

Koers bepalen

Over de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit

Hans Nelen, Karin van Wingerde, Lieselot Bisschop, Roland Moerland

Koers bepalen

Over de lessen van de versterking aanpak
georganiseerde drugscriminaliteit

Eindrapportage

November 2022

Hans Nelen, Karin van Wingerde, Lieselot Bisschop, Roland Moerland

Met medewerking van Kim Geurtjens, Lotte Servaas, Anantha Thelen, Victor van Santvoord



Erasmus
School of
Law



COLOFON

Opdrachtgever WODC

Auteurs Hans Nelen, Karin van Wingerde, Roland Moerland, Lieselot Bisschop

Met medewerking van Kim Geurtjens, Lotte Servaas, Anantha Thelen, Victor van Santvoord

Uitgave Universiteit Maastricht & Erasmus Universiteit Rotterdam

© Universiteit Maastricht & Erasmus Universiteit Rotterdam, november 2022.

Auteursrecht berust bij de auteurs.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the authors. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van een drie jaar durend onderzoek naar de aanpak van druggerelateerde georganiseerde criminaliteit. Het vinden van een geschikte titel voor dit rapport heeft ons de nodige hoofdbrekens gekost. Tal van gezegdes en metaforen zijn de revue gepasseerd om de kern van de boodschap die in dit rapport is vervat op beeldende wijze over het voetlicht te brengen. Het beeld dat uit dit rapport oprijst is namelijk dat van een supertanker die vol op stoom is maar die ook moeilijk op een andere koers te krijgen is. Er wordt aan de aanpak van druggerelateerde criminaliteit door vele mensen enthousiast en toegewijd een bijdrage geleverd, maar of die aanpak eigenlijk op de juiste fundamenten en assumpties is gebaseerd, staat nauwelijks ter discussie. Het is dus hoog tijd voor een nadere *koersbepaling*. Want, zoals een oud spreekwoord ons al leert: “op een verdraaid kompas is het kwaad zeilen”.

Gezien het langdurige en hybride karakter van het onderzoek – een kruising tussen een procesevaluatie en een actiegericht onderzoek – hebben we intensief contact gehad met een groot aantal personen op beleids- en uitvoeringsniveau. We prijzen ons gelukkig dat we in een gastvrije omgeving hebben kunnen werken en danken alle respondenten voor hun welwillende en coöperatieve opstelling. Het onderzoek had nooit zo uitgebreid en diepgaand kunnen worden uitgevoerd zonder de medewerking van een aantal kundige en enthousiaste junior-onderzoekers. We zijn Anantha Thelen, Kim Geurtjens, Lotte Servaas en Victor van Santvoord zeer erkentelijk voor hun ondersteuning. Hun aanwezigheid en positieve werkhouding droegen ook bij aan de goede sfeer en teamgeest.

Het contact met Theo van Mullekom, die namens de opdrachtgever – het WODC – de liaison was richting het team, hebben we als zeer prettig ervaren. De leden van de begeleidingscommissie (Ard-Pieter de Man, Guus Meershoek, Bart Naaijken, Danielle Zandee en Theo van Mullekom) danken we voor hun feedback en constructieve kritiek op eerdere versies van dit rapport. De verantwoordelijkheid voor deze eindversie berust uiteindelijk geheel bij ons.

We hopen met dit rapport het debat over de meest wenselijke aanpak van een groot en complex maatschappelijk probleem een nieuwe impuls te hebben gegeven.

November 2022

Hans Nelen

Karin van Wingerde

Lieselot Bisschop

Roland Moerland

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting – Koers bepalen. Over de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit	10
Veel enthousiasme en toewijding.....	11
Capaciteit en competenties	11
Draagvlak	12
Grenzen verleggen – en bewaken.....	12
Integraal samenwerken	13
Manoeuvreren in de Nederlandse overlegcultuur	14
Leren in de versterkingsbeweging	14
Concrete aanbevelingen en een pleidooi voor herbezinning	16
Herbezin op de uitgangspunten.....	16
Verbreed de kijk op het probleem.....	16
Kijk meer over de grens	16
Laat de term ondermijning los.....	17
Laat de mantra van integraliteit los.....	17
Denk niet in bestaande structuren	17
Claim als openbaar ministerie een zichtbaardere rol in de aanpak	17
Maak het werken bij de overheid aantrekkelijker	18
Summary – Setting course. Lessons from strengthening the approach to organised drug crime	20
Lots of enthusiasm and dedication	21
Capacity and competences	21
Support	22
Pushing and protecting boundaries.....	22
Integrated approach	23
Manoeuvring the Dutch consultation culture	23
Learning in the reinforcement movement	24
Concrete recommendations and a plea for reconsideration.....	25
Rethink the underlying guiding principles	25
1 Inleiding.....	28
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	28
1.2. Doel en aard van het onderzoek.....	29
1.3 Normenkader	30
1.4 Leeswijzer.....	31
2 Verantwoording	34

2.1 Inleiding.....	34
2.2 Verkennende fase: literatuurstudie, documentenanalyse, enquête, interviews en selectie van projecten.....	34
2.3 Verdiepende fase	36
2.3.2. Documentenanalyse	37
2.3.3 Interviews.....	37
2.3.4 Observaties	37
2.3.5 Reflectiebijeenkomsten	38
2.3.6 Data-analyse.....	38
2.4 Datamanagement	39
2.5 Impact coronamaatregelen op dit onderzoek	39
2.6. Resumé.....	40
3 Het fundament van de aanpak.....	42
3.1 Inleiding.....	42
3.2 Proces van totstandkoming van de versterkingsgelden	42
3.3 Uitgangspunten en verwachtingen.....	44
3.4 Blinde vlekken	45
3.4.1 Nadruk op drugs.....	45
3.4.2 Internationale component	46
3.4.3 Bestuurlijke en ambtelijke integriteit	47
3.5 Relevante landelijke ontwikkelingen in de zijlijn	48
3.5.1 Afscheid van de voorzitter van het SBO en het ATO	48
3.5.2 De moord op Peter R. de Vries en de nasleep daarvan	49
3.6 Resumé.....	50
4 Capaciteit en competenties	52
4.1 Inleiding.....	52
4.2 De kwantitatieve dimensie: beschikbare capaciteit	52
4.2.1 Beperkt aanbod.....	52
4.2.2 Borging van capaciteit.....	55
4.3 De kwalitatieve dimensie: beschikbare expertise en competenties	57
4.3.1 Data-experts en techniek.....	57
4.3.2 Financiële expertise	58
4.3.3 Verbindend leiderschap	59
4.4 Resumé.....	63
5 Draagvlak.....	66
5.1 Inleiding.....	66

5.2	Draagvlak binnen het project.....	66
5.3	Draagvlak op het niveau van leidinggevendenden	69
5.4	Draagvlak in de bestuurlijke- en beleidsomgeving	71
5.5	Resumé.....	75
6	Grensbewakers en grensverleggers	76
6.1	Inleiding.....	76
6.2	Voortschrijdende technologie met zegeningen en gevaren.....	76
6.3	Grensverleggers en -bewakers binnen de projecten.....	79
6.4	Informatie-uitwisseling en gegevensbescherming	82
6.5.	Resumé.....	85
7	Integraal samenwerken.....	88
7.1	Inleiding.....	88
7.2	De balans tussen het eigen belang en het collectieve belang	89
7.2.1	Het opereren in een verkokerd landschap	89
7.2.2	De verantwoordingsplicht.....	91
7.2.3	Scheiding van intelligence en uitvoering	93
7.3	De verbindende rol van de RIEC's	94
7.4	Vormen van publiek-private samenwerking.....	99
7.4.1	Opstarten of opschalen.....	99
7.4.2	De belangenafwegingen bij publiek-private samenwerking.....	100
7.4.3	Goede afspraken, goede vrienden.....	101
7.5	Resumé.....	104
8	Manoeuvreren in de Nederlandse overlegcultuur	106
8.1	Inleiding.....	106
8.2	Overleg binnen de projecten	106
8.3	De omgeving: vele parallelle trajecten	109
8.4	Resumé.....	113
9	De lerende overheid.....	116
9.1	Inleiding.....	116
9.2	Leren binnen de projecten.....	117
9.2.1	Leren <i>by design</i>	117
9.2.2	Ontwikkeling van leren	119
9.2.3	Borging	121
9.2.4	Wat staat aan leren in de weg?	122
9.3	Verbindingen tussen projecten.....	123
9.5	Resumé.....	126

10 Slotbeschouwing	128
10.1 Inleiding.....	128
10.2 Capaciteit en competenties	128
10.3 Draagvlak	130
10.4 Grenzen verleggen – en bewaken.....	131
10.5 Integraal samenwerken en de daarmee samenhangende overlegcultuur	131
10.6 Leren	133
10.6.1 Reflectie op eigen onderzoek	133
10.6.2 De (moeizaam) lerende overheid	135
10.7 Een herbezinning op de uitgangspunten	136
10.7.1 Het probleem	137
10.7.2 De aanpak	138
10.8 Tot slot	140
Referenties	142
Bijlage 1 Normenkader.....	151
Bijlage 2 Verantwoording en selectie van de projecten	158
Toelichting bij het selectieproces	158
Theoriegestuurde selectiecriteria.....	158
Beschrijving van de dertien projecten	162
Regio Limburg	162
Regio Oost-Nederland.....	162
Regio Zeeland-Brabant.....	163
Regio Den Haag	163
Regio Noord-Holland.....	163
Regio Midden-Nederland.....	164
Regio Rotterdam	164
Regio Amsterdam-Amstelland	165
Regio Noord-Nederland	165
Landelijke partners	166
Bijlage 3 Overzicht uitgevoerde interviews, observaties en reflectiebijeenkomsten.....	167
Overzicht van de interviews.....	167
Overzicht observaties	170
Overzicht van de reflectiebijeenkomsten	171
Bijlage 4 Leden Begeleidingscommissie en Klankbordgroep	172

Samenvatting – Koers bepalen. Over de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit

In 2018 werd met de *Toekomstagenda Ondernijning* de urgentie uitgesproken om de aanpak van ondernijnde criminaliteit acuut te versterken. Een jaar later werd eenmalig 100 miljoen euro en structureel per jaar 10 miljoen euro aan de Toekomstagenda verbonden met als doel een meerjarig versterkingsprogramma (2019-2021) op te zetten waarin verschillende partijen op lokaal, regionaal en landelijk niveau samenwerken aan de bestrijding van ondernijnde criminaliteit. Een centraal element van deze versterkingsbeweging was dat aansluiting werd gezocht bij de beginselen van lerende organisaties. Dat betekende dat gestreefd werd naar het actief benutten en internaliseren van succes- en faalfactoren door betrokken actoren; niet alleen na afloop van de implementatieperiode, maar ook al gedurende de drie jaar (2019-2021) waarin de versterkingsplannen dienden te worden gerealiseerd.

Sinds medio 2019 heeft een onderzoeksteam van de Universiteit Maastricht (UM)/Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR), in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), de ontwikkelingen in het kader van deze versterking van de aanpak van ondernijnde criminaliteit op de voet gevolgd. De volgende onderzoeksvragen stonden centraal: (1) Wat zijn de ervaringen (*good* en *bad* practices) met en de ervaren impact van de in 2019 met behulp van de toegekende extra financiële middelen ingezette versterking van de aanpak van georganiseerde, ondernijnde criminaliteit door regionale en landelijke partijen in de periode van 2019 tot en met 2021? (2) Welke leerervaringen en lessen uit deze brede versterkingsbeweging kunnen al tijdens de implementatieperiode worden geformuleerd ten behoeve van de ketenpartners en het ministerie van Justitie en Veiligheid?

