën zijn het meest relevant om sociaal-cognitieve factoren binnen een samenwerking in een veiligheidsnetwerk positief te beïnvloeden?'*. In de theoretische verkenning zijn zeven sociaal-cognitieve factoren vastgesteld die van invloed zijn op de samenwerking. Ook zijn er vier strategieën benoemd die een netwerksamenwerking op die zeven sociaal-cognitieve factoren kunnen versterken. Vanuit de theoretische verkenning is de empirische verkenning opgezet, om iedere van de zeven factoren en vier strategieën te onderzoeken in de praktijk. Zo is duidelijk geworden hoe de factoren worden beleefd en welke strategieën worden ingezet ter versterking van de netwerksamenwerking.

In deze analyse worden uitkomsten van beide netwerken vergeleken met de theoretische inzichten om te komen tot de belangrijkste uitkomsten voor het versterken van netwerksamenwerking. Hierbij worden de netwerken *niet* vergeleken met elkaar, maar worden vanuit beide sets resultaten de belangrijkste uitkomsten gedestilleerd. Hierbij wordt aan de hand van de drie netwerkspanningen van efficiëntie versus inclusiviteit, interne versus externe legitimatie en flexibiliteit versus stabiliteit, antwoord op de vraag gegeven wanneer de inzet van welke strategie het meest relevant is.

5.2. Drie sets resultaten naast elkaar

In deze paragraaf worden drie sets van empirische resultaten vergeleken met de theoretische inzichten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de sociaal-cognitieve factoren voorafgaande de samenwerking, tijdens de samenwerking en de strategieën ter versterking van de samenwerking. In de volgende paragraaf zal geconcludeerd worden welke strategieën het meest relevant zijn. Hieronder worden nu eerst van drie sets resultaten de belangrijkste uitkomsten beschreven en geanalyseerd aan de hand van de theoretische inzichten.

5.2.1. Sociaal-cognitieve factoren voorafgaande de samenwerking

In het resultatenhoofdstuk zijn per netwerk de mate van aanwezigheid van de vier factoren voorafgaande de samenwerking gepresenteerd. Er is een aantal opvallendheden in de uitkomsten van beide netwerken voor wat betreft factoren voorafgaande de samenwerking. Deze worden hieronder per factor aan de hand van de theoretische verkenning behandeld.

Over de beleefde noodzaak

Een eerste factor die bijdraagt aan een effectieve netwerksamenwerking, is de beleving van de noodzaak om de georganiseerde criminaliteit in een netwerksamenwerking aan te pakken. Deze factor uit zich voornamelijk in de spanning van interne legitimiteit versus externe legitimiteit. De mogelijkheden voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit die organisaties zien en de organisatievertegenwoordiging die zij afvaardigen binnen de samenwerking zijn uitingsvormen van de beleefde noodzaak. Hierbij is met name voldoende mandaat bij de deelnemende organisatievertegenwoordiger van belang.

In beide netwerken ervaren respondenten dat sommige organisaties geen noodzaak beleven om te participeren in de samenwerking van de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Volgens de respondenten zien vooral gemeenten niet altijd deze noodzaak. Deze gewenste beleefde noodzaak bestaat

volgens De Bruijn et al. (2002) uit een inhoudelijke en procesgeoriënteerde component, namelijk dat partijen ervan overtuigd moeten zijn dat er een probleem is dat opgelost moeten worden en dat samenwerken de beste manier is om dat te doen. Vooral gemeenten hebben die eerste, inhoudelijke component niet, aangezien zij niet inzien of en op welke manier de georganiseerde criminaliteit hun gemeente treft. Zij missen daardoor ook de procesgeoriënteerde component, namelijk dat samenwerken de beste manier is om de problemen aan te pakken. Om de beleving van de noodzaak bij organisaties aan te wakkeren, kan er worden ingezet op het overtuigen van de organisatie dat de georganiseerde criminaliteit een probleem is dat opgelost moet worden.

Daarnaast hebben respondenten aangegeven dat het lastig is om met de juiste organisatievertegenwoordigers aan tafel te komen, wat volgens respondenten vooral komt door problemen met mandatering. Hardy en Phillips (1998) geven echter aan dat de juiste vertegenwoordiging heel belangrijk is in de samenwerking om een goede inbedding in de eigen organisatie te realiseren. Daarnaast is het belangrijk om organisatievertegenwoordigers aan te wijzen die voldoende mandaat hebben om constructieve besluiten te nemen die direct uitgevoerd kunnen worden, zonder dat er eerst overleg moet zijn met de achterliggende organisatie. Respondenten ervaren dat hierdoor de samenwerking vertraagt. Van de Van (1976) laat zien dat er voldoende ruimte gegeven moet worden binnen de achterliggende organisatie om de samenwerking te ondersteunen. Besluiten die worden genomen in het netwerk moeten immers in de achterliggende organisaties worden uitgevoerd. Dit gebeurt volgens de respondenten niet altijd, waardoor de uitwerking soms stroef kan verlopen. Zodoende is het ook belangrijk dat de achterliggende organisaties van de deelnemers zich van de noodzaak van de aanpak van georganiseerde criminaliteit bewust worden en de mogelijkheden van de aanpak van georganiseerde criminaliteit kent. In beide netwerken zijn bij enkele organisaties nieuwe functies ingericht ten behoeve van de samenwerking. Het inrichten van een aparte functie voor de samenwerking met andere organisaties, kan ook worden gezien als impliciete verwachting. Verwachtingen uit zich immers snel als *self-fulfilling prophecy*, waarbij organisaties bijna als vanzelf hun eigen verwachtingen verwezenlijken (Van Twist, 2002). De aanstelling van een apart persoon of team als speciaal aanspreekpunt, kan zijn gedaan vanuit de verwachting dat andere partners ook één aanspreekpunt hebben. Over het belang dat zij hechten aan de samenwerking zegt dit dat zij hun partners in de integrale aanpak tegemoet willen komen door het afvaardigen van de juiste organisatievertegenwoordiger en dat zij in de eigen organisatie duidelijkheid willen creëren wie het aanspreekpunt is voor de samenwerking met andere organisaties.

Deze resultaten bevinden zich in de spanning van interne versus externe legitimiteit, aangezien er een voortdurende afstemming plaats zou moeten vinden tussen de deelnemende individu en de achterliggende organisatie. Hierbij is in de netwerken van Brabant en Noord-Holland sprake van een lichte nadruk op de interne legitimiteit, waardoor er te weinig aandacht ontstaat voor de externe legitimiteit. Vanuit bovenstaande analyse zijn er verschillende manieren om de netwerksamenwerking wat betreft de beleefde noodzaak te versterken, namelijk op inhoud overtuigen van de noodzaak, besluiten adequaat uitvoeren in de achterliggende organisaties en een vertegenwoordiger met mandaat in het netwerk laten participeren. Om ook aandacht te besteden aan externe legitimiteit, zou de inzet van strategieën als het managen van een netwerk de samenwerking wat betreft de beleefde noodzaak versterken, waarbij netwerkmanagement zich kan richten op het beïnvloeden van de omgeving van de deelnemers. Op deze manier kan de juiste organisatievertegenwoordiger worden aangesteld waardoor de samenwerking meer soepel verloopt.

Over het beleefd gemeenschappelijk doel

Met een gemeenschappelijk doel wordt voor iedere deelnemer duidelijk op welke manier deze kan bijdragen aan de samenwerking en wat het belang is van een gezamenlijke aanpak. Wat de ervaring van het

gemeenschappelijk doel betreft, is in beide netwerken het abstracte doel vaak wel bekend maar is minder duidelijk wat de concrete doelen zijn. Ook deze factor bevindt zich in de spanning tussen interne en externe legitimiteit, doordat er continu een balans moet worden gevonden tussen de organisatiedoelen en de doelen van de samenwerking. Klijn en Koppenjan (2000) en Provan en Kenis (2008) laten zien dat het van belang is dat er een gemeenschappelijk doel wordt vastgesteld. Respondenten weten echter niet goed van zichzelf en van elkaar wat zij in de samenwerking precies kunnen betekenen en wat de achterliggende organisatie er mee wil bereiken. In Noord-Holland wordt afgevraagd of het benoemen van een concreet doel wel gewenst is, om juist zo open mogelijk in een casus te kunnen stappen. Door meer concrete doelen te benoemen voor een bepaalde casus of fenomeen, kan duidelijker worden hoe elke organisatie hier een bijdrage aan kan en zou moeten leveren en wat het hen oplevert.

Bij respondenten van beide netwerken is sterke behoefte om de doelen en belangen van elkaar te leren kennen. Zoals Allison (1971) laat zien, is het in een netwerksamenwerking belangrijk om te starten met de 'why' van de samenwerking. Op deze manier kan belangenverstrengeling plaatsvinden, wat de samenwerking bevordert. Respondenten geven echter aan dat het niet duidelijk is wat de doelen en belangen van de andere organisaties zijn, waardoor de 'why' van de samenwerking niet voor iedereen gelijk is. Door het gemeenschappelijk doel meer aanwezig te laten zijn in de samenwerking, zou voor deze factor de netwerksamenwerking versterkt kunnen worden. Op deze manier kan ook meer balans worden gevonden voor de spanning van externe legitimiteit en interne legitimiteit. Op dit moment is er veel aandacht voor de eigen doelen, maar doordat deze niet naar elkaar worden uitgesproken is er minder aandacht voor het gemeenschappelijke doel. Zodoende zou voor de versterking van deze factor vooral ingezet kunnen worden op het leren in het netwerk, aangezien deze strategie ervoor zorgt dat organisaties minder vrijblijvend deelnemen aan de samenwerking en een meer gezamenlijk beeld van de samenwerking vormen.

Over de beleefde wederzijdse afhankelijkheid

De beleefde wederzijdse afhankelijkheid gaat om de erkenning dat een organisatie andere organisaties nodig heeft voor de oplossing van een probleem. Deze factor komt voornamelijk tot uiting in de spanning van efficiëntie versus inclusiviteit aangezien er voldoende aandacht moet blijven voor alle deelnemers en tegelijkertijd de wil om resultaat te behalen moet worden gehoord. Wat deze factor betreft, is er een opvallend verschil tussen Brabant en Noord-Holland. In Brabant is er vooral behoefte aan gezamenlijke afstemming en niet zo zeer aan gezamenlijke acties. In Noord-Holland wordt er juist wel ingezet op gezamenlijke actie. Het verschil tussen de netwerken is of zij alleen qua informatie afhankelijk zijn van elkaar, of dat zij ook afhankelijk van elkaar zijn in de uit te voeren acties. Dit heeft implicaties voor de beleving van wederzijdse afhankelijkheid. Respondenten in beide netwerken ervaren dat zij afhankelijk zijn van elkaars informatie en dat samenwerken dus moet starten met informatiedelen, dit geven Weber & Khademan (2008) ook aan. Met name in Noord-Holland is er behoefte om meer te weten over elkaar. Want als er alleen informatie wordt gedeeld, vraagt dit om een goede overlegstructuur en een slim informatiesysteem. Wanneer ook gezamenlijk wordt opgetreden, moeten afspraken worden gemaakt over de acties en is er een grotere mate van afstemming gewenst, aangezien de deelnemers dan in grotere mate afhankelijk van elkaar zijn.