Het onderzoek steunde op een combinatie van kwalitatieve onderzoeksmethoden die tijdens twee onderzoeksfasen werden gebruikt. De verkennende fase liep vanaf de start van het onderzoek tot de selectie van dertien projecten die we in de verdiepende fase van nabij hebben gevolgd. De verkennende fase van het onderzoek bestond uit een combinatie van literatuurstudie, documentenanalyse, een enquête en exploratieve interviews met als doel om kennis te maken met het veld, een overzicht te creëren van de versterkingsbeweging, de afzonderlijke versterkingsplannen op papier te analyseren en het onderzoeksproject verder af te bakenen tot een selectie van dertien projecten. Deze fase omvatte eveneens de literatuurstudie die zich baseerde op criminologische, bestuurskundige en organisatiewetenschappelijke literatuur en resulteerde in het normenkader dat in het onderzoek werd gebruikt om de operationele logica, succesfactoren en knelpunten in de diverse projecten te analyseren. De verdiepende fase van het onderzoek maakte eveneens gebruik van een combinatie van onderzoeksmethoden met de documentenanalyse, interviews, observaties en reflectiebijeenkomsten met de dertien projecten. In deze verdiepende fase werden de inzichten uit de individuele projecten naar de bredere beweging teruggebracht en werden iteratief ook nieuwe vragen aan elk van de individuele casestudies meegegeven.

Het onderzoek had zowel een actiegericht in steek als het karakter van een procesevaluatie. Voor de onderzoekers betekende dit dat zij niet alleen informatie hebben gehaald als onderdeel van de dataverzameling, maar dat door de onderzoekers op verschillende momenten inzichten en leerervaringen gedeeld werden met de partijen die bij een aantal projecten betrokken waren die met de zogeheten Versterkingsgelden werden gefinancierd. Naast deze reflectiesessies op projectniveau, heeft het onderzoeksteam over de diverse projecten heen een procesevaluatie uitgevoerd. De nadruk lag daarbij op de mechanismen, processen en randvoorwaarden die van belang zijn om de aanpak van

ondermijnende criminaliteit verder te brengen. De eerste bevindingen van het evaluatieonderzoek zijn medio 2021 in een tussenrapportage neergelegd (Nelen et al., 2021a). In het onderhavige eindrapport is de definitieve balans opgemaakt van de wijze waarop de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de periode 2019-2022 procesmatig werd vormgegeven. Het rapport beoogt op die manier een constructieve bijdrage te leveren aan de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Veel enthousiasme en toewijding

In het kader van de versterking van de aanpak van ondermijning wordt door veel mensen enthousiast en met veel betrokkenheid samengewerkt om barrières op te werpen tegen ondermijnende criminaliteit en slimmere interventies te ontwikkelen en uit te voeren. De noodzaak om georganiseerde criminaliteit via diverse sporen – bijvoorbeeld strafrechtelijke aanpak, bestuurlijke aanpak, fiscale interventies, tegengaan criminele aanwas, of versterking publiek-private samenwerking – aan te pakken wordt breed onderkend. De met de versterkingsgelden gefinancierde projecten hebben een ontwikkeling bekrachtigd die al eerder op gang was gekomen. Ondanks de tijdelijkheid van de financiering, die in beginsel voor drie jaar werd verstrekt maar waaraan in 2021 een structurele uitbreiding is toegekend, is er in relatief korte tijd veel in gang gezet. Zo zijn in sommige projecten juridische barrières overbrugd en zijn in andere projecten werkwijzen en interventies ontwikkeld die op langere termijn hun vruchten kunnen afwerpen. Tegelijk blijkt het zeer moeilijk om in de praktijk van de aanpak van ondermijnende criminaliteit duurzame vormen van samenwerking op te zetten. Er zijn zes grote uitdagingen waaromheen zich een aantal dilemma's en spanningen openbaren. In het rapport worden deze dilemma's en spanningen beschreven en geduid, maar wordt eveneens aangegeven hoe hiermee in de diverse projecten en daarbuiten is omgegaan en wat daaruit te leren valt. De beschrijvingen en analyses beginnen op projectniveau, maar breiden zich gaandeweg uit naar de beleids- en bestuurlijke omgeving waarbinnen de projecten moesten zien te gedijen en naar de versterkingsbeweging in den brede. Hierna worden deze zes thema's samengevat.

Capaciteit en competenties

De versterkingsgelden hebben de mogelijkheden vergroot voor overheidsorganisaties om capaciteit in te zetten voor de intensivering van de strijd tegen ondermijning. De afgelopen jaren is meer bewustwording ontstaan over de ernst van de ondermijnende criminaliteit, wat als een van de belangrijkste ambities werd benoemd door politici, beleidsmakers en professionals waarmee werd gesproken. Daarnaast is het bewustzijn gegroeid over de noodzaak om die problematiek gezamenlijk het hoofd te bieden. De samenwerking tussen uiteenlopende partijen in verschillende projecten leidde tot nieuwe werkwijzen en interventies over de aanpak van complexe problemen op risicolocaties, in kwetsbare gebieden, als ook het versterken van de bestuurlijke en sociale weerbaarheid en het blootleggen van financiële structuren en constructies die voor criminele doeleinden worden misbruikt.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen zijn er door diverse betrokkenen wel kanttekeningen geplaatst, want die cruciale middelen – en daarmee ook de aanpak – hebben grotendeels een projectmatig en daarmee tijdelijk karakter gehad. Recentelijk is de financiële ondersteuning meer structureel van aard geworden, maar in de periode waarover dit onderzoek zich uitstrekt had de tijdelijkheid van de financiering een behoorlijke impact op de projecten. Bovendien is het moeilijk gebleken om cruciale expertise op het terrein van data-analyse, intelligence, financiën en leiderschap duurzaam aan de projecten te verbinden. Ook hebben de inspanningen voor een verhoging van de caseload bij andere (o.a. vervolgende en rechtsprekende) instanties gezorgd, met het gevaar op het

verstopt raken van de keten. Het feit dat een substantieel deel van de ondermijningsgelden is ingezet voor het inhuren van consultants, data-analisten en andere specialisten vormt een indicatie dat in ieder geval de publieke partners in dit opzicht nog niet op eigen benen kunnen staan. De voorbije vijftientig jaar is in eerder onderzoek herhaaldelijk op deze zorgelijke situatie gewezen. Hoewel het een hoopvol teken is dat binnen de politie, gemeentelijke afdelingen en andere overheidsdiensten meer ruimte lijkt te komen voor hoger opgeleide deskundigen – met een hbo- of universitaire achtergrond – gaat deze ontwikkeling nog lang niet snel genoeg. Ook op het gebied van leiderschapscompetenties en vaardigheden op het terrein van gedragskundige veranderingen wordt nog steeds te zwaar geleund op externe deskundigen. Het feit dat er binnen diverse organisaties geen specifieke expertise kan worden opgebouwd en vastgehouden, is voor de verdere ontwikkeling van de aanpak van ondermijnende criminaliteit een van de grootste uitdagingen.

Draagvlak

Een van de basisvoorwaarden om tot een gemeenschappelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit te komen, is dat er een breed draagvlak binnen de betrokken organisaties en partijen bestaat over het nut en de noodzaak van die aanpak en over de ambitie om gezamenlijk op te trekken. Zoals eerder geconcludeerd, is het probleembesef binnen diverse organisaties zeker toegenomen en lijken partijen ook meer doordrongen van het feit dat men in samenwerkingsverbanden van elkaar afhankelijk is en men elkaar ook iets moet kunnen gunnen. Ook in de publiek-private sfeer zien we hiervan enkel interessante voorbeelden. Het fundament onder het enthousiasme voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit blijkt echter nog steeds betrekkelijk smal te zijn. De meeste projecten zijn ‘gedragen’ en naar een hoger niveau getild door een relatief kleine groep, zeer gemotiveerde en betrokken personen. Dat maakt het enthousiasme kwetsbaar, zeker in combinatie met de uitdaging van het vinden en vasthouden van expertise en het hoge verloop van medewerkers.

Onder diverse leidinggevenden van de politie en het openbaar ministerie leeft nog steeds de overtuiging dat preventieve maatregelen en het verstoren van het logistieke criminele proces waardevolle aanvullingen kunnen zijn op de beschikbare instrumenten, maar dat de echte winst onverkort geboekt wordt met het uitdelen van strafrechtelijke klappen aan de kopstukken binnen criminele netwerken. Gemeentelijke organisaties staan steeds meer open voor een op preventie en verstoring gerichte aanpak, al zijn er nog steeds deelgebieden aan te wijzen waar de bewustwording kan worden versterkt. Vanwege het toenemend wantrouwen onder een deel van de bevolking jegens de overheid wordt het steeds moeilijker om een breed draagvlak te creëren en komen oproepen in de samenleving om zelf ook verantwoordelijkheid te nemen steeds moeilijker aan.

Grenzen verleggen – en bewaken

Uit het onderzoeksmateriaal kan worden afgeleid dat partijen de mogelijkheden van big data vaak hoog inschatten en onvoldoende rekening houden met de beperkingen van de beschikbare informatie. De beschikbare databases blijken nogal eens vervuild of anderszins ongeschikt voor de *intelligence*-doeleinden die men in gedachten had. Een andere spanning die in een aantal projecten werd besproken, betreft de zorg dat een door *intelligence*-gedreven aanpak kan leiden tot tunnelvisie in de opsporing, *labelling* of zelfs discriminatie van bepaalde groepen in de samenleving. Over het laatste aspect wordt in de praktijk slechts in beperkte mate gediscussieerd.

Op innovatie gerichte projecten hebben zowel behoefte aan creatieve pioniers die de grenzen opzoeken – en soms ook iets oprekken – als aan personen die bewaken dat juridische en ethische grenzen niet stelselmatig worden overtreden. Het onderzoek laat zien dat een aantal grensverleggers van het eerste uur na verloop van tijd is omringd of opgevolgd door grensbewakers die vooral oog

hadden voor de *governance*-structuur en een zorgvuldig verloop van het proces. Een dergelijke situatie tast vaak de dynamiek van het samenwerkingsverband aan. Hoewel er geen blauwdruk kan worden gegeven hoe het evenwicht moet worden bewaard tussen de invloed die grensverleggers, dan wel grensbewakers op het verloop van projecten kunnen hebben, is wel duidelijk dat het vinden van die balans tussen innoveren en experimenteren aan de ene kant en het bewaken van de juridische en ethische grenzen aan de andere uiterst belangrijk is.

De meeste uitdagingen op dit vlak manifesteren zich rondom informatie-uitwisseling en gegevensbescherming. De mogelijkheden en onmogelijkheden om informatie uit te wisselen vormen al twintig jaar een groot discussiepunt. Alle aspecten van deze discussie die in de literatuur worden genoemd - informatie-uitwisseling in RIEC-verband, met andere publieke partners en in een publiek-private context - hebben we ook in de door ons geobserveerde projecten teruggezien. Er bestaat behoorlijk wat consensus onder de betrokken publieke en private partijen dat aanpassingen in het wetgevingsinstrumentarium noodzakelijk zijn om de volgende stappen in de samenwerking te kunnen zetten.

Integraal samenwerken

Uit de resultaten van de enquête – waarover in het interimrapport van dit onderzoek (Nelen et al., 2021a) uitvoerig is gerapporteerd – bleek een breed gedeelde wens dat als gevolg van de versterkingsbeweging de aanpak van ondermijnende criminaliteit daadwerkelijk over de volle breedte *integraal* zou worden ingezet op zowel nationaal, regionaal als lokaal niveau. Met integraliteit werd bedoeld dat de verschillende partners (publiek-privaat en publiek-publiek) zouden gaan samenwerken vanuit één gezamenlijk belang met één strategie, gericht op de gezamenlijke opgave om ondermijning te bestrijden en zo maatschappelijk effect te sorteren. Het feit dat deze ambitie destijds zoveel weerklank vond, is op zichzelf een goed teken – het is een bevestiging dat de problematiek leeft – maar weerspiegelt tegelijkertijd de iets te hoge verwachtingen op dit vlak bij de start van de versterkingsbeweging. In veel projecten zijn weliswaar waardevolle initiatieven ontplooid en tal van nieuwe vormen van samenwerking en netwerkvorming gesmeed, maar het ontbrak menig project aan samenhang tussen verschillende sporen om van een echt integrale aanpak, laat staan een geïntegreerde aanpak te kunnen spreken. Er is in de meeste projecten dan ook veeleer sprake van multidisciplinariteit dan van interdisciplinariteit. Organisaties werken samen aan gemeenschappelijke doelen die ook hun eigen doelstellingen vooruithelpen, eerder dan dat ze met een gemeenschappelijke visie en gedeeld uniek doel voor de dag komen. Vooralsnog lijkt dat ook het maximaal haalbare en wellicht dient men op beleidsniveau de ambities op dit vlak ook bij te stellen. Dat betekent niet dat bepaalde samenwerkingsverbanden onmiddellijk moeten worden afgeschaald, maar wel dat beter wordt nagedacht over de haalbaarheid van sommige plannen en verwachtingen. In de publieke sector is bezinning vereist over een betere verbinding tussen verschillende sporen en trajecten die in het kader van de aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn ontwikkeld. De discussie daaromtrent zou minder moeten worden gevoerd vanuit bestaande structuren of protocollen, maar veeleer vanuit de inhoud en de doelstellingen die met specifieke interventies worden beoogd. Die doelstellingen moeten bepalen welke partijen met elkaar om de tafel gaan zitten en niet andersom, zoals nu nog te vaak gebeurt.

Op het gebied van de publiek-private samenwerking zijn de afgelopen jaren onmiskenbaar belangrijke stappen gezet. Private partijen hebben enkele jaren nodig gehad voordat het belang en de urgentie van de aanpak van ondermijnende (drugs)criminaliteit ook door hen werd onderschreven. Vandaag staat de problematiek ook bij hen op het netvlies, al is het geen vanzelfsprekendheid dat bedrijven die betrokken raken bij de aanpak dat ook blijven. Het onderzoek toont aan dat publiek-private

samenwerkingsverbanden aan kracht en dynamiek inboeten zodra de publieke partijen daarin te nadrukkelijk de boventoon en regie gaan voeren. Het is in dat opzicht aangewezen om de private partijen een grotere rol te geven in de besluitvorming en regie van de projecten, anders dreigt het gevaar dat zij meer achterover gaan leunen of zelfs geheel afhaken. Dat laatste kan ook gebeuren als de ergernis binnen private partijen over de stroperigheid van de besluitvorming in de publieke sector verder toeneemt. Er is begrip dat sommige processen lang duren, neem veranderingen in wetgeving, maar andere belemmeringen, zoals het schier oneindige gepolder en afstemmen tussen alle mogelijke geleidingen van een publieke organisatie, stuiten op veel onbegrip. Zoals ook in diverse andere studies is vastgesteld, heeft het streven naar integraliteit geleid tot uiterst ingewikkelde samenwerkingsverbanden en complexe *governance*-structuren, waarbij veel tijd opgaat aan overleg en besluitvorming en minder tijd overblijft voor concrete actie.

Manoeuvreren in de Nederlandse overlegcultuur

De organisatie van de aanpak van ondermijnende criminaliteit is in sommige projecten zeer gedifferentieerd en loopt over vele schijven. Om het overzicht enigszins te bewaren en de afstemming tussen projecten te bevorderen wordt begrijpelijkerwijs veel overlegd en worden soms ook nieuwe gremia in het leven geroepen. De vaststelling dat het zo moeilijk blijkt om het aantal overlegvormen terug te dringen en de *governance*-structuur te vereenvoudigen, is geen toeval. De gang van zaken bij de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit vertoont parallellen met de aanpak van de Coronacrisis, de Groningse gascrisis, de Toeslagenaffaire en de Klimaat-, Stikstof- en Droogtecrisis. In deze crises blijken de overstelpende hoeveelheid onderzoeksrapporten en het veelvuldig overleg niet te hebben geleid tot een grotere slagvaardigheid, maar veeleer tot bestuurlijke inertie en onzekerheid. Ook in het kader van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit is de wijze waarop diverse projecten zijn vormgegeven dermate complex, dat het heeft geleid tot veel overleg dat zich niet evenredig heeft vertaald in concrete actie. Netwerkvorming is een doel op zichzelf geworden en te weinig wordt de vraag opgeworpen en bediscussieerd wat een nieuw samenwerkingsverband of team toevoegt aan bestaande gremia.

Leren in de versterkingsbeweging

Binnen de afzonderlijke projecten zijn in de afgelopen drie jaar belangrijke lessen geleerd. Tegelijkertijd zien we dat het over de projecten heen ontbreekt aan sturing en coördinatie om dat leren verder te brengen en het leervermogen van organisaties te vergroten. Aan de (hoeveelheid) kennis over de aanpak van ondermijning ligt dat niet. Gedurende het afgelopen decennium is een enorme kennisindustrie over de aanpak van ondermijning tot stand gekomen. Of dat ook heeft geleid tot versterking van het lerend vermogen van de overheid – toch een van uitgangspunten van de versterkingsbeweging – is echter de vraag.

Er bestaan qua bereidheid tot leren verschillen tussen de verschillende niveaus waarop beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Binnen de kring van de projecten ontmoetten de onderzoekers in de regel leergierige en geïnteresseerde mensen, die open stonden voor de inzichten en suggesties en daarover ook graag verder in gesprek gingen. Ondanks de beperkingen van digitaal communiceren werden de reflectiebijeenkomsten over het algemeen als nuttig en inspirerend ervaren door zowel de projecten als de onderzoekers. Soms bleek het moeilijk te zijn om het juiste evenwicht te bewaren tussen de betrokkenheid die het actiegerichte element van het project van de onderzoekers vereiste en die distantie waarom het evaluatieve karakter juist vroeg. Meer specifiek moesten we laveren tussen enerzijds het signaleren van verbeterpunten en het doen van suggesties in concrete projecten – met als uitgangspunt om de versterkingsbeweging te ondersteunen – en anderzijds het plaatsen van

wetenschappelijk gefundeerde kanttekeningen bij een aantal uitgangspunten en aannames die aan die beweging in zijn geheel ten grondslag liggen. Vermoedelijk verklaart dit spanningsveld ook waarom we met onze inzichten en feedback gemakkelijk ingang vonden bij de betrokkenen op projectniveau en daar dicht omheen, maar dat op hogere beleidsniveaus de behoefte aan inzichten uit het onderzoek aanmerkelijk minder was. Ondanks ons aanbod om op hoger, ambtelijk en bestuurlijk niveau met enige regelmaat de voorlopige lessen uit het project te delen en te bediscussiëren, is van dat aanbod nauwelijks gebruikgemaakt. Terugkijkend zijn de volgende lessen te trekken uit de versterking aanpak georganiseerde criminaliteit.

Lessen van de versterking aanpak georganiseerde criminaliteit

Op projectniveau:

- (1) Borg dat mensen die aan het project verbonden zijn, ook daadwerkelijk hun tijd aan het project kunnen verbinden (en het er niet naast moeten doen)
- (2) Borg de kwalitatieve capaciteit; als er cruciale expertise (analyse, financiële, anderszins) nodig is die moeilijk te verkrijgen is, welke gedachten heeft men daar dan over? Is er een plan B?
- (3) Zorg voor een goede communicatieadviseur/communicatieplan vanaf de start
- (4) Definieer succes niet alleen in termen van de output, maar ook in termen van het leerproces
- (5) Hoe is in de borging van het project na de projectfase voorzien?
- (6) Hoe wordt voorzien in het leren binnen het project?

Tussen de projecten:

- (1) Hoe wordt op regioniveau in verbinding tussen de projecten voorzien? Wie is daarvoor verantwoordelijk? Zijn daar ook (SMART-) doelen opgesteld?
- (2) Is er aandacht voor vergelijkbare initiatieven elders in het land? Hoe wordt er in voorzien dat er kruisbestuiving kan ontstaan? Zijn daar tijd en middelen voor vrijgemaakt?

Over de afzonderlijke regio's heen:

- (1) Reken initiatieven niet slechts af op de output, maar ook op het leerproces
- (2) Ontwikkel een overkoepelende visie over hoe dat leerproces georganiseerd zou moeten worden
- (3) Ontwikkel regie, coördinatie en de noodzakelijke randvoorwaarden om verbindingen te leggen en bruggen te bouwen.

Concrete aanbevelingen en een pleidooi voor herbezinning

Beleid en onderzoek kennen hun eigen dynamiek en rationaliteit waardoor onderzoek zelden tot fundamentele beleidswijzingen leidt. Concrete handreikingen vanuit de wetenschap zoals een pleidooi voor meer capaciteit, betere communicatie en training, aanpassing van bestaande overlegstructuren of een andere beleidssuggestie die relatief eenvoudig kan worden geëffectueerd, kan in de regel op meer bijval rekenen dan een aanbeveling die oproept tot een fundamentele herbezinning op de ingezette beleidskoers. In het afsluitende hoofdstuk van dit rapport doen we niettemin beide. Door middel van het presenteren van een aantal lessen die uit dit onderzoek kunnen worden getrokken bieden we aan het beleid en de uitvoeringspraktijk een aantal concrete handreikingen om de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit te verbeteren en te verfijnen. Daarnaast doen we een oproep om deze aanpak op een aantal fundamentele punten te herijken. Het laatste verklaart de titel die aan dit rapport is meegegeven: de resultaten van het onderzoek nodigen namelijk uit tot een nieuwe *koersbepaling* en het maken van een aantal fundamenteel andere keuzen. Hieronder vatten we de belangrijkste aanbevelingen samen.

Herbezin op de uitgangspunten

De aanpak van georganiseerde en, recenter, ondermijnende criminaliteit wordt al decennia volgens bepaalde vaste uitgangspunten en eenzelfde stramien vormgegeven die zelf nauwelijks meer ter discussie staan. Het verdient aanbeveling om de cognitieve en operationele logica van het huidige beleid opnieuw te bezien en ter discussie te durven stellen. Dat hoeft niet meteen een drastische breuk met het verleden te betekenen, want diverse aannames zijn wel degelijk goed doordacht en worden ook wetenschappelijk ondersteund. Het voorstel impliceert evenmin dat alle uitgangspunten van de Toekomstagenda Ondernijning volledig moeten worden verlaten. Veeleer verdient het aanbeveling om een aantal van die uitgangspunten over zowel het onderliggende probleem als de aanpak ervan te herijken.

Verbreed de kijk op het probleem

De discussies over ondermijnende criminaliteit gaan vrijwel uitsluitend over drugsgerelateerde criminaliteit. Aangezien drugscriminaliteit in al haar facetten raakt aan te veel andere relevante facetten is het verstandig om dit fenomeen niet geïsoleerd te aanschouwen en te bestrijden. Door de onderliggende problematiek breder te bekijken, wordt de lijn gevolgd van en kan gemakkelijker worden aangesloten bij de rapportages van andere relevante studies, zoals de Monitor Georganiseerde Criminaliteit, de Dreigingsbeelden Zware en Georganiseerde Criminaliteit, of de regionale en nationale ondernijningsbeelden. Ook in die rapportages wordt niet uitsluitend op de drugsproblematiek ingezoomd, maar worden ontwikkelingen in een breder perspectief geanalyseerd.