Respondenten vragen zich af of de wederzijdse afhankelijkheid door de hele organisatie ervaren moet worden, of alleen door de participerende organisatievertegenwoordiger. In Noord-Holland wordt ervaren dat de organisatievertegenwoordiger als 'vertaler' optreedt voor de eigen organisatie. Deze 'vertaler' functioneert zo als *boundary spanner* tussen het netwerk en de organisatie (De Bruijn, 2007). Hier wordt de wederzijdse afhankelijkheid voornamelijk beleefd door de organisatievertegenwoordiger en vertaalt de afspraken gemaakt in het netwerk voor de eigen organisatie. Capaciteitswinst is volgens de respondenten de belangrijkste winst van de samenwerking en ervaren zodoende op dit gebied afhankelijkheid. Deelnemers

weten echter niet altijd op welke manier zij een ander kunnen aanvullen. Ook het inzicht geven in de eigen capaciteit ten behoeve van de integrale aanpak is lastig.

Om het bewustzijn van de wederzijdse afhankelijkheid te vergroten, helpt het om meer inzicht te krijgen in de werkprocessen en achtergronden van elkaar, zodat duidelijk wordt op welke manier de organisaties elkaar kunnen aanvullen. Vanuit de spanning tussen efficiëntie en inclusiviteit is te zien dat deelnemers graag inzetten op het bereiken van effect van de samenwerking, maar nog niet volledig op de hoogte zijn van de mogelijkheden van hun partners. Er kunnen zodoende meerdere strategieën worden ingezet om deze factor te versterken, namelijk het leren in het netwerk en het beïnvloeden van percepties en verwachtingen. Met de inzet van deze strategieën kunnen deelnemers beter bepalen op welke manier zij zich in de samenwerking bevinden en dit naar elkaar uitspreken om zo de wederzijdse afhankelijkheid sterker te beleven. Ook komt hier de spanning van de interne en externe legitimiteit tot uiting. De vraag is immers in hoeverre de achterliggende organisaties betrokken moeten zijn bij de samenwerking. In ieder geval is het belangrijk dat deelnemers de achterliggende organisatie bewust maakt van de wederzijdse afhankelijkheid om de samenwerking zowel intern als extern meer legitimiteit te geven.

Over de beleving van betrokkenheid en participatievorm

De beleving van betrokkenheid en participatievorm gaat om de ervaring van de juistheid van de positie die iedere deelnemer in de samenwerking inneemt. Alle respondenten geven in dit kader aan dat de samenwerking nog 'in opstartfase' is. Hiermee wordt duidelijk dat deze factor zich voornamelijk bevindt in de spanning van flexibiliteit versus stabiliteit. Voor het innemen van een positie in de samenwerking is volgens de respondenten nog steeds een proces van afstemming en zoeken gaande. Hiermee bevinden beide netwerken zich ook nog zoekende tussen flexibiliteit en stabiliteit. Dit is opvallend, aangezien beide netwerken inmiddels anderhalf jaar bestaan. Zo heeft de FIOD in beide netwerken een lastige positie, aangezien zij aan verschillende onderdelen van het ministerie van Veiligheid en Justitie tegelijkertijd verantwoording moeten afleggen en zij in het netwerk niet direct besluiten kunnen nemen wat betreft de inzet van capaciteit. Respondenten geven aan dat zij zodoende niet goed weten wat zij van de FIOD kunnen verwachten. Ook de rol van het RIEC is nog niet voor iedereen helder. Deze rol wordt met name in Noord-Holland door de deelnemers verschillend geïnterpreteerd. Meuleman (2007) zegt hierover dat er nu eenmaal verschillende participatievormen in een samenwerking zijn. Het blijkt dat respondenten behoefte hebben om die vormen naar elkaar uit te spreken, om duidelijk te krijgen wie op welke manier in het overleg zit.

De Bruijn et al. (2002) laten zien dat deze participatievormen kunnen verschuiven en dat er goed nagedacht moet worden wie wanneer betrokken wordt. De vraag is dus of het inderdaad nodig is om de participatievorm daadwerkelijk uit te spreken. Er zal wat betreft de beleving van betrokkenheid en participatievorm sprake moeten zijn van een leerproces waar participatievormen steeds beter worden afgestemd, maar wel veranderlijk mogen zijn. Voor de spanning van flexibiliteit versus stabiliteit betekent dit dat deze meer tot uiting zou mogen komen. Dit wil zeggen dat er ingezet moet worden op het versterken van zowel de flexibiliteit als de stabiliteit. Hierbij kunnen regels worden verscherpt, zodat het kader waar het netwerk zich in bevindt voor deelnemers duidelijker wordt. Dit kan gedaan worden aan de hand van een evaluatie. Tegelijkertijd kan met de inzet van het leren in het netwerk een grotere mate van flexibiliteit worden bereikt. Door inzet op structuur en leren worden betrokkenheid en participatievormen meer inzichtelijk.

Over sociaal-cognitieve factoren voorafgaande de samenwerking

In de analyse van de eerste vier sociaal-cognitieve factoren is duidelijk geworden dat de vier factoren voor de netwerken in Brabant en Noord-Holland versterkt kunnen worden. Zo zijn er wat de beleefde noodzaak betreft verschillende strategieën in te zetten om de netwerksamenwerking te versterken, namelijk op inhoud

overtuigen van de noodzaak, een vertegenwoordiger met mandaat in het netwerk laten participeren en besluiten adequaat uitvoeren in de achterliggende organisaties. Voor het versterken van de beleving van het gemeenschappelijk doel kan meer stil staan bij de 'why' van de samenwerking helpen duidelijkheid te krijgen over het belang dat iedere deelnemer bij de samenwerking heeft. Om het bewustzijn van de wederzijdse afhankelijkheid te vergroten, helpt het om meer inzicht te krijgen in de werkprocessen en achtergronden van elkaar, zodat duidelijk wordt op welke manier de organisaties elkaar kunnen aanvullen. Ook voor de beleving van betrokkenheid en participatievorm helpt het om meer inzicht te krijgen in elkaars achtergrond.

Naar aanleiding van de drie netwerkspanningen betekent dit dat er voor het versterken van de eerste vier factoren kan worden ingezet op verschillende strategieën. Hierbij is de strategie 'leren in een netwerk' het meest genoemd, namelijk bij de factoren 'beleefd gemeenschappelijk doel', 'beleefde wederzijdse afhankelijkheid' en 'beleving van betrokkenheid en participatievorm'. De overige drie strategieën kunnen daarnaast ook worden ingezet voor de versterking van de beleefde noodzaak, de beleefde wederzijdse betrokkenheid en de beleving van betrokkenheid en participatievorm. Met het leren in een netwerk kunnen de drie spanningen evenwicht worden gebracht. Het leren zal in beide netwerken voornamelijk zorgen voor een beter inzicht in elkaars achtergronden en zo in de rol die iedere deelnemer in de samenwerking inneemt.

Nu van de vier factoren voorafgaande de samenwerking een analyse is gemaakt, volgt een analyse van de factoren tijdens de samenwerking.

5.2.2. Sociaal-cognitieve factoren tijdens de samenwerking

In het resultatenhoofdstuk zijn per netwerk drie factoren gepresenteerd die van invloed zijn tijdens de samenwerking, namelijk verwachtingen van elkaar, ervaren sociale en systemische complexiteit en een groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden. Hieronder worden deze drie factoren geanalyseerd door een koppeling te maken tussen de theoretische en empirische inzichten ervan.

Over verwachtingen van elkaar

Verwachtingen hebben invloed op de waarneming van anderen en zo op het gedrag van de waarnemer. Opvallend aan de resultaten van de factoren tijdens de samenwerking is dat werd verwacht snel te kunnen starten met het 'echte werk'. Belangrijke voorwaarden hiervoor zijn volgens de respondenten een transparant proces, waarin open wordt gesproken over capaciteit, inzet en informatie. De start met het 'echte werk' duurde echter langer dan verwacht. Dit komt terug in de spanning van flexibiliteit versus stabiliteit, aangezien er nog niet voldoende stabiliteit is gevonden om de samenwerking definitief vorm te geven en de deelnemers nog niet in staat zijn hier flexibel mee om te gaan. Vooral met het delen van informatie is veel weerstand ervaren. De verwachting dat het delen van informatie makkelijk zou gaan, is dan ook te typeren als verlangen (iets wat men graag zou willen, maar niet gestoeld is op eerdere ervaringen). Er zou sprake kunnen zijn van een *self-fulfilling prophecy* over het informatiedelen van de politie. Er wordt vanuit gegaan dat politie informatie moeilijk deelt, waardoor bij sommige respondenten geen begrip is voor de moeite die de politie heeft met informatiedelen. Er kan zo een situatie zijn ontstaan waarin geen ruimte is om begrip op te brengen voor de mogelijkheden en organisatieachtergrond van de politie. Van Twist en Klijn (2007) hebben laten zien dat verwachtingen vaak uiteen kunnen lopen en hierdoor soms verkeerd zijn. Verwacht is dat verwachtingen onderling helder zijn. Verwachtingen worden echter niet expliciet naar elkaar uitgesproken, waardoor er verschillende ideeën bestaan over de inzet van betrokkenen. Door verwachtingen van elkaar meer inzichtelijk te maken, zouden deelnemers zich beter kunnen voorbereiden op de samenwerking en juiste verwachtingen ten aanzien van het netwerk kunnen koesteren.

De analyse laat zien dat verwachtingen verschillen van de uiteindelijke ervaringen. Belangrijkste uitkomst is dat verwacht werd dat informatiedelen makkelijk zou zijn, maar dat dit niet het geval blijkt te zijn.

Hierbij geven respondenten aan behoefte te hebben aan meer structuur om informatiedelen mogelijk en meer inzichtelijk te maken. Aangezien het niet mogelijk is om direct aan het begin van de samenwerking de beste structuur vast te stellen, zouden deelnemers beter met deze situatie kunnen omgaan wanneer zij meer flexibel zijn. Zodoende is het belangrijk om in te zetten op het versterken van het netwerk middels het management van verwachtingen, om deelnemers voor te bereiden op het omgaan met ontbrekende stabiliteit. Daarnaast zal ingezet moeten worden op het leren in het netwerk, zodat deelnemers erkennen dat de opstart van een netwerk tijd nodig heeft en zij meer flexibel aan het netwerk deelnemen.