Kijk meer over de grens

Hoewel recentelijk in relatie tot de samenwerking met drugsproducerende landen in Latijns-Amerika nieuwe stappen zijn gezet, is het belangrijk meer aandacht te schenken aan de grensoverschrijdende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de samenwerking met onze buurlanden te intensiveren. Een recent afgeronde studie in de Euregio Maas-Rijn laat zien dat de afgelopen tien jaar nauwelijks vooruitgang is geboekt ten aanzien van een grensoverschrijdende analyse van problemen en een gemeenschappelijke aanpak met de Belgische en/of Duitse autoriteiten om die problemen te bestrijden of in de kiem te smoren. Ook wat betreft de problematiek van smokkel via (zee)havens is grensoverschrijdende samenwerking weliswaar in ontwikkeling, maar nog onderbenut.

Laat de term ondermijning los

Niet alleen ter bevordering van de grensoverschrijdende samenwerking – waarin de term ondermijnende criminaliteit regelmatig de wenkbrauwen doet fronsen – maar ook om in eigen land Babylonische spraakverwarringen te voorkomen, verdient het aanbeveling om afscheid te nemen van deze multi-interpretabele term ondermijning. Twee discoursen lopen door elkaar heen waarbij ondermijning gelijkstaat aan alle illegale activiteiten rondom de drugsindustrie of aan alle verwevenheid tussen de onder- en de bovenwereld. Het begrip voegt als zodanig ook weinig toe aan het begrip georganiseerde criminaliteit. Hoewel ook op georganiseerde criminaliteit wel het een en ander valt af te dingen, geeft die term – zeker in het internationale debat – meer houvast.

Laat de mantra van integraliteit los

De verschillende sporen en trajecten – strafrechtelijk, bestuurlijk, fiscaal, civielrechtelijk – die in het kader van de overheidsaanpak van ondermijnende criminaliteit zijn ontwikkeld, vereisen herbezinning. De discussie zou zich moeten richten op de inhoud en de doelstellingen die met specifieke interventies worden beoogd eerder dan de bestaande structuren en het streven alles met elkaar te verbinden. Uiteraard is en blijft het wel zaak dat de partijen in diverse sporen goed van elkaar weten welke ontwikkelingen zich voltrekken en welke ondersteuning daarbij eventueel over en weer kan worden geboden, maar de doelstellingen moeten bepalen welke partijen met elkaar om de tafel gaan zitten en niet andersom. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor initiatieven in de sfeer van publiek-private samenwerking. Daarmee wordt voorkomen dat samenwerkingsverbanden uitmonden in verlamdende debatten over de afbakening van taken en over de vraag aan welke instantie(s) de opbrengsten mogen worden toegerekend. Tevens kan daarmee het aantal overlegmomenten – en de daarmee gepaard gaande overlegmoeheid – worden gereduceerd.

Denk niet in bestaande structuren

Het veld van de publiekrechtelijke rechtshandhaving is al sinds jaar en dag heel versnipperd. De verschillende actoren proberen hun beleid en de uitvoering daarvan beter op elkaar af te stemmen in RIEC-verband of in een andersoortige coalitie. Hoewel de samenwerking redelijk goed verloopt, is het de vraag hoe lang we in de wereld van de opsporing kunnen blijven vasthouden aan een model waarin de reguliere politie, KMar en vier bijzondere opsporingsdiensten naast elkaar opereren terwijl ze steeds meer op elkaars terreinen werken. Ondanks het feit dat al meer dan twee decennia wordt gepleit om hieraan ook consequenties te verbinden voor de wijze van organisatie, beheersmatige ophanging en aansturing van de verschillende opsporingseenheden, is er op dit vlak nog steeds goeddeels sprake van een status quo. Ook het RIEC-/LIEC-bestel zou geëvalueerd moeten worden. Dat er regionale platforms moeten zijn waar diverse sporen met elkaar in verbinding worden gebracht, is nauwelijks een punt van discussie. Over de wijze waarop die platforms moeten worden ingericht en hoe zij zich dienen te verhouden tot andere samenwerkingsverbanden, is echter wel nadere reflectie gewenst.

Claim als openbaar ministerie een zichtbaardere rol in de aanpak

De betrokkenheid van het openbaar ministerie in de versterkingsbeweging is minder zichtbaar geweest dan op voorhand door de onderzoekers was verwacht. De onderzoekers hebben weliswaar enthousiaste en betrokken officieren van justitie ontmoet in de projecten en ook de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal heeft verschillende malen het belang van samen optrekken beklemtoond, maar de organisatie als geheel heeft zich in de uitvoering daarvan minder nadrukkelijk gemanifesteerd dan op grond van haar taakstelling en rol binnen de rechtshandhaving te verwachten.

viel. Het OM is namelijk niet alleen belast met het gezag over de strafrechtelijke handhaving, maar wordt ook geacht een brugfunctie te vervullen ten aanzien van de informatie die wordt gedeeld in een bestuursrechtelijk of zelfs civielrechtelijk traject. In zekere zin kan het OM worden gezien als een spin in het web van de integrale aanpak van waaruit en waarnaartoe talloze lijntjes lopen. Het verdient nadere aandacht om te bezien hoe het OM een meer zichtbare rol in het geheel kan spelen. Die rol gaat verder dan de aansturing van het proces, maar behelst ook het entameren van een normatieve discussie of maatschappelijk debat over het vinden van een balans tussen het streven naar veiligheid en het beschermen van rechten van individuele burgers.

Maak het werken bij de overheid aantrekkelijker

In het licht van de conclusies over het gebrek aan deskundigheid op een aantal voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit vitale terreinen, is een indringende reflectie gewenst op de meest geëigende wijzen om het werken bij de overheid aantrekkelijker te maken. De overheid kan het zich domweg niet permitteren om steeds afhankelijker te worden van dure externe krachten.

Summary – Setting course. Lessons from strengthening the approach to organised drug crime

In 2018, the *Toekomstagenda Ondermijning (Future Outlook Subversive Crime)* stressed the urgency of strengthening policies against subversive crime¹ in the Netherlands. One year later, a one-off 100 million euros and structurally 10 million euros per year were allocated to this *Future Outlook*. This resulted in a multi-year reinforcement programme (2019-2021) in which relevant actors at the local, regional and national level collaborated to address the problem of subversive crime. This reinforcement movement was built on the principles of learning organisations. It aimed for project partners to actively internalise success factors and bottlenecks; not only at the end but also during the three-year implementation period of the reinforcement plans (2019-2021).

Since mid-2019, a research team from Maastricht University (UM)/Erasmus University Rotterdam (EUR), commissioned by the Scientific Research and Documentation Centre (WODC) of the Ministry of Justice and Security, has closely followed these developments. The research questions were: (1) What are the experiences (*good* and *bad* practices) with and the perceived impact of the strengthening of the approach to organised, subversive crime by local, regional and national parties in the period 2019-2021, based on the financial resources allocated in 2019? (2) What learning experiences can be crafted and which lessons can be drawn from this general reinforcement movement during the implementation period for the benefit of the governance partners and the Ministry of Justice and Security?

The research design was divided in two phases, both of which relied on a mix of qualitative research methods. The first, exploratory phase lasted until the selection of thirteen projects that would be closely monitored during the second, in-depth, phase. The exploratory phase of the research included a literature review, a document analysis, a survey and exploratory interviews which together aimed for getting acquainted with the field. The literature review drew from criminology, public administration and management and organisation studies and resulted in an analytical framework that was used throughout the research to analyse the operational logic, success factors and bottlenecks of the various projects. This exploration allowed gaining an understanding of the whole of the reinforcement movement and assessing the individual reinforcement plans. The exploration allowed us to narrow our focus to thirteen projects for the second phase of the research. The in-depth phase of the research relied on a combination of research methods including document analysis, interviews, observations and reflection meetings with the participants in the thirteen projects. Throughout this in-depth phase, our findings were both presented to the partners involved in the individual project and were also brought back to the meta-level of the reinforcement movement. The research thus combined an action-oriented approach with a process evaluation. This implies that the researchers not only gathered information from the projects and partners, but also shared insights and learning experiences with them in reflection meetings. In addition to these reflection meetings at project level, the research team carried out a process evaluation across the various projects. The emphasis was on the mechanisms, processes and preconditions that are essential to furthering the approach to subversive crime. The first findings of the evaluation study were presented in an interim report in mid-2021 (Nelen et al., 2021a). The final report assesses the overall approach taken to

¹ Subversive crime is the translation for ‘ondermijnende criminaliteit’, or ‘undermining crime’. In this *Future Outlook*, the priority lies with organised drug crime.

address subversive crime in the period 2019-2022. In this way, the report aims to contribute constructively to strengthening the approach to subversive crime.

Lots of enthusiasm and dedication

In strengthening the approach to subversive crime, many work together with enthusiasm and great commitment to raise barriers and to develop and implement innovative interventions. Given the complexity of the problem, the need for a multi-pronged approach to organised crime – for example criminal law approach, administrative approach, tax interventions, preventing youth from growing into crime, or strengthening public-private partnerships – is widely recognised. The projects financed with the reinforcement funds have therefore strengthened a development that had already started. Despite the temporary nature of the funding, which was in principle provided for three years but to which a structural extension was granted in 2021, a lot has been set in motion in a relatively short amount of time. For example, some projects overcame legal barriers, while other projects developed strategies and interventions that can be successful in the long run. At the same time, it has proven very difficult to set up sustainable forms of cooperation in the everyday approach to subversive crime. This research identifies six major challenges that give rise to several dilemmas and fields of tension. The final report describes and explains these dilemmas and fields of tension, but also illustrates how they have been dealt with in the various projects, and beyond, and what can be learned from these developments. This analysis starts at project level, but gradually expands to the policy and administrative environment in which the projects were embedded and then to the reinforcement movement in the broadest sense. In what follows, the six challenges are summarised.

Capacity and competences

The reinforcement funds have provided government organisations with more possibilities to invest capacity to intensify the fight against subversive crime. In recent years, the awareness about the seriousness of subversive crime increased. This was identified as a key ambition by politicians, policymakers and professionals who were consulted by the researchers. In addition, awareness increased about the need to tackle the problem of subversive crime together, in an integrated approach. The collaboration between divergent partners in various projects led to new working methods and interventions in the approach to complex problems at high-risk locations, in vulnerable areas, as well as to the strengthening of administrative and societal resilience and to exposing financial structures and facilities that are misused for criminal purposes.

Despite these positive developments, various stakeholders remained critical, because crucial resources – hence also the approach in its entirety – had a project-based and therefore temporary character. Recently, the financing became more structural, but in the period covered by this research, the temporary nature of the funding significantly impacted the projects. Moreover, it has proven difficult to sustainably connect crucial expertise in the fields of data analysis, intelligence, finance and leadership to the projects. Moreover, the reinforcement efforts increased the caseload of other law enforcement agencies (e.g. public prosecutor's office). The fact that a substantial part of the reinforcement funds was used to hire consultants, data analysts and other specialists is an indication that at least the public partners are not self-reliant yet. This reiterates what research has repeatedly warned for over the past twenty-five years. Albeit a hopeful sign that the police, municipal departments and other government departments increasingly hire experts with a higher vocational training or university background, this development is too slow-paced. The difficulty of building and retaining specific expertise seems to be the biggest challenge facing various organisations in the strengthening of the approach to subversive crime.

Support

A necessary pre-condition to achieve an integrated approach to subversive crime is that organisations and partners involved support the usefulness and necessity of this approach as well as the ambition to collaborate for this purpose. As previously mentioned, critical awareness about the problem among the partners has certainly increased. They increasingly realise that collaboration means that they depend on each other and need to be willing to look beyond their own immediate interests. This also applies to developments in public-private partnerships. Despite such positive advances, this research shows that the foundations for the approach to subversive crime remain relatively shallow. Most projects were 'supported' and lifted to a higher level by a relatively small number of highly motivated and committed individuals. This makes the approach vulnerable, especially in combination with the previously mentioned challenge of finding and retaining expertise and the high employee turnover.

Various police and public prosecutor's office executives still believe preventive (administrative) measures and disruptions of the logistical criminal process can be valuable additions to the available instruments, but are convinced that real strides are made by criminally prosecuting the leaders and other key actors within criminal networks. Municipalities increasingly invest in prevention and disruption-oriented approaches, but there remain particular areas where such an awareness needs strengthening. Because of the growing mistrust of politicians and the government in general among a part of the population, it is increasingly difficult to create broad societal support and successfully call on societal actors to take up responsibility in the approach to subversive crime.

Pushing and protecting boundaries

The research indicates that partners involved often over-estimate the possibilities of big data and do not sufficiently account for the limitations of the available information. Databases are often 'contaminated' with unstructured and irrelevant information, while across databases information is logged differently using a variety of IT systems, making data unsuitable for the initially intended *intelligence* purposes. Another field of tension discussed in several projects was the concern that an intelligence-driven approach can lead to tunnel vision and to *labelling* or even discrimination of certain groups in society. In practice, when developing and implementing intelligence led approaches, such critical issues are only discussed to a limited extent.

Innovation-oriented projects need both creative pioneers who push the boundaries – and sometimes stretch them a little – and those who ensure that legal and ethical boundaries are not systematically crossed. The research shows that several pioneers from the first hour have been surrounded or replaced by 'border guards' who mainly focus on the *governance* structure and a careful procedural development. This often affects the dynamics of the partnership. While it is not possible to give a blueprint of how to maintain the balance between the influence that those who push boundaries and those who protect them can have on the progress of projects, finding that balance between innovation and experimentation on the one hand and safeguarding the legal and ethical boundaries on the other is essential.

Most of the challenges concern the (im)possibilities of information exchange and data protection, which has been a point of discussion for over two decades. All aspects of this discussion mentioned in the literature - information exchange in a RIEC context, with other public partners and in a public-private context - are also applicable to the projects that were studied. There is considerable consensus among the public and private partners that adjustments to the legislative instruments are necessary to enable them to take the next steps for success collaboration in the approach to subversive crime.

Integrated approach

The survey – results were shared in detail in the interim report (Nelen et al., 2021a) – showed a widely shared desire for the reinforcement movement to result in an approach to subversive crime that is better integrated across the national, regional and local level. Integrated refers to the collaboration of various partners (public-private and public-public) based on a shared interest and a shared strategy focused on the common task of fighting subversive crime and thus impacting society. The fact that this ambition resonated among so many partners is a good sign; it reiterates their awareness of the seriousness of the problem. At the same time this also illustrates that ambitions at the start of the reinforcement efforts were likely too ambitious. Although valuable initiatives were developed in the projects and many new forms of cooperation and networking were forged, limited coherence between different approaches within the projects severely hindered a truly integrated approach. Most projects turned out to be multidisciplinary rather than interdisciplinarity; partners cooperate rather than collaborate. Organisations work together towards common objectives that also advance their individual aims and interests, rather than sharing an overarching vision and unique purpose. For the time being, that might be the highest achievable goal, implying that policy ambitions should probably be adjusted as well. For sure, partnerships should not be scaled down immediately, but it does mean that the feasibility of some plans and expectations requires further thought. In the public sector, reflection is needed on a better connection between different initiatives and strategies that were developed in the approach to subversive crime. The discussion should focus less on the existing structures and protocols, and more on the content and objectives that innovative interventions require. These objectives should determine which organisations are part of the cooperation, and not the other way around, as is too often still the case today.

In recent years, important steps have been taken in public-private partnerships in the approach to subversive crime. It took private actors several years before they endorsed the importance and urgency of tackling (drug-related) subversive crime. Today, they are aware of the problem, although not all private actors that become involved in the approach will stay involved. The research shows that public-private partnerships lose strength and dynamism when public parties overshadow private ones. Therefore, projects could consider having private actors play a more important role in the decision-making and management to avoid the risk of private actors leaning back or quitting altogether. The bureaucratic red tape and slow decision-making in the public sector also impacts private actors' enthusiasm to stay involved. They understand why some processes take time, especially when legislation needs amending, but other obstacles, such as the seemingly endless dialogue, discussion, and coordination between all possible sections of a public organisation, are deemed problematic by private actors whose business models require efficiency. As has been pointed out in several other studies, the pursuit of an integrated approach has led to extremely intricate partnerships and complex *governance* structures, with a great deal of time devoted to consultation and decision-making and less time left for concrete action.

Manoeuvring the Dutch consultation culture

In some projects, the approach to subversive crime is highly differentiated and runs across many levels and organisations. To keep some overview and to promote coordination between (sub-)projects, a lot of consultation is, indeed, required. Sometimes new organisational units are created. The fact that it proves extremely difficult to reduce the number of consultative bodies and to simplify the *governance* structure is no coincidence. The course of events in strengthening the approach to subversive crime has many parallels with the Dutch approach to the Covid crisis, the Groningen gas crisis, the childcare benefits scandal and the climate, nitrogen and drought crisis. In these crises, the overwhelming

number of research reports and the frequent consultations do not appear to have resulted in greater decisiveness, but rather in administrative inertia and uncertainty. Similarly, in the approach to subversive crime, many projects have been designed in such complex ways that the sheer number of consultations did not result into concrete action. Networking has become an end in itself, and there is too little reflection about what a new partnership or team adds to existing structures.

Learning in the reinforcement movement

Over the past three years, important lessons have been learned in the individual projects. However, across the projects there is a lack of guidance and coordination to bring those learning processes further and to increase the learning capacity of organisations and the approach to subversive crime as a whole. This is not due to a lack of knowledge about the approach to subversive crime. Over the past decade, a vast knowledge industry on how to tackle subversive crime has emerged. This begs the question whether this has also led to the strengthening of the government's learning capacity.

The willingness to learn varies between the different levels at which policies are developed and implemented. Within the projects, the researchers usually met inquisitive and interested people, who were open to the insights and suggestions and were happy to discuss them further. Despite the limitations of digital communication, the reflection meetings were generally experienced as useful and inspiring by both the actors involved in the projects and the researchers themselves. Sometimes it proved difficult to keep the right balance between the involvement that the action-orientedness of the project required from the researchers and the distance that the evaluative character of the research called for. More specifically, the researchers had to navigate between identifying points for improvement and making suggestions in concrete projects and, on the other hand, and providing academically grounded feedback on some of the assumptions underlying the reinforcement efforts as a whole, on the other. Presumably, this area of tension also explains why the insights and feedback were welcomed by those involved at project level or close to it, but less considered at higher policy levels, despite offering to regularly share and discuss the preliminary lessons from the project at higher, administrative levels.

The following lessons can be drawn from the strengthening of the approach to organised drug crime.

Lessons from strengthening the approach to organised drug crime

At projectlevel:

- (1) Ensure that people associated with the project can truly dedicate their time to the project (and don't have to do it on top of their existing workload)
- (2) Ensure the necessary expertise is available; if crucial expertise (analysis, financial, otherwise) is needed that is difficult to obtain, how can that be arranged? Is there a plan B?
- (3) Ensure a communication advisor and communication plan from the start.
- (4) Define success not only in terms of output, but also in terms of learning.
- (5) Which guarantees will be made about the results of the project once it ends?

(6) How are learning processes embedded in the project?

Between projects:

(1) How are learning processes between projects arranged? Who is responsible? Have SMART-goals been set?

(2) Is there any focus on similar initiatives elsewhere in the country? How is cross-fertilisation stimulated? Have time and resources been made available for this?

Across regions:

(1) Assess initiatives not only on output, but also on learning.

(2) Develop an overarching vision of how learning processes should be organized

(3) Develop direction, coordination and the necessary preconditions to make connections and build bridges.

Concrete recommendations and a plea for reconsideration

Policy and research have their own dynamics and rationality, which means that research rarely leads to fundamental policy changes. Concrete recommendations, including pleas for more capacity, better communication and training, adjustment of existing consultation structures or another policy suggestions that can be implemented relatively easily, generally receive more support than recommendations that call for a fundamental reconsideration of the course that has been set by policy makers. Nevertheless, the concluding chapter of this report does both. By presenting several lessons that can be drawn from this research, it offers policy and practice several concrete guidelines to improve and refine the approach to organised drug crime. In addition, we call for a recalibration of this approach on fundamental points. The latter explains the title of this report: the results of the research invite setting a new course and making of fundamentally different choices.

We summarise our recommendations below.

Rethink the underlying guiding principles

For decades, the approach to organised and, more recently, subversive crime has been based on several fixed guiding principles and a set pattern, which are rarely questioned. It is recommended to review and dare to question the cognitive and operational logic of these guiding principles. This does not necessarily mean a drastic break with the past, given that various assumptions are well thought out and scientifically grounded. Nor does this imply that all the principles of the Future Outlook Subversive Crime should be completely abandoned. Rather, some of those starting points should be recalibrated based on both the underlying problem and its approach.

Broaden the scope of the problem definition

The discussions about subversive crime are almost exclusively about drug-related crime. Because drug crime and all its manifestation touch upon so many other relevant societal issues, this

phenomenon should not be observed nor tackled in isolation. By looking more broadly at the underlying dynamics, the approach can be better connected to the reports of other relevant studies, such as the Organized Crime Monitor and the regional and national subversive crime assessments. These reports do not focus exclusively on the drug problem but instead analyse developments in a broader perspective.

Look beyond borders

Although new steps have recently been taken to strengthen the cooperation with drug-producing countries in Latin America, the cross-border aspects of organised crime and the cooperation with neighbouring countries deserve more attention. A recent study about the Euregio Meuse-Rhine shows that little progress has been made in the past ten years with regard to cross-border problem analysis. Albeit that cross-border cooperation has developed about the topic of smuggling via (sea) ports, it remains underutilised.

Part ways with the term subversive crime

To promote cross-border cooperation and to prevent Babylonian confusion of languages within the Netherlands, it is recommended to part way with the multi-interpretable concept of subversive crime. It is a confusing concept because two discourses are intertwined: subversive crime as equivalent to all illegal activities concerning the drug industry or subversive crime as equal to all linkages between the underworld and the upperworld. As such, subversive crime also adds little to the concept of organised crime. Although the concept of organised crime is not free from confusion either, it is on more solid footing – especially in the international debate.

Part ways with the mantra of integrality

The different strategies and initiatives – criminal, administrative, fiscal, civil – that have been developed as part of the government's approach to subversive crime require rethinking. Focus on the content and objectives of specific interventions rather than on the existing structures and the aim of integrating everything. Evidently, actors in various strategies and initiatives should be informed about each other's work, but the objectives should determine which actors collaborate, not vice versa. Mutatis mutandis, the same applies to initiatives in the context of public-private partnerships. This prevents partnerships from crippling debates about the demarcation of tasks and about who is responsible for the success. This can also reduce the number of consultation moments – and the associated consultation fatigue.