Over ervaren sociale en systemische complexiteit

Sociale complexiteit gaat om het verschil tussen de ervaring van een deelnemer als individu en als organisatievertegenwoordiger. Het elkaar leren kennen als individu is belangrijk voor de opbouw van vertrouwen. Vertrouwen wordt door respondenten als noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde beschouwd om effectief te kunnen samenwerken in een netwerk. Zij vinden dat vertrouwen alleen niet genoeg is voor een effectieve netwerksamenwerking. Zij willen ook resultaat behalen. Het gaat hier zodoende om de spanning van efficiëntie versus inclusiviteit. Door respondenten wordt voornamelijk in het begin van de samenwerking belangrijk gevonden om netwerkleden persoonlijk te leren kennen om vertrouwen op te bouwen. Alle respondenten geven aan dat meer vertrouwen zorgt voor een makkelijkere informatiedeling. Schruijer en Vansina (2011) laten zien dat er een groot verschil is tussen de persoon als organisatievertegenwoordiger en de persoon als individu. Respondenten geven aan dat het belangrijk is de deelnemers persoonlijk (als individu) te kennen, maar geven daarbij meteen aan dat de samenwerking niet van personen af zou mogen hangen. Dit is ook een uitingvorm van de spanning efficiëntie versus inclusiviteit. Netwerkdeelnemers zitten gevangen in de spanning dat zij enerzijds het liefst zo snel mogelijk resultaat willen boeken, maar anderzijds ervaren dat het nodig is om eerst tijd vrij te maken om de overige netwerkdeelnemers te leren kennen. De samenwerking moet volgens respondenten gestructureerd zijn, zodat voor iedereen duidelijk is wie waarom aan het overleg deelneemt. Hier komt heel sterk de noodzaak van de *juiste* organisatievertegenwoordiger weer terug. Daarbij komt weer de vraag wie die organisatievertegenwoordiger dan precies moet zijn. Dit gaat om de systemische complexiteit. De persoon moet niet alleen als enthousiaste individu aanwezig zijn, maar ook als juiste organisatievertegenwoordiger met voldoende mandaat. Van Rooij (2010) laat zien dat er drie wetten zijn die de systemische complexiteit bepalen, zie paragraaf 2.3.2. De wet van de rangorde bepaalt dat iedereen een eigen plek in het systeem heeft. Respondenten geven ook hier aan dat zij behoefte hebben aan een duidelijker structuur van het netwerk, om de positie van iedere deelnemende organisatie meer helder te maken. Zo zijn er in Noord-Holland drie verschillende knooppunten die net wat anders functioneren en dat is volgens de respondenten lastig, aangezien zij zo steeds in verschillende systemen moeten deelnemen. Daarnaast is het volgens de respondenten gewenst om meer over de structuren van de andere organisaties te weten. Bij deze factor speelt ook het vraagstuk in hoeverre de organisatie 'als geheel' op de hoogte zou moeten zijn van de netwerksamenwerking. Wanneer de samenwerking niet structureel in de organisatie is ingebed, zou de inbedding van de samenwerking in de eigen organisatie te veel kunnen afhangen van enkele personen en valt de samenwerking met de achterliggende organisatie weg op het moment dat deze organisatievertegenwoordigers wegvallen.

Binnen de spanning van efficiëntie versus inclusiviteit, blijkt dat deelnemers vooral gericht zijn op de efficiëntie van het netwerk. Door meer aandacht te besteden aan het leren kennen van de overige deelnemers en hun organisatieachtergrond, kan de ervaren sociale complexiteit overwonnen worden en wordt meer balans bereikt in de spanning van efficiëntie versus inclusiviteit. Opvallend is dat voor deze factor ook de spanning van flexibiliteit versus stabiliteit terugkomt. Hierbij is er net zoals bij de beleefde wederzijdse afhankelijkheid behoefte om meer stabiliteit in het netwerk te brengen. Het meer flexibel

opstellen in de samenwerking kan ervoor zorgen dat juist deze stabiliteit kan worden bereikt, zonder dat daar meer structuren voor moeten worden ontwikkeld.

Over een groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden

De mate van een groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden laat zien in hoeverre individuen en organisaties steeds beter op elkaar ingespeeld raken en de samenwerking zo steeds meer optimaal kan worden benut. In beide samenwerkingen is een groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden aanwezig, hoewel dit volgens de respondenten nog niet optimaal is. Respondenten geven aan dat een bewustzijn van elkaar meer tijd nodig heeft. In ieder geval heeft de start van het netwerk er voor gezorgd dat respondenten zich meer doordrongen voelen van het belang van bij elkaar komen en gezamenlijk af te stemmen. Toch is er nog niet het gevoel dat 'het plaatje compleet' is en wordt er verlangd naar meer inzicht in elkaars organisatieachtergronden. Zo zouden respondenten meer te weten willen komen wat iedere deelnemende organisatie kan betekenen in de samenwerking en wie welke interventie kan plegen bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Koppenjan en Klijn (2004) geven aan dat het van belang is om kennis van en over elkaar in kaart te brengen. Hiermee kan worden bereikt dat verwachtingen beter worden ingekaderd en de positie van de deelnemers als van het netwerk in geheel steeds meer duidelijk worden. Dit komt tot uiting in de spanning van interne versus externe legitimiteit, namelijk doordat de mogelijkheden van overige netwerkpartners nog niet voldoende bekend zijn en er zodoende niet genoeg ruimte is om de wenselijkheid van de aanwezigheid van netwerkpartners voldoende in te schatten. Er is zodoende voor deze factor een disbalans waarbij enig gebrek bestaat aan interne legitimiteit. Om de balans te herstellen, kan middels een evaluatie ingezet worden op het inzichtelijk maken van potentiële opbrengsten van de samenwerking. Dit maakt voor iedere deelnemer inzichtelijk op welke manier de verschillende organisaties elkaar aanvullen. Op deze manier wordt het groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden verhoogd.

Over de sociaal-cognitieve factoren tijdens de samenwerking

Na de analyse van de vier sociaal-cognitieve factoren voorafgaande de samenwerking zijn nu ook de drie factoren tijdens de samenwerking geanalyseerd. Centraal uit de analyse van deze laatste drie factoren blijkt het belang dat netwerkdeelnemers meer over elkaar te weten willen komen. Zo hebben respondenten ervaren dat informatie lastiger is te delen dan verwacht en is hier weinig begrip voor, omdat zij de organisatieachtergronden van de anderen niet goed kennen. Binnen de sociale en systemische complexiteit hebben respondenten ervaren dat het nodig is om meer over de structuren van de andere organisaties te weten, zodat voor zowel de eigen als voor de andere organisaties kan worden bepaald wie in de samenwerking plaats moet nemen en op welke manier dit kan gebeuren. Ook de achterliggende organisaties spelen een belangrijke rol bij het versterken van de netwerksamenwerking. Deze moeten voldoende op de hoogte zijn van de netwerksamenwerking, om de daaruit vloeiende activiteiten te kunnen uitvoeren. Ook kan zo de beste organisatievertegenwoordiger worden bepaald.

De drie geanalyseerde sociaal-cognitieve factoren tijdens de samenwerking zijn geduid in de drie netwerkspanningen. Opvallend is dat de spanning van flexibiliteit versus stabiliteit niet alleen bij de verwachtingen van elkaar naar voren is gekomen, maar ook bij de ervaren sociale en systemische complexiteit. Vanuit de analyse van deze factoren blijkt dat voor deelnemers uit beide netwerken deze spanning het meest aanwezig wordt bevonden. Zo uiten respondenten bij verschillende factoren de behoefte aan meer structuur en meer duidelijkheid over het kader waarin het netwerk zich bevindt. Wanneer deelnemers echter een grotere mate van flexibiliteit zouden bezitten, zou het makkelijker zijn om met deze spanning om te gaan. Dit betekent dat het niet direct nodig is om meer in te zetten op de structuur van het netwerk, maar juist op het meer flexibel zijn. Hiervoor kan met name de strategie van het leren in het

netwerk worden ingezet, aangezien met deze strategie het vermogen ontwikkeld kan worden om te leren omgaan met verschillende aanwezige percepties. Op deze manier ontstaat er een balans in de spanning van flexibiliteit versus stabiliteit en kan de behoefte naar meer structuur worden overwonnen.

Nu de factoren voorafgaande en tijdens de samenwerking zijn geanalyseerd, volgt een analyse van de strategieën van versterking van de samenwerking.

5.2.3. Versterken van de samenwerking

In het resultatenhoofdstuk zijn per netwerk vier strategieën voor het versterken van de samenwerking gepresenteerd, namelijk het managen van een netwerk, het evalueren van ervaren succes van proces en resultaat, het leren in een samenwerking en het beïnvloeden van percepties en verwachtingen. Bij de analyse van de sociaal-cognitieve factoren is reeds aangegeven welke strategieën het best ingezet kunnen worden ten aanzien van de mate van beleving van de factoren. In de analyse van de vier strategieën wordt antwoord gegeven op de vraag of de strategie wordt ingezet, of de strategie inzet op wat deze volgens de theoretische verkenning beoogd te doen en welke strategie in de huidige samenwerking het meest gewenst zou zijn.

Over het managen van een netwerk

De strategie van het managen van een netwerk valt uiteen in procesmanagement en netwerkmanagement, waar procesmanagement wordt ingezet ter versterking van de structuur en compositie van het netwerk en netwerkmanagement wordt ingezet om netwerkdeelnemers te positioneren. Hierbij kunnen verschillende deelnemers de rol van 'netwerkmanager' innemen. Hoewel vanuit de theorie het belang van deze netwerkmanager wordt onderstreept, wordt door de respondenten van het netwerk in Brabant niet ervaren dat er een netwerkmanager is. Dit kan te maken hebben met de woordkeus in de interviews, waar 'manager' vaak als leider, ofwel besluitvormer is geïnterpreteerd. De voorzitter wordt vaak als procesmanager beschouwd, omdat deze de structuur van de overleggen bewaakt. De secretaris van het netwerk en de vertegenwoordiger van het RIEC doen veel ondersteunende taken die Klijn en Koppenjan (2000) typeren als netwerkmanagement, namelijk het in positie brengen van netwerkpartners. Buiten deze organisaties zijn andere deelnemers volgens de respondenten niet bezig met het managen van het netwerk.

In Noord-Holland wordt de vertegenwoordiger van het RIEC als belangrijkste uitvoerder van het managen van het netwerk gezien, die zich bezig houdt met het positioneren en samenbrengen van partners. Geen van de respondenten herkent zichzelf als 'manager' van het netwerk. Wel wordt door de respondenten veel wordt de term 'regisseur' gebruikt. Er vindt onenigheid plaats over wie deze regierol in zou moeten nemen: een vertegenwoordiger van het OM, de politie, het RIEC of de gemeente. In Noord-Holland zien respondenten vooral de gemeente als regisseur.

Vanuit het theoretisch kader is gebleken dat het managen van een netwerk vooral factoren kan beïnvloeden die te maken hebben met het positioneren van de deelnemers. Het gaat hierbij om de beleving van de noodzaak, de beleving van een gemeenschappelijk doel en de ervaren sociale en systemische complexiteit. Iedere deelnemer kan het managen van het netwerk inzetten om deze factoren te beïnvloeden. Om dit mogelijk te maken, zullen deelnemers aan het netwerk zich flexibel moeten opstellen en om kunnen gaan met rolverschuiving. Hierdoor kunnen regels blijvend worden aangescherpt en kunnen deelnemers elkaar aanspreken op hun positie. Op deze manier kan ingezet worden op vooral de versterking van de beleefde noodzaak en beleefd gemeenschappelijk doel. Ook kan de sociale en systemische complexiteit op deze manier meer inzichtelijk worden gemaakt. Op dit moment wordt het managen van het netwerk niet bewust als strategie ingezet, terwijl deze strategie wel mogelijk maakt dat deelnemers beter op de hoogte zijn van hun positie in het netwerk. Deze strategie kan zodoende vooral worden ingezet voor de versterking van de beleefde noodzaak.