Don't think in existing structures

The government approach to crime has long been fragmented. Various actors have tried to coordinate their policies and their implementation better via the Regional Information and Exchange Centra (RIEC) or by forming other coalition. Albeit that cooperation goes reasonably well, it begs the question how sustainable the existing investigative arrangement is: the police, Royal Netherlands Marechaussee and four special investigation services operate in parallel while they increasingly work on each other's terrain. The status-quo remains despite a two-decade long debate about the consequences of their co-existence for governance, management and steering. Similarly, the system of the Regional Information and Exchange Centres (RIEC) and National Information and Exchange Centre (LIEC) should be re-evaluated. Evidently there should be regional

platforms to align various strategies and initiatives, but reflection is needed on the way in which these platforms should be set up and how they should relate to other partnerships.

The Public Prosecution Service should be more visible

The involvement of the public prosecution service in the reinforcement movement has been less visible than the researchers expected. Although the researchers met many enthusiastic and committed prosecutors in the various projects, the Public Prosecution Service was less emphatically involved in its implementation than could be expected based on its mission and role within law enforcement. The Public Prosecution Service is not only charged with the authority over criminal law enforcement but is also expected to fulfil a bridging role about the information that is shared in administrative or civil law proceedings. It deserves further attention to see how the Public Prosecution Service can play a more visible role. This role goes beyond the management of the process, but also involves initiating a normative discussion or societal debate about finding a balance between striving for security and protecting the rights of individual citizens.

Make the government a more attractive employer

In the light of the conclusions about the lack of expertise in several areas that are essential to tackling organised crime, reflection is needed on how to make public sector jobs more attractive. The government simply cannot afford to become increasingly dependent on expensive external forces.

1 | Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Sedert een aantal jaren staat ondermijnende drugscriminaliteit hoog op de politieke en bestuurlijke agenda. Ruim vijf jaar geleden werd door de toenmalige minister van Justitie & Veiligheid (J&V) Grapperhaus in de *Toekomstagenda Ondermijning* een brede maatschappelijke beweging tegen ondermijning gepresenteerd (*Kamerstuk II 2016/17, 29911, nr. 167*).² Uit deze toekomstagenda sprak de urgentie om de aanpak van ondermijnende criminaliteit acuut te versterken. Ondanks dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit al geruime tijd veel aandacht had, was er volgens de toekomstagenda nog ‘onvoldoende sprake van een optreden als één overheid’. Bovendien was steeds duidelijker geworden dat ondermijning niet alleen als een criminaliteitsprobleem, maar als een sociaal-maatschappelijk probleem moest worden beschouwd, dat raakte aan allerlei verschillende thema’s en zich uitte in verschillende groepen van de samenleving. Zo werd in relatie tot ondermijning gesproken over de bescherming van risicolocaties, zoals de (lucht)havens en de bloemenveiling, maar ook over de aanwas van jongeren in het criminele circuit. Over illegale geldstromen en witwassen én over het weerbaar maken van wijken en het weerstand bieden aan vermogende criminelen die lokale initiatieven sponsoren. Daarmee werd ondermijnende criminaliteit een typisch voorbeeld van multi-problematiek: problematiek die klassieke domeinen overstijgt en raakt aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een groot aantal actoren en instanties. Vanwege die ‘complexiteit, taaierheid en maatschappelijke geworteldheid’ was “de urgentie hoog om hier krachtig op te interveniëren en de maatschappelijke voedingsbodem die dit mogelijk maakt, te verminderen”, aldus de minister van Justitie en Veiligheid in 2018 (*Kamerstuk II 2018/19, 29911, nr. 212, p. 1*). Hoe krachtig het signaal ook, op dat moment kon de minister nog niet vermoeden dat de georganiseerde criminaliteit met de moorden op Derk Wiersum en Peter R. de Vries een nog zwaardere schok door de samenleving zou laten gaan.

In 2019 verbond het kabinet financiële middelen van eenmalig 100 miljoen euro en 10 miljoen euro structureel per jaar aan deze *Toekomstagenda* om de daarin neergelegde ambities te realiseren. Het doel daarvan was een meerjarig versterkingsprogramma (2019-2021) op te zetten waarin verschillende partijen op lokaal, regionaal en landelijk niveau samenwerken aan de bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

Sedert medio 2019 heeft een onderzoeksteam van de Universiteit Maastricht (UM) en Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR), in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), de ontwikkelingen in het kader van deze versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit op de voet gevolgd. Een centraal element van deze versterkingsbeweging was dat aansluiting werd gezocht bij de beginselen van lerende organisaties. Dat betekende dat gestreefd werd naar het actief benutten en internaliseren van succes- en faalfactoren door betrokken actoren; niet alleen na afloop van de implementatieperiode, maar ook al gedurende de drie jaar (2019-2021) waarin de versterkingsplannen dienden te worden gerealiseerd. Tussentijds zijn door de onderzoekers dan ook op verschillende momenten inzichten en leerervaringen gedeeld met de partijen die bij een aantal projecten betrokken waren die met de zogeheten *versterkingsgelden* (ook wel *ondermijningsgelden*) werden gefinancierd. Naast deze reflectiesessies op projectniveau, heeft het onderzoeksteam over de diverse projecten heen een

² De Toekomstagenda Ondermijning was een bijlage bij het betreffende Kamerstuk. Doorheen dit rapport verwijzen wij naar het betreffende Kamerstuknummer. De paginanummers corresponderen met de tekst van de Toekomstagenda.

procesevaluatie uitgevoerd. Het doel van dit evaluatieonderzoek was inzicht te verschaffen in de ervaringen (*good en bad practices*) met en de *ervaren* impact van het meerjarige versterkingsprogramma in de periode van 2019 tot en met 2021. De nadruk heeft daarbij gelegen op de mechanismen, processen en randvoorwaarden die van belang zijn om de aanpak van ondermijnende criminaliteit verder te brengen. De eerste bevindingen van het evaluatieonderzoek zijn medio 2021 in een tussenrapportage neergelegd (Nelen et al., 2021a). In het onderhavige rapport wordt de definitieve balans opgemaakt van de wijze waarop de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de periode 2019-2021 procesmatig is vormgegeven.

1.2. Doel en aard van het onderzoek

In overleg met de opdrachtgever, het WODC, is in 2019 gekozen voor de volgende centrale vraagstelling als vertrekpunt van het onderzoek (Kader 1).

Kader 1. Onderzoeksvragen

Wat zijn de ervaringen (*good en bad practices*) met en de ervaren impact van de in 2019 met behulp van de toegekende extra financiële middelen ingezette versterking van de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit door regionale en landelijke partijen in de periode van 2019 tot en met 2021?

Welke leerervaringen en lessen uit deze brede versterkingsbeweging kunnen al tijdens de implementatieperiode worden geformuleerd ten behoeve van de ketenpartners en het ministerie van Justitie en Veiligheid?

Zoals in paragraaf 1.1 al is aangestipt en ook valt af te leiden uit de probleemstelling, heeft het onderzoek zowel een actiegerichte insteek als het karakter van een procesevaluatie gehad. Het actiegerichte karakter van het project impliceerde dat de organisaties die betrokken waren bij dertien zorgvuldig geselecteerde projecten (zie hoofdstuk 2 / *Verantwoording*) op basis van feedback van en reflectie met de onderzoekers nog tijdens de implementatie hun strategieën en werkwijzen konden bijstellen. Voor de onderzoekers betekende dit dat zij niet alleen informatie hebben opgehaald als onderdeel van de dataverzameling, maar ook actief feedback hebben gegeven. De procesevaluatie, waarvan dit eindrapport het sluitstuk is, stijgt uit boven de individuele projecten die zijn gevolgd. Het doel van deze eindrapportage is om over de gehele versterkingsbeweging heen de belangrijkste inzichten te presenteren over het verloop van het proces dat is ingezet om deze aanpak te stimuleren. Het rapport beoogt op die manier een constructieve bijdrage te leveren aan de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

In het beginstadium van het onderzoek zijn alle projecten die onder de vlag van de versterkingsbeweging aanpak ondermijnende criminaliteit van een financiële stimulans zijn voorzien, op hoofdlijnen geïnventariseerd. In dat kader is getracht de uitgangspunten, doelstellingen, verwachtingen en assumpties die achter deze projecten schuilgaan inzichtelijk te maken. Daarbij is gekeken naar de volgende twee aspecten (Nelen, Leeuw & Bogaerts, 2010):

- de (gedrags- en sociale) mechanismen die geacht worden de beleidsmaatregel tot een succes te maken ('cognitieve logica');
- de noodzakelijk te zetten operationele stappen daartoe ('operationele logica').

Uit de 126 projecten die in 2019 met ondermijningsgelden werden ondersteund, zijn vervolgens dertien projecten geselecteerd om van meer nabij te volgen.³ Op de werkwijze in algemene zin en de selectie van de dertien projecten wordt nader ingegaan in hoofdstuk 2 | *Verantwoording*. Hier beperken we ons tot een korte toelichting van de wijze waarop naar het proces van de versterkingsbeweging is gekeken en de ‘theoretische bril’ die daarbij is opgezet. Voor die dertien projecten is het zoeklicht vervolgens gezet op de ‘operationele logica’ die aan de diverse projecten ten grondslag lag. Daarmee wordt gedoeld op de assumpties over de mate waarin organisaties in staat en bereid zijn om te doen wat in de inhoudelijke (‘cognitieve’) veronderstellingen tot uitdrukking komt. Wat zijn de verwachtingen die binnen deze organisaties bestaan over de ondermijningsprojecten waarbij zij betrokken zijn, in het bijzonder waar het gaat om de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, rechtmatigheid en effecten van de aangereikte instrumenten? Is een indicatie te geven van de mate van bereidheid onder de actoren die met de instrumenten moeten werken of zij daartoe ook werkelijk genegen zijn? Welke stappen zouden organisaties moeten zetten qua bemensing, financiële middelen, personeelsbeleid en coördinatiemechanismen om de projecten waarbij zij betrokken zijn, uit te voeren? Zijn er voldoende en heldere afspraken gemaakt met (keten)partners? Is bekend wat moet gebeuren als dingen misgaan? Is voorzien in een tijdige monitoring van de voortgang? Het gaat met andere woorden in belangrijke mate om procedurele en organisatorische randvoorwaarden die van belang zijn om de aanpak van ondermijnende criminaliteit een stap verder te brengen. Deze aspecten zijn bestudeerd aan de hand van de beschikbare documenten in de diverse projecten en het voeren van gesprekken met directbetrokkenen, zoals project- en programmaleiders.

1.3 Normenkader

Teneinde na te gaan welke operationele logica in de diverse projecten te ontdekken was, alsook inzicht te verwerven in succesfactoren, knelpunten en operationele risico’s die de werkbaarheid en effectiviteit van de aanpak kunnen beïnvloeden, is aan het begin van het onderzoek een normenkader opgesteld dat de dataverzameling en -analyse in sterke mate heeft gestuurd. Dit theoretische kader is gebaseerd op de bestudering van (criminologische, bestuurskundige en organisatiewetenschappelijke) literatuur, alsmede gesprekken met een aantal deskundigen. In bijlage 2 is het normenkader in een tabel weergegeven. Het bevat in verschillende kolommen de ‘operationele logica’ waarop de versterkingsbeweging aanpak ondermijnende criminaliteit rust, de succesfactoren en de faalfactoren. Bij de weergave van de assumpties en succes- en faalfactoren is gewerkt met de onderverdeling ‘kennen, kunnen en willen’. Hoewel deze drie kernfactoren met elkaar samenhangen en elkaar beïnvloeden, is er met het oog op de overzichtelijkheid voor gekozen om ze in dit overzicht afzonderlijk weer te geven. We hebben deze kernfactoren en dimensies hieronder in figuur 1 gevisualiseerd.