Over de evaluatie van het ervaren succes van proces en resultaat

Met een evaluatie op niveau van maatschappij, netwerk en organisatie/deelnemer, ontstaat er inzicht op het ervaren succes van proces en resultaat. Hiermee wordt inzicht verkregen hoe de deelnemers ervaren waar het netwerk kan worden versterkt. In Brabant is na een jaar een uitgebreide evaluatie geweest waaruit een aantal aanpassingen van het proces en samenstellingen zijn voortgekomen. Respondenten vinden het erg waardevol om 'zonder problematiek' bij elkaar te zitten en een metagesprek te voeren over het leerproces binnen het netwerk. In Noord-Holland is er nog geen gestructureerde evaluatie geweest, maar hebben respondenten wel de behoefte een gestructureerde evaluatie te houden, al is de tijd schaars en wil iedereen meer dan eigenlijk kan. Bijna alle respondenten vinden het te vroeg om iets te zeggen over de ervaring van successen van het resultaat. 'Daar is het nog te vroeg voor', is een veelgehoord antwoord. Iedere respondent is tevreden over de mogelijkheid de verschillende partners te ontmoeten in het netwerk. Hierbij ervaren respondenten dat het nog 'zoeken' is naar de meest ideale manier van de netwerksamenwerking. Zij hebben de behoefte om het proces van de samenwerking meer in te kaderen. Daarnaast is de werkwijze van het netwerk nog niet direct bepaald. Zo is er in Noord-Holland behoefte om meer fenomeenanalyse te doen, dat wil zeggen: eerst inzicht verkrijgen in de manieren waarop het fenomeen van georganiseerde criminaliteit zich uit, voordat de aanpak wordt bepaald. Volgens de drie niveaus van Provan en Milward (2001) ervaren respondenten vooral succes in het proces: het is goed dat men elkaar nu regelmatig ziet en dat er langzamerhand structuren voor overleg komen. Respondenten geven aan dat er in de loop van de tijd meer ruimte ontstaat om processen meer inzichtelijk te maken en dat er behoefte is om op 'een andere manier' aan de slag te gaan met de casussen die voorbij komen.

Het evalueren van het netwerk heeft voor het netwerk in Brabant vooral invloed gehad op een groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden en daarmee indirect ook op de beleving van betrokkenheid en participatievorm. De strategie van het evalueren helpt deze sociaal-cognitieve factoren te versterken, aangezien deelnemers naar elkaar duidelijk kunnen maken hoe zij de samenwerking ervaren.

Over het leren in een netwerk

De strategie van het leren in een netwerk kan worden ingezet om alle zeven sociaal-cognitieve factoren te versterken en is zodoende de belangrijkste strategie ter versterking van de netwerksamenwerking. Zoals Koppenjan en Klijn (2004) aangeven, zijn er op drie leerniveaus (cognitief, strategisch en institutioneel) strategieën in te zetten waarop deelnemers in een netwerk kunnen en zouden moeten leren. Respondenten in beide netwerken ervaren echter niet direct verschillende leerprocessen. Het leren gebeurt volgens de respondenten wel, maar niet expliciet.

Zo wordt het cognitief leren volgens de respondenten bemoeilijkt doordat er verschillende manieren van optreden zijn. Meer gezamenlijke beeldvorming kan ervoor zorgen dat deelnemers kunnen omgaan met verschillende percepties. Op deze manier kunnen factoren als de beleefde wederzijdse afhankelijkheid en een groeiend bewustzijn van betrokkenheid en participatievorm versterkt worden. Het 'gewoon beginnen' wordt door de meeste respondenten als waardevol ervaren, aangezien het bijdraagt aan het leren op strategisch niveau. Regels van het netwerk worden op deze manier als vanzelf ontdekt en kunnen worden vastgelegd. Door het blijvend bespreken van de spelregels kunnen organisaties minder vrijblijvend deelnemen aan de samenwerking. Op deze manier worden factoren als de beleving van betrokkenheid en participatievorm en de ervaren sociale en systemische complexiteit versterkt. Er is bij de respondenten behoefte om eerder met elkaar in contact te komen, om al aan het begin van de eigen werkzaamheden een stabiele relatie op te bouwen van waaruit een perspectief gedeeld kan worden. Een van de doelen van institutioneel leren is immers het vormen van een gemeenschappelijke taal (Koppenjan & Klijn, 2004). Dit kan volgens respondenten bijvoorbeeld door het gezamenlijk volgen van een opleiding.

Aangezien dit op dit moment niet het geval is, zal er tijdens de netwerksamenwerking ingezet moeten worden op het leren in een netwerk. Hiervoor is het van belang dat voorafgaande de samenwerking wordt benoemd dat het netwerk het een 'lerend netwerk' is. Op deze manier weten deelnemers aan een netwerk waar zij aan toe zijn en staan zij eerder open voor de ontwikkelingen in het netwerk. Tegelijkertijd wordt hiermee erkend dat de opbouw van een netwerk verschillende fasen kent en dat de samenwerking niet van begin af aan soepel zal verlopen. Wanneer deelnemers hierop zijn voorbereid, zijn zij sneller bereid om te ontwikkelen.

De respondenten van Brabant en Noord-Holland zijn op dit moment onvoldoende ingesteld op verschillende fasen van de samenwerking. Deelnemers willen snel resultaat behalen, maar hebben ook tijd nodig om meer van en over elkaar te leren. Dit is ook belangrijk voor het afstemmen van verwachtingen. Zo verwachtten de meeste respondenten sneller stappen te kunnen zetten rondom het delen van informatie. Door te erkennen dat dit ook een proces van leren is, kunnen verwachtingen van elkaar worden gemanaged en blijven deelnemers zich ontwikkelen.

Volgens de respondenten zouden vooral de procedures nog meer aandacht mogen krijgen en moet er worden nagegaan of de beschreven procedures daadwerkelijk worden uitgevoerd zoals bedoeld. Met name in Noord-Holland wordt er een te grote vrijblijvendheid ten aanzien van het netwerk ervaren en is er behoefte aan het ontwikkelen van nieuwe procedures. Zowel de ontwikkeling van procedures als de ontwikkeling van flexibiliteit is belangrijk. Het leren in een netwerk bevordert beide aspecten en kan zo helpen met het bereiken van balans in de spanning van flexibiliteit versus stabiliteit.

Over het beïnvloeden van percepties en verwachtingen

Voor het beïnvloeden van percepties en verwachtingen zijn in het theoretisch kader drie strategieën benoemd: de ontwikkeling van nieuwe procedures, het stimuleren van sociale en inhoudelijke variatie en het management van verwachtingen.

Het ontwikkelen van nieuwe procedures is voornamelijk gebeurd op basis van een evaluatie. Respondenten geven aan dat zij nog meer nieuwe procedures zouden willen ontwikkelen, om de structuur van het netwerk meer helder te krijgen en zodoende hun positie in het netwerk makkelijker te bepalen. Een van de respondenten uit Noord-Holland heeft aangegeven een keer rond een bepaalde casus een brainstorm te hebben gedaan en heeft dit zeer positief ervaren. Het ontwikkelen van nieuwe procedures zou volgens respondenten vooral moeten plaatsvinden naar aanleiding van een gezamenlijke evaluatie of brainstorm. De vraag van respondenten is hierbij of eerst de procedure beschreven moet worden en dan de uitvoering, of juist andersom. In beide netwerken gebeurt de ontwikkeling van nieuwe procedures op beide manieren.

Wat betreft het stimuleren van de sociale variatie, geven alle respondenten aan dat indien nodig meer partners mogen aansluiten. Zij zien daarbij echter wel moeilijkheden met het delen van informatie. Zo is het bijvoorbeeld gewenst om energieleveranciers en woningcorporaties deel te laten nemen voor de aanpak van bijvoorbeeld hennepsteelt, maar de Belastingdienst mag volgens haar regelgeving niet met private partijen informatie delen en dus worden deze voorlopig buiten de samenwerking gelaten. Door respondenten wordt aangegeven dat er indien nodig andere partners worden ingeschakeld. Enkele respondenten ervaren dat zij hun aanwezigheid in de samenwerking steeds moeten opeisen en andere partners duidelijk moeten maken wat hun waarde in de samenwerking kan zijn. Dit maakt duidelijk dat het betrekken van 'andere' partners nog niet zo vanzelfsprekend is. Veel respondenten zijn al blij met de huidige betrokken partners en schuwen de inbreng van nog meer partners. Het lijkt echter dat een gebrek aan inzicht over de mogelijkheden van andere partners belemmert om sociale variatie te bevorderen en daarbij ruimte te geven aan nieuwe ideeën over de aanpak van het probleem, dan wel nieuwe inzichten over het fenomeen van georganiseerde criminaliteit. De inzet van deze strategie zou echter wel helpen om de

beleefde wederzijdse afhankelijkheid te versterken, aangezien deelnemers zo meer inzichtelijk kunnen maken wat zij kunnen bijdragen aan de integrale aanpak. Op deze manier wordt ook het groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden versterkt.

De meeste respondenten zijn terughoudend met het management van verwachtingen. Er wordt echter wel noodzaak gevoeld om te hooggespannen verwachtingen te voorkomen, door niet teveel te beloven aan elkaar en het soms wat 'vaag' te houden. Om echt te kunnen samenwerken en goed op de hoogte te zijn van ieders mogelijke inbreng, kan volgens de respondenten meer structuur helpen de verwachtingen in te kaderen.

Het beïnvloeden van percepties en verwachtingen gebeurt in beide netwerken niet heel uitgebreid. Er wordt wel gereflecteerd en gebrainstormd, maar dit zou volgens de respondenten een meer omvangrijker karakter mogen hebben. Door meer duidelijkheid te krijgen over de mogelijkheden van partners die nu niet in beeld zijn, zou er meer sociale variatie kunnen ontstaan en zouden nieuwe ideeën ruimte kunnen krijgen, wat zorgt voor een breder inzicht in de georganiseerde criminaliteit. Op deze manier zouden er andere manieren gevonden kunnen worden om deze criminaliteitsvorm aan te pakken en kan de inzet van capaciteit en middelen worden verdeeld over meerdere partners. Het daadwerkelijk managen van verwachtingen uit zich vooral in elkaar niet te veel beloven, om te hooggespannen verwachtingen tegen te gaan.