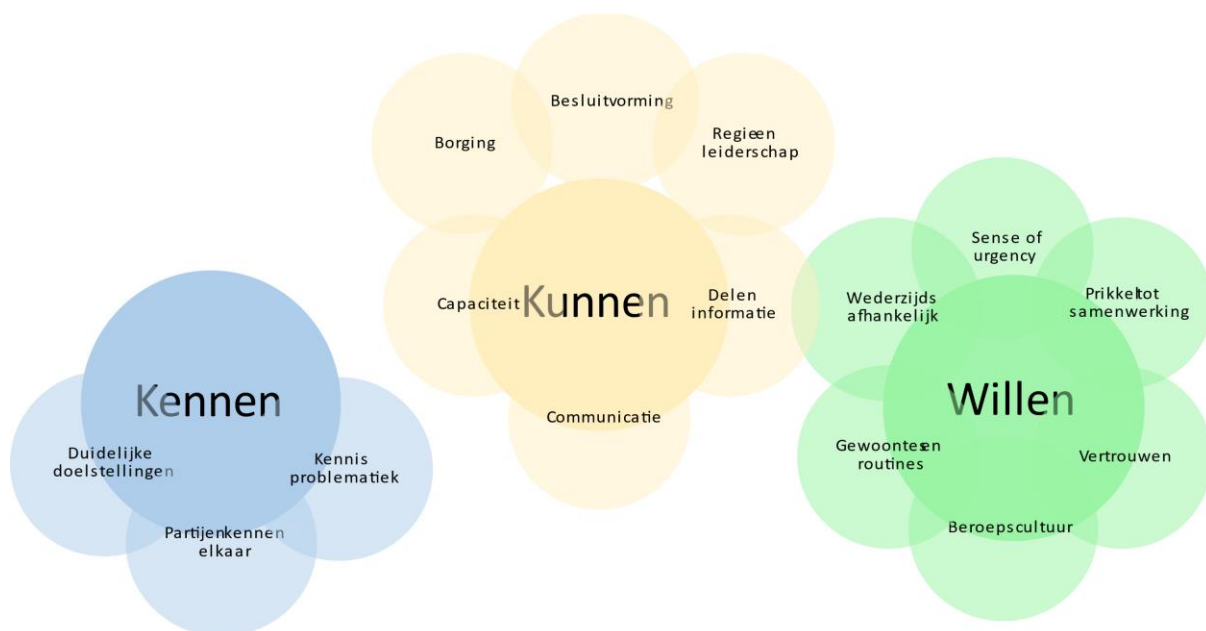
³ Het aantal van 126 suggereert precisie, maar is gebaseerd op een door ons in medio 2019 gemaakte inventarisatie waarbij werd vastgesteld dat de telling werd bemoeilijkt doordat niet alle projecten even scherp van elkaar waren afgebakend en sommige deelprojecten werden gebundeld tot één overkoepelend project. Een onbekend aantal projecten is uiteindelijk niet van de grond gekomen. Aan de andere kant is na medio 2019 nog een aantal andere projecten vanuit de versterkingsgelden ondersteund. Al deze omstandigheden tezamen maken dat het aantal van 126 projecten met enige voorzichtigheid moet worden betraacht. Hetzelfde geldt voor de (‘minimaal’) 163 initiatieven die werden genoemd in een persbericht d.d. 14-9-2022, afkomstig van een samenwerkingsverband van journalisten van *Investico*, *De Groene Amsterdammer*, *Argos* en *Follow the Money*. Dit consortium publiceerde in het najaar van 2022 een aantal mediaberichten over de besteding van de versterkingsgelden.

De drie kernfactoren zijn in het onderzoek van specifiekere dimensies voorzien. Zo is ‘kennen’ uitgewerkt in vijf dimensies: 1) de kennis van en een gedeelde visie op het onderliggende probleem; 2) de mate waarin sprake is van een gedeelde visie op de doelstelling en werkwijze van het project; 3) de kennis die de ketenpartners hebben over elkaars organisatie, werkwijze en beschikbare datasets; 4) de kennis die de partners hebben over elkaars deskundigheid; en 5) de kennis over de mogelijkheden en onmogelijkheden om informatie met elkaar te delen.

In het kader van ‘kunnen’ hebben de volgende dimensies centraal gestaan: 1) de wijze van besluitvorming; 2) de (wetenschappelijke) onderbouwing daarvan; 3) de mate waarin en wijze waarop is gemonitord of de doelstellingen zijn gerealiseerd; 4) de mate waarin en wijze waarop is geleerd van opgedane inzichten; 5) de infrastructuur voor informatiedeling; 6) leiderschap; 7) communicatie (zowel intern als extern); 8) beschikbare capaciteit; en 9) borging van het project (zowel ten aanzien van het versterken van het institutioneel geheugen, in de zin dat leerervaringen worden opgeslagen en gedeeld, als ten aanzien van de institutionele/organisatorische inbedding van het project).

‘Willen’ is ten slotte uitgewerkt in de volgende dimensies: 1) de mate waarin de betrokken partijen de urgentie van het probleem erkennen en belang zien om aan de aanpak mee te werken; 2) de mate waarin individuele belangen sporen met de collectieve belangen; 3) de mate waarin de verschillende partijen elkaar vertrouwen en zich bewust zijn van wederzijdse afhankelijkheid; en 4) de wijze waarop gewoonten, routines en culturen van afzonderlijke organisaties ten behoeve van de samenwerking worden ingezet.

Afbeelding 1. Visualisatie van kennen-kunnen-willen.



1.4 Leeswijzer

In juli 2021 verscheen het tussenrapport van dit onderzoek waarin op hoofdlijnen een tussenbalans werd opgemaakt van het proces dat zich sinds 2019 inzake de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit had voltrokken (Nelen et al., 2021a). In dat rapport werd de structuur gevolgd die in de voorgaande paragraaf is uiteengezet: in afzonderlijke hoofdstukken werd gerapporteerd over aspecten die raakten aan respectievelijk ‘kennen’, ‘kunnen’, en ‘willen’. Omdat we in dit eindrapport een verdiepingsslag willen aanbrengen en de meest relevante bevindingen

willen koppelen aan inzichten uit de wetenschappelijke literatuur, is gekozen voor een ander stramien. Na de methodologische verantwoording in hoofdstuk 2 | *Verantwoording* en een beschrijving in hoofdstuk 3 | *Het fundament van de aanpak* van de maatschappelijke en beleidsmatige context waarin de versterkingsbeweging zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld, volgen zes hoofdstukken die in het teken staan van de meest prangende kwesties die uit het onderzoeksmateriaal naar boven zijn gekomen. Die thema's zijn na een eerste analyse van de beschikbare data door de onderzoekers aangemerkt als overkoepelende *capita selecta*. Ze borduren voort op de inzichten uit het tussenrapport en worden nu, elk in een apart hoofdstuk, nader uitgewerkt. Bij de bespreking van deze *capita selecta* wordt niet uitsluitend ingezoomd op de spanningen en dilemma's die zich rondom de thema's in kwestie manifesteerden, maar wordt ook aandacht besteed aan de wijzen waarop de betrokkenen met die spanningen en dilemma's zijn omgegaan. Waar lagen openingen voor verandering, beweging of verbinding en in hoeverre hebben de betrokkenen van die mogelijkheden gebruikgemaakt? We beginnen elk hoofdstuk klein, in de zin dat wordt besproken op welke wijze het specifieke thema van invloed is geweest op het verloop van de bestudeerde projecten. Gaandeweg elk hoofdstuk wordt de scope verbreed en wordt ook ruimte ingebouwd voor een reflectie op de wijzen waarop het specifieke thema heeft doorgewerkt in de bredere omgeving van de diverse projecten en op de versterkingsbeweging als geheel. Elk hoofdstuk bevat een weergave van de belangrijkste bevindingen, die gebaseerd zijn op de excerpten van interviewverslagen/observaties en ander onderzoeksmateriaal. Deze bevindingen worden geïntegreerd weergegeven met de inzichten uit de literatuur. In kaders worden op een aantal plekken voorbeelden van '*lessons learned*' weergegeven uit de bestudeerde projecten. We laten elk hoofdstuk voorafgaan door een korte samenvatting waarin de belangrijkste inzichten of lessen uit het betreffende hoofdstuk zijn opgenomen.

Het eerste specifieke thema dat in hoofdstuk 4 | *Capaciteit en competenties* bij de kop wordt genomen, betreft een belangrijke randvoorwaarde voor elk project dat innovatie tot doel heeft: de noodzaak dat de betrokken partijen beschikken over voldoende capaciteit en de juiste competenties om de gewenste vernieuwing en veranderingen vorm te kunnen geven. Behalve capaciteit in kwantitatieve zin worden in dit hoofdstuk ook enkele specifieke competenties uitgelicht die voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit als uiterst belangrijk zijn aangemerkt. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan data-analyse en -techniek, financiële expertise, leiderschapscompetenties en communicatieve- en veranderkundige vaardigheden. In hoofdstuk 5 | *Draagvlak* staat met het thema draagvlak een andere cruciale randvoorwaarde voor het doen slagen van een gemeenschappelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit centraal. Het vertrekpunt van dit hoofdstuk is dat het behalve een gedeelde urgentie van het onderliggende probleem ook zaak is dat de verschillende partijen elkaar vertrouwen, zich bewust zijn van de wederzijdse afhankelijkheid en elkaar iets gunnen.

Hoofdstuk 6 | *Grensbewakers en grensverleggers* start met de vaststelling dat voor fundamentele veranderingen naast de bovengenoemde randvoorwaarden de aanwezigheid gewenst is van 'grensverleggers': personen die buiten de lijntjes durven te kleuren en het experiment niet uit de weg gaan. Anderzijds vraagt de aanpak van ondermijnende criminaliteit ook om 'grensbewakers': zij die borgen dat de aanpak proportioneel is, dat juridische en ethische normen worden gerespecteerd en dat eventuele strafzaken en andersoortige procedures juridisch standhouden. Het vinden van de juiste balans tussen deze twee rollen blijkt een belangrijke uitdaging te zijn in de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

In hoofdstuk 7 | *Integraal samenwerken* wordt gereflecteerd op een andere belangrijke premisse van de versterkingsbeweging: de aanname dat de aanpak een integraal karakter dient te hebben. Die

aanname veronderstelt dat er samenhang is aangebracht tussen de diverse sporen en interventies die deel uitmaken van de aanpak en dat die trajecten voortdurend op elkaar worden afgestemd. In dit hoofdstuk wordt nader verkend in hoeverre aan deze basisvoorwaarde van integrale samenwerking is voldaan, welke spanningen zich daarin openbaren en hoe met die spanningen is omgegaan. We richten ons daarbij eerst op samenwerking tussen overheidsinstanties en betrekken later ook vormen van publieke-private samenwerking in de analyse.

Het streven naar integraliteit heeft geleid tot uiterst ingewikkelde samenwerkingsverbanden en complexe *governance* structuren, waarbij veel tijd opgaat aan overleg en besluitvorming. In hoofdstuk [8 | Manoeuvreren in de Nederlandse overlegcultuur](#) wordt deze thematiek nader uitgewerkt en in een bredere context geplaatst van de Nederlandse overlegcultuur.

Het laatste thema dat wordt besproken, sluit aan bij een belangrijk uitgangspunt van de versterkingsbeweging dat aansluiting moest worden gezocht bij de beginselen van lerende organisaties. Concreet betekende dit dat de verschillende betrokken actoren actief succes- en faalfactoren zouden moeten identificeren en deze al gedurende de looptijd van de projecten moesten internaliseren en implementeren. Dit onderzoeksproject is vanwege het activerende karakter ervan een voorbeeld van de wijze waarop dit uitgangspunt vorm heeft gekregen, maar er zijn nog vele andere voorbeelden te noemen. In hoofdstuk [9 | De lerende overheid](#) werken we die voorbeelden nader uit en reflecteren op de wijze waarop het leren in de praktijk invulling heeft gekregen.