5.3. De analyse van drie sets van resultaten: een overzicht

In het theoretisch kader is duidelijk gemaakt dat de keus voor de inzet van een strategie ter versterking van het netwerk afhangt van een disbalans in een van de drie netwerkspanningen efficiëntie versus inclusiviteit, interne versus externe legitimiteit en flexibiliteit versus stabiliteit (naar Provan & Kenis, 2008). De resultaten van de analyse komen terug in deze drie spanningen. Dit analysehoofdstuk wordt afgesloten met een overkoepelende beschouwing, die zodoende kan leiden tot het antwoord op de vraag welke strategieën het meest relevant zijn om sociaal-cognitieve factoren binnen een samenwerking positief te beïnvloeden om de samenwerking te versterken.

Uit de analyse van de sociaal-cognitieve factoren is duidelijk geworden dat deelnemers aan de netwerken weinig inzicht in elkaars doelen, belangen en organisatieachtergrond hebben. Hierdoor is de positie van iedere deelnemer niet volledig helder en bestaat er onbegrip voor bijvoorbeeld het niet delen van informatie. Voor sommige organisaties is het lastig de juiste organisatievertegenwoordiger aan te wijzen, terwijl deze door de respondenten juist wordt gezien als belangrijke schakel tussen het netwerk en de achterliggende organisatie voor de daadwerkelijke uitvoering van de integrale aanpak. De vraag is echter in hoeverre de achterliggende organisaties bij de activiteiten van het netwerk moeten worden betrokken. Om de sociaal-cognitieve factoren te versterken, geven respondenten aan dat zij voornamelijk behoefte hebben aan meer structuur. Graag zien zij heldere kaders waarin de samenwerking plaats moet vinden, om inzichtelijk te maken op welke manier ieder kan bijdragen in de samenwerking. Opvallend is dat respondenten sterk ervaren dat het netwerk nog in opbouw is, maar dat zij verwachten dat 'het echte werk' spoedig zal beginnen. Respondenten ervaren zo een verschil in de initiële en 'post-initiële' fase van de samenwerking. De initiële fase van de samenwerking is een proces van aftasten, terwijl in de post-initiële daadwerkelijk stappen kunnen worden gezet. Deze post-initiële fase is volgens respondenten bijna bereikt, waardoor 'echte' resultaten bereikt kunnen worden.

De analyse van de inzet van strategieën heeft laten zien dat niet alle vier strategieën ter versterking van de samenwerking bewust worden ingezet. Dit heeft te maken met het aftastende karakter van de samenwerking, waardoor respondenten het idee hebben eerst nog even de samenwerking af te wachten voordat daadwerkelijk actie wordt ondernomen. Zo ervaren de respondenten dan ook nog geen succes in het resultaat maar wel in het proces van de samenwerking. Dit is duidelijk geworden in een evaluatie.

Respondenten geven aan dat evalueren gewenst is om succes- en knelpunten in kaart te brengen, maar dat evalueren lastig is in verband met tijdsdruk van de deelnemers. Meest belangrijk vinden respondenten om 'gewoon' maar te beginnen, zodat er mogelijkheden ontstaan om aan de hand van voorbeelden nieuwe acties op te starten. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat zij het liefst meer procedures zien om de samenwerking te versterken. Het lijkt een natuurlijke reflex om in onduidelijke situaties terug te grijpen op het vaststellen van kaders. Wanneer de organisatieachtergrond van iedere deelnemer inzichtelijk wordt gemaakt, wordt duidelijk wie welke positie inneemt in de samenwerking. Op deze manier kunnen strategieën meer bewust worden ingezet. Respondenten geven echter aan snel resultaten te willen behalen en niet te lang stil te staan bij de ontwikkeling van regelgeving. De strategie van het leren wordt hierbij weinig ingezet, terwijl deze juist kan helpen om deelnemers meer flexibel te laten zijn in de samenwerking wat ervoor zorgt dat zij minder behoefte hebben aan structuren.

5.3.1. Paradox van de netwerkspanningen

Respondenten ervaren verschillende spanningen binnen de samenwerking. Zo willen zij aan de ene kant snel van start gaan en resultaat behalen en vinden zij tegelijkertijd dat er eerst een proces van aftasten plaats moet vinden voordat daadwerkelijk effect kan worden bereikt. Ook hebben zij behoefte aan meer structuur en regels voor de samenwerking en tegelijkertijd willen ze graag al werkende de beste structuur vaststellen. Ten derde ervaren respondenten een spanning in hoeverre de achterliggende organisatie op de hoogte moet zijn van de netwerksamenwerking. Voor de vertegenwoordiging van iedere organisatie in het netwerk hechten respondenten veel waarde aan de aanwezigheid van de *juiste* organisatievertegenwoordiger. Deze moet voornamelijk voldoende mandaat hebben om toezeggingen te kunnen doen om de samenwerking op te starten. Voordat organisaties deze persoon kunnen afvaardigen, moet er binnen de organisatie het idee heersen dat het netwerk daadwerkelijk iets kan betekenen in de aanpak van georganiseerde criminaliteit en capaciteit vrijmaken voor de integrale aanpak. Hiervoor moet het netwerk zich weer eerst 'bewijzen', pas dan kunnen organisaties een goed besluit nemen over de hoeveelheid capaciteit die ingezet wordt en wie de beste organisatievertegenwoordiger is met het juiste mandaat.

Respondenten ervaren dat er voor de netwerksamenwerking veel afwegingen gemaakt moeten worden. Deze komen tot uiting in de drie netwerkspanningen van interne versus externe legitimiteit, efficiëntie versus inclusiviteit en flexibiliteit versus stabiliteit. Beide uitersten van de spanningen zijn nodig om de samenwerking effectief te maken, maar tegelijkertijd lijken in iedere spanning de twee uitersten elkaar uit te sluiten. Het omgaan met de spanningen is geen kwestie van het maken van keuzes. De paradox in de drie spanningen kan alleen overwonnen worden door een hoge mate van flexibiliteit.

Efficiëntie en inclusiviteit in balans

Door de meeste respondenten wordt de wederzijdse afhankelijkheid in ruime mate ervaren. Vooral capaciteitswinst is voor deelnemers van belang, zij willen graag resultaat behalen. Om gezamenlijk aan te slag te kunnen is er echter een hoge mate van vertrouwen nodig. Dit wordt opgebouwd tussen individuen, maar respondenten vinden het ook belangrijk dat ze vervangbaar zijn in de samenwerking. Ook vinden deelnemers het belangrijk dat er inzichtelijk wordt gemaakt wie waarom aan de samenwerking deelneemt. De organisatieachtergrond van de deelnemers is bij anderen meestal niet bekend, waardoor er snel onbegrip ontstaat wanneer zaken anders gaan dan vanuit de eigen organisatie gewend.

Met de strategie van het leren kan de disbalans tussen efficiëntie en inclusiviteit worden hersteld. Met de inzet op het inzicht verschaffen in de institutionele relaties en bedoelingen van iedere organisatie en het bevorderen van gezamenlijke beeldvorming wordt deelname van iedere organisatie gerechtvaardigd. Een gezamenlijke beeldvorming zorgt dat deelnemers sneller op één lijn zitten waardoor zij makkelijker effect kunnen bereiken. Deze strategie kan worden aangevuld met het managen van het netwerk. Deze

strategie zorgt ervoor dat de noodzaak door organisatie wordt herkend en het doel van de samenwerking als gemeenschappelijk wordt ervaren.

Interne en externe legitimiteit in balans

De belangrijkste uiting van de spanning tussen interne en externe legitimiteit is dat de achterliggende organisatie vaak niet genoeg op de hoogte is van de samenwerking. Door gemeenten wordt de noodzaak voor de samenwerking niet beleefd en het gemeenschappelijk doel van de samenwerking is niet voor iedereen duidelijk. De vraag van de respondenten is in welke mate de achterliggende organisatie betrokken moet worden. Deelnemers aan de netwerken staan zeer positief tegenover de samenwerking, maar zonder support van de achterliggende organisatie kunnen individuen lang niet alles bereiken wat zij zouden willen. Wanneer organisaties niet voldoende afweten van de doelstellingen van het netwerk, kunnen zij niet de juiste organisatievertegenwoordiger aanwijzen waardoor deelnemers aan het netwerk niet de stappen kunnen maken die zij zouden willen maken. Tegelijkertijd moeten er niet te veel deelnemers in het netwerk plaatsnemen, om de besluitvorming soepel te houden.

Met de inzet van de strategie van het leren kan de disbalans tussen interne en externe legitimiteit worden opgelost. Door meer aandacht te hebben voor de achterliggende organisaties en het doel van de samenwerking voor zowel de deelnemers als voor de achterliggende organisaties helder te maken kan de juiste organisatievertegenwoordiger worden aangesteld. Door blijvend de verschillende percepties te analyseren wordt steeds meer duidelijk wie waarom mee doet en hoe de verschillende deelnemers elkaar kunnen aanvullen. Door breed gedragen oplossingen te zoeken kunnen resultaten worden behaald, die voor zowel deelnemers als de achterliggende organisaties inzichtelijk maakt waarom het netwerk bestaansrecht heeft. Deze strategie kan worden aangevuld met de strategie van het beïnvloeden van percepties en verwachtingen. Hiermee kan het gemeenschappelijk doel worden vastgesteld en de verwachtingen van elkaar zo reëel mogelijk worden gehouden.

Flexibiliteit en stabiliteit in balans

Op dit moment is nog niet voor iedereen helder op welke manier zij het best kunnen participeren in de samenwerking. Het betrekken van alle gemeenten lijkt een onmogelijke opgave. Ook de positie van het RIEC is nog niet helder: is zij een ondersteuner van het netwerk, of vertegenwoordiger van gemeenten? Verwacht werd dat de samenwerking sneller op zou starten en sneller resultaat zou worden behaald. Ook ervaren respondenten dat de juiste personen aan tafel helpt om sneller beslissingen te kunnen nemen. Het adagium 'gewoon maar beginnen' is voor veel respondenten de grootste wens, maar blijkt in praktijk moeilijk te realiseren. Respondenten geven aan dat zij behoefte hebben aan meer structuur om de samenwerking in te kaderen, zodat voor iedereen duidelijk is hoe het netwerk werkt.

Deze spanning tussen flexibiliteit en stabiliteit kan worden overwonnen door de inzet van de strategie van het leren in een netwerk. De erkenning dat deelnemers zich in een lerend netwerk bevinden, zorgt ervoor dat deelnemers weten dat zij zich voortdurend moeten ontwikkelen en zich flexibel op moeten stellen om de samenwerking te laten slagen. Hiermee wordt voor alle deelnemers inzichtelijk dat er een verschil is tussen de initiële en post-initiële fase van de samenwerking. Door een blijvende reflectie van elkaars positie wordt een vermogen ontwikkeld om over de eigen organisatiegrens heen te kijken. Het benadrukken van de wederzijdse afhankelijkheid zorgt ervoor dat organisaties minder vrijblijvend deel kunnen nemen en meer inzicht bieden in hun mogelijkheden. Het blijvend bespreken van de spelregels zorgt er ten slotte voor dat de stabiliteit van het netwerk wordt geborgd doordat de regels voortdurend worden getoetst aan de werkelijke gang van zaken. Deze strategie kan worden aangevuld met de strategie van het evalueren van het ervaren succes van proces en resultaat. Een evaluatie maakt inzichtelijk hoe deelnemers het netwerk ervaren en waar zij versterking nodig vinden.

5.4. Samenwerken over de grenzen heen: afsluiting

In dit hoofdstuk zijn vanuit de empirische verkenning de meest opvallende resultaten gepresenteerd om te komen tot het antwoord op de vraag welke strategie het meest relevant is ter versterking van de sociaal-cognitieve factoren binnen de samenwerking. De belangrijkste uitkomst van de analyse van de sociaal-cognitieve factoren is dat respondenten weinig inzicht in elkaar en elkaars achtergrond hebben. Hierdoor weten zij niet goed hoe zij elkaar kunnen aanvullen en op welke manier zij daadwerkelijk een integrale samenwerking kunnen bereiken. Hier speelt mee dat het doel van de samenwerking erg abstract is opgesteld waardoor deelnemers niet goed kunnen bepalen welke inzet zij kunnen doen. Daarbij vinden organisaties het lastig om de juiste organisatievertegenwoordiger aan te wijzen. Voor een effectieve samenwerking is het nodig dat er een organisatievertegenwoordiger aanwezig is die het juiste mandaat heeft om beslissingen te kunnen nemen die in zijn achterliggende organisatie kunnen worden uitgevoerd. Doordat sommige deelnemers op dit moment vragen uit het netwerk eerst terug moeten nemen naar de eigen organisatie voordat zij besluiten kunnen nemen, verloopt de besluitvorming stroperig. Respondenten geven aan dat zij een betere structurering van de samenwerking willen zien, aangezien volgens hen op deze manier de samenwerking kan worden versterkt.

De sociaal-cognitieve factoren komen tot uiting in de spanning efficiëntie versus inclusiviteit, interne en externe legitimiteit en flexibiliteit versus stabiliteit. Deze spanningen maken inzichtelijk dat de uitdagingen van het netwerk overwonnen moeten worden door in iedere spanning een balans te vinden. De paradox van de spanningen moeten overwonnen worden door het stimuleren van efficiëntie én inclusiviteit, interne én externe legitimiteit en flexibiliteit én stabiliteit.

De strategie van het leren kan het meest effect bereiken voor het versterken van de samenwerking, doordat deze strategie leert omgaan met de drie netwerkspanningen. Deze strategie biedt een mogelijkheid om met schijnbaar tegenstellende factoren om te gaan. Het lerend karakter van het netwerk kan deelnemers stimuleren om blijvend oog te houden voor andere percepties en zo keuzes te kunnen maken voor de uitdagingen waarvoor deelnemers staan. De strategie van het leren kan indien nodig worden aangevuld met de andere strategieën.

In het volgende hoofdstuk wordt een definitief antwoord gegeven worden op de vraag op welke manier sociaal-cognitieve factoren effectief te beïnvloeden zijn in een integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit. Op basis van deze conclusie worden vervolgens aanbevelingen gedaan hoe dit daadwerkelijk te bereiken.

6. Conclusie en aanbevelingen

6.1. Inleiding

‘De criminaliteit is georganiseerd. Nu wij nog.’

Onder deze titel is in dit onderzoek een verkenning gedaan naar integrale veiligheidsnetwerken rondom de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het strafrecht biedt onvoldoende mogelijkheden om de schade die de georganiseerde criminaliteit aanricht in de Nederlandse samenleving aan te pakken. De complexe verwevenheid tussen onderwereld en bovenwereld zorgt ervoor dat ook andere overheidsorganisaties zoals de Belastingdienst en gemeenten door hun unieke informatiepositie aanzienlijke invloed hebben op de aanpak van dit probleem. Een combinatie van de strafrechtelijke, fiscale en bestuurlijke aanpak is benoemd als meest optimale vorm voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Binnen het Centrum Versterking Opsporing (CVO) wordt echter ervaren dat het veel politieambtenaren niet lukt om effectief samen te werken met andere overheidspartijen. Naar aanleiding van de uitvoering van de hefboom ‘netwerkend werken’, benoemd in de Strategie Aanpak Criminaliteit, heeft de politie ervaren dat zij niet weet wat partners van haar verwachten. Hierdoor is het lastig te bepalen hoe zij, maar ook de andere partners, zich in het netwerk moeten gedragen. Om de verwarring over de positie die iedere deelnemende organisatie inneemt te verduidelijken, is de politie op zoek naar andere vormen dan institutionele prikkels om de samenwerking te versterken. Het doel van dit onderzoek is zodoende het identificeren welke strategieën, die sociaal-cognitieve factoren kunnen beïnvloeden, van belang zijn voor een succesvolle samenwerking tussen betrokken overheidsorganisaties die georganiseerde criminaliteit aanpakken. Uit deze doelstelling is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Op welke manier zijn in een integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit strategieën in te zetten om relevante sociaal-cognitieve factoren effectief te beïnvloeden?

6.2. Samenwerken in netwerken

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, is een verkennend literatuuronderzoek gedaan naar samenwerken in veiligheidsnetwerken. Hierin is duidelijk geworden dat in iedere netwerksamenwerking drie spanningen tot uiting komen: efficiëntie versus inclusiviteit, interne legitimiteit versus externe legitimiteit en flexibiliteit versus stabiliteit. Deze moeten in balans zijn om de samenwerking effectief te houden. Vervolgens zijn zeven sociaal-cognitieve factoren benoemd die van invloed zijn op een netwerksamenwerking, waarvan er vier voorafgaande de samenwerking een rol spelen en drie tijdens de samenwerking. Zo zijn factoren voorafgaande de samenwerking de beleving van noodzaak, gemeenschappelijk doel, wederzijdse afhankelijkheid en betrokkenheid en participatievorm. De factoren tijdens de samenwerking zijn verwachtingen van elkaar, de ervaren sociale en systemische complexiteit en een groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en afhankelijkheden. Deze factoren komen elk tot uiting in een van de drie netwerkspanningen. Aan de hand van de theorie van Koppenjan en Klijn (2004) zijn vier strategieën benoemd om de netwerksamenwerking voor deze factoren te versterken: het managen van een netwerk, het inzicht in ervaren succes van proces en resultaat middels een evaluatie, het leren in een netwerk en het beïnvloeden van percepties en verwachtingen. Deze vier strategieën zijn gekoppeld aan de factoren waarop zij het meeste invloed hebben. In een overkoepelende synthese is duidelijk geworden dat de strategieën gekozen moeten worden aan de hand van een disbalans die zich in één of meerdere netwerkspanningen voordoet.

6.3. Samenwerken in Brabant en Noord-Holland

De inzichten vanuit de theorie zijn geoperationaliseerd en onderzocht in een empirische verkenning in twee netwerken rondom de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Daarbij is onderzocht in welke mate de genoemde factoren bij de netwerkdeelnemers aanwezig zijn en in hoeverre de strategieën ter versterking van de samenwerking worden ingezet. Alle respondenten, vertegenwoordigers van politie tot Belastingdienst in zowel Brabant als Noord-Holland, ervaren het werken in een netwerk als zeer positief. Zij vinden het een goede zaak dat verschillende overheidsorganisaties samenkomen om de georganiseerde criminaliteit gezamenlijk aan te pakken. Toch is het volgens de meeste respondenten nog 'te vroeg': zij vinden dat het lang, eigenlijk te lang duurt voordat resultaten worden behaald. De beleving van de zeven sociaal-cognitieve factoren die van invloed zijn op de samenwerking is bij sommige respondenten niet groot. Zo ervaren respondenten dat de noodzaak om georganiseerde criminaliteit in een netwerk aan te pakken niet door alle gemeenten wordt beleefd. Hierdoor wordt het samenwerken bemoeilijkt. Daarnaast weten niet alle respondenten wat het precieze doel van de samenwerking is, waardoor zij ervaren dat de samenwerking nog in een 'aftastende' fase is. Hierbij hebben respondenten nog niet voldoende inzicht in elkaars doelen en achtergrond, waardoor het moeilijk is om in te schatten op welke manier de verschillende organisaties elkaar kunnen aanvullen. Tegelijkertijd vragen respondenten zich af in hoeverre de achterliggende organisatie betrokken moet worden in de samenwerking. Deze is wel van belang om beslissingen genomen in het netwerk uit te voeren en voldoende capaciteit vrij te maken voor de integrale aanpak. Een *juiste* organisatievertegenwoordiger moet volgens respondenten deelnemen aan het netwerk om een soepele besluitvorming te bereiken en zo effectief samen te werken.

De vier strategieën die zijn benoemd, worden door de meeste respondenten niet bewust ingezet. Dit heeft ook te maken met het afwachtende karakter van de samenwerking, waarin deelnemers nog op zoek zijn naar de positie die zij in het netwerk kunnen innemen. De strategie van het evalueren wordt door respondenten als zeer positief ervaren, doordat inzicht wordt verkregen hoe verschillende deelnemers zich in het netwerk positioneren en waar verbeteringen kunnen plaatsvinden. Respondenten geven aan dat het beter afbakenen van het proces en het bepalen van regels kan helpen bij het meer structureel maken van de samenwerking en meer duidelijkheid kan verschaffen over de positie die ieder in kan nemen.

6.4. Drie spanningen in balans

Dit onderzoek heeft als titel 'De criminaliteit is georganiseerd. Nu wij nog'. Deze titel is afgeleid van uitspraken van verschillende respondenten. Hierbij worden twee veronderstellingen gedaan. Ten eerste: de criminaliteit is georganiseerd en ten tweede: de overheid moet zich organiseren om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Of de criminaliteit inderdaad georganiseerd is, is in dit onderzoek niet ter sprake gekomen. Er zouden echter wel vraagtekens bij deze uitspraak kunnen worden gezet. Natuurlijk maken criminelen gebruik van netwerken en organisaties om hun activiteiten te kunnen uitvoeren. Toch is deze vorm van organiseren essentieel anders: het gaat om het behalen van financieel of materieel gewin in plaats van het bereiken van positief effect in de samenleving.

In de empirische verkenning is duidelijk geworden dat respondenten aangeven behoefte te hebben aan meer structuur binnen de samenwerking. Deze behoefte moet niet genegeerd worden: het is nodig om gezamenlijk procedures te blijven ontwikkelen. Met de spanning van flexibiliteit versus stabiliteit is echter aangetoond dat niet alleen ingezet moet worden op de verbetering van structuren. Deelnemers aan een netwerk moeten ook een hoge mate van flexibiliteit bezitten om in een netwerksamenwerking samen te kunnen werken.

Naast de spanning van flexibiliteit versus stabiliteit komen de spanningen efficiëntie versus inclusiviteit en interne versus externe legitimiteit in beide netwerken tot uiting. Deelnemers moeten continu

de paradox van de drie spanningen overwinnen. Hiervoor is een hoge mate van aanpassend vermogen nodig. Een aanpassend vermogen kan worden bereikt door de inzet van de strategie van het leren in een netwerk. Wanneer ingezet wordt op een lerend netwerk worden veel van de sociaal-cognitieve factoren beïnvloed. Voor het leren in een netwerk is iedereen verantwoordelijk en het gebeurt in gezamenlijkheid. Hiervoor is het van belang om aan de start van de samenwerking te erkennen dat de samenwerking zich blijvend ontwikkelt. Ook weten deelnemers zo dat de samenwerking niet in één keer van de grond zal komen, maar dat er een initiële en post-initiële fase worden onderscheiden. Door in te zetten op het verhogen van de flexibiliteit van deelnemers aan het netwerk zal de samenwerking zich in positieve zin blijvend vormen.

De manieren om te leren in een netwerk zijn gezamenlijke beeldvorming, grensoverschrijdende reflectie, het zoeken naar breed gedragen oplossingen en het stimuleren van erkenning van wederzijdse afhankelijkheid. Ook het bespreken van de spelregels, het duidelijk maken van institutionele achtergronden en blijvend verschillende percepties analyseren zijn van belang. Het inzicht in elkaars organisatieachtergrond wordt zo vergroot. Het is van belang dat de juiste organisatievertegenwoordiger wordt benoemd. Deze moet beschikken over voldoende mandaat om besluiten in de eigen organisatie door te kunnen voeren en moet andere organisaties een weg kunnen wijzen in de eigen organisatie. Met het voor deelnemers inzichtelijk maken van de drie netwerkspanningen kan duidelijk worden gemaakt dat de samenwerking altijd balanceert tussen twee uitersten.

Door van begin af aan duidelijk te maken dat het netwerk een lerend netwerk is, kan er ruimte ontstaan om onzekerheden rondom het werkproces van het netwerk te hanteren. Deze zal in gezamenlijkheid moeten worden ontwikkeld. Hiervoor is het van belang dat deelnemers samenkomen, ook al zijn er nog geen vastomlijnde procesbeschrijvingen. Op deze manier kunnen de netwerkdeelnemers het netwerk zelf vormgeven. Toch zijn enkele kaders voor het werkproces van het netwerk wel nodig, zoals de reden van het bestaan van het netwerk en het vaststellen van het gemeenschappelijk doel.

Een netwerk voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit moet zichzelf leren organiseren, de paradoxen van netwerkspanningen overstijgen en gebruik maken van een ruim kader voor het werkproces.

6.5. Praktische aanbevelingen

Vanzelfsprekend kan de conclusie van dit onderzoek worden vertaald naar de praktijk. Naast het CVO zijn veel organisaties bezig om het samenwerken met andere partners zo goed mogelijk in hun organisatie in te bedden. Onderstaande aanbevelingen zijn gemaakt naar aanleiding van de ervaringen van de respondenten uit de netwerken in Brabant en Noord-Holland. Zij zijn exemplarisch voor meerdere netwerken van de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Onderstaande aanbevelingen gelden voor organisaties die aan de slag gaan of zijn met een integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit. Om te leren in een netwerk, kan zowel voorafgaande de samenwerking als tijdens de samenwerking ingezet worden op de versterking van het netwerk.

Voorafgaande de samenwerking

Aanbeveling 1: stel intern ruime kaders voorafgaande de samenwerking

Voordat een organisatie besluit te participeren in een netwerksamenwerking voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit, is het belangrijk dat de organisatie eerst zelf bepaalt wat ze met de samenwerking wil bereiken. Erkend moet worden dat een samenwerking een initiële en post-initiële fase kent en zodoende niet in één keer slagvaardig zal zijn. Voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit moet in kaart worden gebracht wat de mogelijkheden van de eigen organisatie zijn. Hierbij moet inzichtelijk

worden gemaakt welke middelen de organisatie kan inzetten en ook wat de organisatie als partner in het netwerk kan bieden. Zo kan er een kader worden gemaakt hoeveel fte er ingezet kan worden over een langere termijn. Aangezien netwerken fluide zijn, is het nodig om een zo flexibel mogelijk kader op te stellen. In ieder geval moet er voldoende ruimte worden vrij gemaakt om aan het netwerk deel te kunnen nemen, juist wanneer nog niet duidelijk is hoeveel inzet dit kost. Ten slotte kan in kaart worden gebracht wat de eigen organisatie al weet over andere organisaties en welke mogelijkheden zij hebben. Hierbij kan worden bepaald op welke manier andere organisaties de eigen organisatie kunnen aanvullen en de eigen organisatie de andere.

Aanbeveling 2: Breng de juiste organisatievertegenwoordiger in het netwerk

De organisatievertegenwoordiger moet voldoende mandaat hebben om afspraken te kunnen maken en toezeggingen te kunnen doen op het gebied van inzet van capaciteit. Ook moet de vertegenwoordiger voldoende bevoegdheid hebben om genomen besluiten in het netwerk uit te kunnen voeren binnen de eigen organisatie. Zeker in een beginnende samenwerking moet dit iemand zijn die enthousiast staat tegenover samenwerken en in staat is om in een lerend netwerk te participeren. Ten slotte moet dit iemand zijn die als 'poort' kan functioneren voor de andere organisaties. Hiervoor moet hij of zij goed op de hoogte zijn van de ontwikkelingen en mogelijkheden van de eigen organisatie. Op deze manier kan de organisatievertegenwoordiger vragen van andere organisaties vertalen voor de eigen organisatie en hoeven andere organisaties niet veel moeite te doen om in contact te komen met de organisatie.

Tijdens de samenwerking

Aanbeveling 3: Wees doordrongen van het lerend vermogen van het netwerk

Met het erkennen van het lerend vermogen van het netwerk kunnen deelnemers meer begrip opbrengen voor de spanning tussen het behalen van resultaat en het leren kennen van de andere participerende organisaties. Maak duidelijk dat het netwerk in opbouw is en erken dat het nodig is om elkaar eerst meer te leren kennen voordat tot daadwerkelijke actie kan worden overgegaan. Hiervoor is het nodig dat deelnemers zich flexibel opstellen. Maak hierbij inzichtelijk dat een netwerksamenwerking een initiële en post-initiële fase kent. In gezamenlijkheid zal het netwerk ontwikkeld worden.

Aanbeveling 4: Vergroot de kennis over elkaar

Met het vergroten van de kennis over elkaar wordt inzichtelijk op welke manier de organisaties elkaar kunnen aanvullen. Geef bijvoorbeeld presentaties over hoe in de eigen organisatie de besluitvorming in elkaar zit, de verantwoordingspatronen en de mogelijkheden voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Geef hierbij concrete en zo gedetailleerd mogelijke voorbeelden - bijvoorbeeld wat de organisatie doet bij het opruimen van een hennepkwekerij. Dit kan ook door bijvoorbeeld het meelopen en meekijken bij elkaar. Op deze manier wordt voor de andere deelnemers duidelijk welke kennis en aanpak de andere organisaties hebben en op welke wijze gegevens uit informatiebronnen binnen de organisatie ingezet worden. Dit levert op dat deelnemers meer begrip voor elkaar hebben, elkaar kunnen aanvullen en zich meer flexibel kunnen opstellen.

Aanbeveling 5: Vergroot de interne kennis

Maak voor de achterliggende organisatie de doelen van de samenwerking duidelijk, zodat er draagvlak kan ontstaan voor het netwerk. Heb oog voor het gewenste effect in de samenleving, wat de organisatie daarbij zou kunnen betekenen en wat andere organisaties daarbij betekenen. Maak duidelijk wat er in het netwerk gebeurt en waarom dat gebeurt. Voorbeelden zijn hierbij een must. Daarnaast is het nodig dat de organisatie zich bewust wordt van de (juridische) mogelijkheden die zij heeft in de samenwerking met andere

overheidspartijen en de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Maak met name rond het delen van informatie voor iedere betrokken medewerker zichtbaar wat de mogelijkheden zijn, met vooral de focus op wat wel kan. Maak hierbij duidelijk dat andere organisaties vaak niet alle beschikbare informatie nodig hebben, maar juist specifieke onderdelen ervan. Maak daarom duidelijk wat andere organisaties nodig hebben en waarom. Op deze manier kan informatiedeling vereenvoudigd worden.

Aanbeveling 6: Gewoon beginnen

Om de spanning tussen flexibiliteit en stabiliteit te overwinnen, zal er voortdurend een zoektocht moeten worden gemaakt om de beste manier van werken uit te vinden en structuren vast te leggen. Om uit te vinden welke manier de beste manier is, moet ergens een begin gemaakt worden. Eindeloos de juiste structuren vast willen leggen zorgt misschien wel voor een hoge mate van stabiliteit, maar heeft als gevolg dat er weinig resultaten worden behaald. Door op een aftastende, maar niet afwachtende manier met een casus aan de slag te gaan, worden werkprocessen vanzelf duidelijk en wordt inzichtelijk hoe verschillende organisaties kunnen bijdragen. Het is waardevol te ervaren dat en hoe organisaties kunnen leren van elkaar.

Aanbeveling 7: Creëer evaluatiemomenten

Met het instellen van evaluatiemomenten kan worden gereflecteerd op de voortgang van het proces, de positie van de deelnemende organisaties, de aanwezige organisatievertegenwoordigers en de inbedding in de eigen organisatie. Daarbij kunnen processen worden vastgesteld of aangescherpt. Ook kunnen verwachtingen die men van een ander heeft worden getoetst. Daarnaast kan worden ingeschat of iedere organisatie weet heeft van de manier waarop deelnemers kunnen bijdragen aan de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Door met elkaar het metagesprek over de samenwerking aan te gaan, wordt het mogelijk gezamenlijk te leren.

6.6. Reflectie en discussie

De aanbevelingen die hierboven zijn gedaan gelden voor organisaties die bezig zijn of aan de slag gaan met een integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit. Hierbij geldt dat iedere organisatie zelf aan de slag moet om de samenwerking te versterken. Mensen in organisaties moeten erkennen dat samenwerken tijd nodig heeft en niet direct slaagt. Door naar het individu in de samenwerking te kijken wordt duidelijk dat een andere logica nodig is. Hierbij moet continu een balans worden gevonden voor drie netwerkspanningen. Het betekent niet dat er geen spanningen mogen bestaan, maar zeker in opstartende netwerken is het nodig dat deelnemers ervaren dat 'gewoon' samenwerken werkt.

Opvallend is dat er in de literatuur veel is gesproken over een *netwerkmanager*, één persoon of organisatie die het netwerk onderhoudt (zie bijvoorbeeld Koppenjan & Klijn, 2004). Alle respondenten hebben echter aangegeven dat zij niet ervaren dat er op dit moment zo'n netwerkmanager in het netwerk participeert en dat deze nodig zou zijn. Zij zijn ervan overtuigd dat iedere organisatie zich even hard moet inzetten om gezamenlijk resultaat te bereiken. De vraag naar *wie* het netwerk moet onderhouden is bij hen niet aan de orde.

Dit onderzoek heeft zich met name gericht op opstartende netwerken. Hierbij is er geen aandacht voor het functioneren van netwerken die langer bestaan en resultaat bereiken. Nader onderzoek kan inzichtelijk maken welke factoren en strategieën van belang zijn voor langer samenwerkende deelnemers.

Met de inzet van de strategie van het leren worden organisaties en netwerkdeelnemers gestimuleerd om zich te blijven ontwikkelen. Het is hierbij echter niet de bedoeling dat iedere medewerker zomaar wordt ingezet om in een netwerk te participeren. Zeker wanneer gemeente- en politieambtenaren al jarenlang hetzelfde werk doen is het de vraag in hoeverre zij zitten te wachten op nieuwe werkvormen. Het is een

uitdaging voor organisaties enthousiaste werknemers de ruimte te bieden nieuwe werkvormen in de organisatie te introduceren en zo zichzelf, de eigen organisatie en de samenwerking met anderen te blijven ontwikkelen.

Literatuurlijst

- Agranoff, R. & McGuire, M. (2001) Big Questions in Public Network Management Research, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3, 295-326
- Allison, G.T. (1971) *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown
- Ariño, A. & Torre, J. de la & Smith Ring, P. (2001) Relational Quality: Managing Trust in Corporate Alliances, *California Management Review*, 44 (1), 109-131
- Bevir, M. & Richards, D. (2009) Decentring Policy Networks: A Theoretical Agenda, *Public Administration*, 87 (1), 3-14
- Börzel, T.A. (1998) Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks, *Public Administration*, 76, 253-273
- Bruijn, H. de & Heuvelhof, E. ten & Veld, R. in 't (2002) *Process Management: Why Project Management Fails in Complex Decision Making Processes*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers
- Bruijn, H. de (2007) *Managing Performance in the Public Sector*. London, Routledge
- Bruijn, J.A. de & Kickert, W.J.M. & Koppenjan, J.F.M. (1993) Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: een slotbeschouwing. In: J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn, W.J.M. Kickert (red.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. 's-Gravenhage: VUGA
- Daele, D. van & Kooijmans, T. & Vorm, B. van der & Verbist, K. & Fijnaut, C. (2010) *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn, deel 3, de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland en België*. Antwerpen, Intersentia
- Dowding, K. (1995) Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach, *Political Studies*, 43, 136-158
- Geuijen, K. (2011) Samenwerken in publieke netwerken. In: M. Noordegraaf, K. Geuijen, A. Meijer (red.), *Handboek publiek management*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 97-114
- Hardy, C. & Phillips, N. (1998) Strategies of Engagement: Lessons from the Critical Examination of Collaboration and Conflict in an Interorganizational Domain, *Organization Science*, 9 (2), 217-230
- Kenis, P. & Provan, K. (2008) Het network-governance-perspectief. In: T. Wentink (red.), *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat*, 296-312
- Kickert, W.J.M. & Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (eds.) (1997) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications
- Klijn, E.H. (1996) *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft: Eburon
- Klijn, E.H. (2001) Rules as Institutional Context for Decision Making in Networks: The Approach to Postwar Housing Districts in Two Cities, *Administration & Society*, 33, 133-164
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2000) Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance, *Public management: an international journal of research and theory*, 2 (2), 135-158
- Koppenjan, J.F.M. & Bruijn, J.A. de & Kickert, W.J.M. (red.) (1993) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. 's-Gravenhage: VUGA
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004) *Managing Uncertainties in Policy Networks: A Network*

- Approach to Problem Solving and Decision Making*. London: Routledge
- Koppenjan, J.F.M. & Termeer, C.J.A.M (1996) Management van percepties, het faciliteren van reflectie. In: M. Gastelaars, G. Hagelstein (red.), *Management of meaning: besturen en organiseren als processen van betekenisverlening*. Utrecht: ISOR/CBM
- McEvily, B. & Perrone, V. & Zaheer, A. (2003) Trust as an Organizing Principle, *Organization Science*, 14 (1), 91-103
- Meuleman, L. (2007) Programmasturing: schakelen tussen netwerken, hiërarchie en marktdenken. In: School voor Politie Leiderschap: *Programmasturing: een tussenstand*. Warnsveld, Zijlstra, 27-43
- Moskowitz, G.B. (2005) *Social Cognition: Understanding self and others*. New York: The Guilford Press
- Noordegraaf, M. (2008) *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho
- Noordegraaf, M. & Geuijen, K. (2011) Maatschappelijke opdrachten en bestuurlijke reacties. In: M. Noordegraaf, K. Geuijen, A. Meijer (red.), *Handboek publiek management*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 31-48.
- Nooteboom, B. (2002) *Trust. Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar
- Poortinga, W. (2005) Vertrouwen en de perceptie van technologische risico's. In: R. Pieterman, P. Dekker, *Veiligheid, Vertrouwen en Good Governance*. Den Haag: Elsevier Juridisch, 93-107
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2008) Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2), 229-252
- Provan, K.G. & Milward, H.B. (2001) Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks, *Public Administration Review*, 61 (4), 414-423
- Rhodes, R.A.W. (2006) Policy Network Analysis. In: M. Moran, M. Rein, R.E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 425-447
- Rodríguez, C. & Langley, A. & Béland, F. & Denis, J. (2007) Governance, Power and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network, *Administration & Society*, 39 (150), 150-193
- Rooij, M. van (2010) De Nieuwe Ruimte. Organisatieontwikkeling met behulp van een systemisch perspectief. In: *Develop. Ingesloten patronen doorbreken*, 2, 40-47
- Schruijer, S. & Vansina, L. (2011) Samenwerking over organisatiegrenzen als psychologische opgave. In: M. Noordegraaf, K. Geuijen, A. Meijer (red.), *Handboek publiek management*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 241-256
- Thiel, van S. (2007) *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Twist, M.J.W. van (2002) *Dubbelspel: publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*. Utrecht: Lemma
- Twist, M.J.W. van & Klijn, E.H. (2007) Alliantievorming en het management van verwachtingen. Samenwerken als een kwestie van dubbeldenken en dubbeldoen, *M&O: tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, 5, 34-48
- Ven, A.H. van de (1976) On the Nature, Formation, and Maintenance of Relations among Organizations, *The Academy of Management Review*, 1 (4), 24-36.
- Weber, E.P. & Khademian, A.M. (2008) Wicked Problems, Knowledge Challenges and Collaborative Capacity Builders in Network Settings, *Public Administration Review*, 68, 334-349
- Wood, D. & Gray, B. (1991) Toward a Comprehensive Theory of Collaboration, *Journal of Applied Behavioral Science*, 27 (2), 139-162

Documenten

- B5 (2011) Visie en sturing bestrijding van georganiseerde criminaliteit B5
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2010) Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Het instrument in de praktijk. Rijswijk, Artoos
- KLPD (2008) Nationaal dreigingsbeeld 2008 Georganiseerde criminaliteit. Rotterdam, Thieme MediaCenter
- Ministerie van Algemene Zaken (2007) Samen werken samen leven, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011, Den Haag; Koninklijke De Swart
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008a) Programma Versterking Aanpak van Georganiseerde Misdad. Bijlage van kamerstuk Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2007-2008, kamerstuk 29911: bestrijding georganiseerde criminaliteit, nr. 10
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008b) Plan van aanpak programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdad
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009) Bestuurlijk akkoord geïntegreerde aanpak georganiseerde misdad
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2011) Jaarverslag RIECs 2008 en 2009
- Nimwegen, S.J.M. van (2011) Eindconcept Procesbeschrijving integraal regionaal keuzeproces
- Raad van Hoofdcommissarissen (2005) Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie. Den Haag, NPI
- Raad van Korpschefs (2011) Strategie Aanpak Criminaliteit 2011-2015
- RIEC (2009) Bestuurlijk aanpak van georganiseerde criminaliteit. Informatie over het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)
- SGBO (2002) Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit: ongewoon gewoon Een handreiking voor gemeenten. Den Haag: VNG Uitgeverij

Bijlage: interviewvragen met topics

Introductie

- uitleg onderzoek
- anonimiteit, opname en verwerking van interview

I Achtergrond

- Kunt u kort vertellen over uw loopbaan tot nu toe?
- Wat is uw functie in deze organisatie? Hebt u in deze functie beslissingsbevoegdheden?

II Over het netwerk - vooraf

- Kunt u de rol van uw organisatie, binnen de aanpak van georganiseerde criminaliteit en binnen dit netwerk toelichten? En wat is uw rol?
- Wat kan uw organisatie hierbij inzetten (welke middelen)?
 - o Mogelijkheden (capaciteit en middelen)
- Wat wil uw organisatie hiermee bereiken?
- In hoeverre heeft uw organisatie andere partners/dit netwerk nodig om dit te bereiken? Lukt dat?
 - o Noodzaak, wederzijdse afhankelijkheid
- Wat was er voor u(w organisatie) belangrijk om tot het netwerk toe te treden? Op welke manier is dit gebeurd?
- Is er een gemeenschappelijk doel gedefinieerd? Hoe ging dat in zijn werk? Is daar nu nog aandacht voor?
 - o Mogelijkheid vervullen van eigen doel
- Vindt u dat alle partners gelijkwaardig in het overleg staan?
- Hoe zou u de samenwerking typeren?
- Hebt u het idee dat de aanwezige organisaties worden vertegenwoordigd door een relevante representatie?

III Over het netwerk - tijdens

- Wat vindt u van de huidige vorm van samenwerking?
- Welke verwachtingen van de andere organisaties heeft u ten aanzien van hun aandeel in het netwerk? Kunt u hun rol beschrijven? Voldoen zij aan uw verwachtingen? Waarom wel/niet?
- Hoe ervaart u de samenwerking met andere partners (vertrouwen)? Is het van belang (geweest) elkaar als individu te leren kennen?
- Hebt u het idee dat de juiste mensen aanwezig zijn?
 - o Rangorde, balans tussen geven en nemen, 'recht op een plek'
- Kent u de mogelijkheden van de andere organisaties en weet u wat uw organisatie daaraan kan bijvullen? Is deze kennis over andere partijen gegroeid?

IV Versterken van de samenwerking

- Was er een specifieke initiatiefnemende sturende/leidende partij? Hoe was dat?
- Is er op dit moment een sturend, leidende, dan wel ondersteunende organisatie? Wat doet deze organisatie?
- Denkt u dat de *goede dingen* worden behandeld in het netwerk? Waarom wel/niet?

- Verschil tussen proces en resultaat
- En gebeuren die dingen goed? Hoe ervaart u de effecten van het netwerk?
 - Beleving op drie niveaus: persoon/organisatie, gemeenschap, netwerk
- Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen geweest binnen het netwerk? Hoe is daartoe gekomen?
 - Cognitief, strategisch en institutioneel leren
- Zijn de processen in de loop van het bestaan van het netwerk aangepast? Hoe is dat gebeurt?
- Kunnen er wat u betreft meer organisaties deelnemen aan het netwerk? Waarom wel/niet?
- Maakt uw organisatie binnen het netwerk gebruik van verwachtingsmanagement?

V Afsluiting

- Hoe kijkt u naar de toekomst van het netwerk? Zijn er verbeterpunten?
- Mist u nog onderwerpen die niet aan bod zijn gekomen maar die u wel van belang acht binnen het samenwerken in netwerken?