In hoofdstuk [10 | Slotbeschouwing](#) worden de *capita selecta* gebundeld en van een overkoepelende reflectie voorzien. We kijken daarbij niet uitsluitend achteruit maar ook vooruit. De lessen die uit drie jaar versterkingsbeweging kunnen worden getrokken, worden doorvertaald naar enkele suggesties voor de toekomst. We schromen daarbij niet om enkele grotere stenen in de vijver te gooien, want ondanks het enthousiasme en de toewijding die in menig project zijn aangetroffen, laat het onderzoeksmateriaal zien dat er alleszins aanleiding is om de aanpak van ondernijvende criminaliteit op een fundamenteel andere leest te schoeien.

2 | Verantwoording

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk lichten we de onderzoeksmethoden toe die gebruikt zijn voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag naar de ervaringen met en ervaren impact van de toegekende extra financiële middelen voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Deze procesevaluatie en actiegerichte studie steunde op een combinatie van kwalitatieve onderzoeksmethoden die tijdens twee onderzoeksfasen werden gebruikt. De verkennende fase liep vanaf de start van het onderzoek tot de selectie van die dertien projecten die we in de verdiepende fase van nabij zouden gaan volgen. Omdat in het tussenrapport van dit onderzoek (Nelen et al., 2021a) de methodologische stappen van de verkennende fase al zijn besproken, lichten we in dit eindrapport deze fase slechts beknopt toe en nemen we de uitgebreidere methodologische verantwoording daarvan op in diverse bijlagen. We gaan in dit hoofdstuk wel uitgebreid in op de onderzoeksmethoden die de kern vormden van de verdiepende fase van dit onderzoek: documentenanalyse, interviews, observaties en reflectiebijeenkomsten. Ook gaan we in op de wijze waarop we deze bronnen hebben geanalyseerd. Daarna komt het datamanagement en de betrouwbaarheid van het onderzoek aan bod. Tot slot reflecteren we op hoe de coronapandemie en vooral de maatregelen daaromtrent een impact hebben gehad op dit onderzoek.

2.2 Verkennende fase: literatuurstudie, documentenanalyse, enquête, interviews en selectie van projecten

De verkennende fase van het onderzoek stond in het teken van kennismaken met het veld, een overzicht creëren van de versterkingsbeweging, het analyseren van de afzonderlijke versterkingsplannen en het verder afbakenen van het onderzoeksproject. Deze verkennende fase bestond uit verschillende onderzoeksmethoden: literatuurstudie, documentenanalyse, een enquête, exploratieve interviews en een selectie van projecten.

Tijdens deze verkennende fase is in de eerste plaats criminologische, bestuurskundige en organisatiewetenschappelijke literatuur bestudeerd, met als doel het opstellen van het normenkader. Dit normenkader diende, zoals eerder toegelicht, om te bepalen in hoeverre er in het kader van de versterkingsbeweging aanpak ondermijnende criminaliteit sprake is geweest van actiegericht leren en een lerende organisatie/keten. Dit wordt in Bijlage 1 | Normenkader nader toegelicht.

Ten tweede werd de evaluatie van de versterkingsplannen ingezet met een documentenanalyse van de wijze waarop de versterkingsplannen waren vormgegeven, de assumpties die daaraan ten grondslag lagen en de voortgang van de plannen. Daartoe werden de versterkingsplannen geanalyseerd die door de RIEC's waren opgesteld, alsook de criminaliteitsbeeldanalyses en andere onderzoeken die daarvoor de basis vormden. Na bestudering van alle ingediende versterkingsplannen en voortgangsrapportages kwamen we tot een lijst van 126 projecten voor de tien RIEC-regio's en landelijke partners.⁴

Ten derde is een enquête opgesteld en afgenomen om de door betrokken partijen beoogde resultaten en verwachtingen van de versterkingsbeweging in kaart te brengen. De enquête had een exploratief

⁴ De basis hiervoor betroffen de tien versterkingsplannen die door negen RIEC-regio's (de regio's Brabant en Zeeland hebben een gezamenlijk plan ingediend) en de landelijke partners gezamenlijk bij het ministerie van Justitie en Veiligheid voor financiering uit de versterkingsgelden werden ingediend.

karakter en beoogde aan het licht te brengen wat er leefde binnen de doelgroep, welke ambities de betrokkenen hadden ten aanzien van de versterkingsbeweging en – aanhakend bij het normenkader kennen/kunnen/willen – wat zij als voornaamste succesfactoren en obstakels zagen voor de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de praktijk. Een korte samenvatting van de uitkomsten van de enquête is opgenomen in Kader 2. Voor een uitgebreide bespreking van de methode en bevindingen uit de enquête verwijzen we naar het tussenrapport.

Kader 2. Enquête ambities en verwachtingen versterkingsbeweging

Welke verwachtingen hadden projectleiders, projectmedewerkers en andere betrokkenen bij de start van de versterkingsbeweging? Wanneer zijn de projecten voor hen geslaagd en wat is de spreekwoordelijke stip op de horizon? Die vragen stonden centraal in een enquête die in 2020 onder 204 betrokkenen werd uitgevoerd.

De enquête liet in de eerste plaats zien dat de ambities en verwachtingen destijds nogal abstract geformuleerd werden. Hoewel de urgentie breed gevoeld werd en ambitie groot was om met de versterkingsgelden de georganiseerde criminaliteit een slag toe te brengen, ontbrak het nog aan concrete doelstellingen of resultaten en indicatoren die de voortgang moeten weergeven. Ten tweede merkten we op dat de genoemde ambities sterk zagen op procesmatige verbeteringen, zoals de mogelijkheden voor gegevensuitwisseling, toegang tot databases, lange duur van besluitvormingsprocessen en de benodigde capaciteit. De voor een succesvolle aanpak van ondermijnende criminaliteit benodigde randvoorwaarden waren volgens de betrokkenen bij aanvang van de versterkingsbeweging dus nog niet voldoende geborgd.

Ten vierde werden in deze fase van dit onderzoek enkele verkennende gesprekken gevoerd met diverse vertegenwoordigers van landelijke en regionale organisaties die betrokken waren bij de ontwikkeling, implementatie en uitvoering van de versterkingsplannen. Deze eerste interviewronde had tot doel om meer inzicht te verwerven in de wijze waarop de versterkingsplannen waren vormgegeven, de assumpties die daaraan ten grondslag lagen en de ambities en verwachtingen die de respondenten koesterden over de versterkingsbeweging in brede zin en specifiek over hun project.

Tot slot, was de verkennende fase van ons onderzoek erop gericht om een selectie te maken van projecten uit de versterkingsplannen die we de twee jaar nadien zouden volgen. Uit de 126 projecten die we in de documentenanalyse hebben geïdentificeerd, hebben we een selectie gemaakt van dertien projecten waarmee we overstijgende inzichten beoogden te genereren. De bedoeling was om niet alleen inzicht te verwerven in het verloop van de individuele projecten, maar om ook overstijgende inzichten over het verloop van het versterkingsproces in algemene zin te genereren. Deze selectie werd zowel vanuit theoretische als praktische overwegingen gestuurd. In Bijlage 2 | Verantwoording en selectie van de projecten lichtten we de selectiecriteria toe, geven we aan hoe de projecten op deze criteria scoren en staat een korte beschrijving van de dertien geselecteerde projecten. Hier kan worden volstaan met de vaststelling dat de gekozen projecten in geografisch opzicht landelijk dekkend zijn, alsook in thematisch opzicht de vijf clusters omvatten die in de aanpak van ondermijnende criminaliteit worden onderscheiden (risicolocaties; kwetsbare gebieden; weerbare overheid;

weerbaarheid van de samenleving; en geldstromen). Daarnaast hebben we projecten geselecteerd die zich richten op het vergroten van intelligence, projecten die zien op het verbeteren of implementeren van (nieuwe) organisatiestructuren en projecten die zien op het versterken van de uitvoeringskracht. Vier projecten richtten zich op een specifiek district, vier op de ontwikkelingen in de regio/provincie, vier projecten hadden een landelijke focus en één project was internationaal gericht. In Kader 3 is een overzicht van de projecten opgenomen.

Kader 3. Overzicht projecten

- (1) Vastgoed in Beeld Maastricht (Regio Limburg)
- (2) Problematiek Buitengebied (Regio Oost-Nederland)
- (3) 1 Smart Overheid (Regio Zeeland-Brabant)
- (4) Ondernijningsexperience (Regio Zeeland-Brabant)
- (5) Revitalisering Rijnhaven (Regio Den Haag)
- (6) Maritieme smokkel (Regio Noord-Holland)
- (7) Orville (Schiphol) (Regio Noord-Holland)
- (8) Straatwaarde(n) (Regio Midden-Nederland)
- (9) Aanpak Havengebied (Regio Rotterdam)
- (10) Moeilijk vervangbare clusters (Regio Amsterdam-Amstelland)
- (11) Integraal ondernijningsteam (Regio Noord-Nederland)
- (12) Serious Crime Task Force (Landelijke Partners)
- (13) Mainports (Landelijke Partners)

2.3 Verdiepende fase

Nadat de selectie was gemaakt van de dertien projecten die we van nabij zouden volgen, ging de verdiepende fase van het onderzoek van start. Binnen deze verdiepende fase verdeelde het projectteam de projecten onderling en ging met teams van twee of drie onderzoekers aan de slag. Ieder onderzoeksteam koppelde tijdens deze verdiepende fase per project de bevindingen op gezette tijden terug naar de rest van het team. Op deze manier werden de inzichten uit de individuele projecten naar de bredere beweging teruggebracht en werden iteratief ook nieuwe vragen aan elk van de individuele casestudies meegegeven. Deze verdiepende fase van het onderzoek stelde eveneens op een combinatie van onderzoeksmethoden: documentenanalyse, interviews, observaties en reflectiebijeenkomsten. Hierna lichten we elk van deze methoden nader toe. Daarna volgt een toelichting over de data-analyse.

2.3.2. Documentenanalyse

De voortgangs- en verantwoordingsrapportages vanuit de diverse projecten, evaluatierapporten, Kamerstukken en andere relevante beleidsdocumenten die betrekking hadden op de voortgang van de projecten zijn bestudeerd. Bij diverse projecten werden ook websites, flyers, web-/seminars en ander intern en extern communicatiemateriaal ontworpen, die wij in onze analyse opnamen.⁵ Wanneer we projectvergaderingen mochten observeren (zie 2.3.4), kregen we ook vaak de voorbereidende stukken toegestuurd en hebben we deze ook meegenomen in onze analyse.

2.3.3 Interviews

Eerst ging het in deze verdiepende fase om oriënterende gesprekken waarbij we ons onderzoek toelichtten en verkenden op welke manier het mogelijk zou zijn om het project van nabij te volgen. Daarna volgden op regelmatige tijdstippen gesprekken met de projectleiders, met partners van de projectteams of met andere experts die bij dit project betrokken waren. De frequentie van het contact met de projecten en de hoeveelheid respondenten die we per project spraken, varieerde omdat ook de projecten onderling sterk verschilden in opzet. We spraken verschillende respondenten meerdere keren, omdat we op die manier ook de evolutie van de projecten konden volgen. Naast de interviews met de projectleiders en partners van de projecten heeft nog een aantal interviews plaatsgevonden met respondenten op landelijk niveau, die overkoepelende inzichten over de implementatie en voortgang van de versterkingsplannen met ons deelden.

Na de reflectiebijeenkomsten en het verschijnen van het tussenrapport medio 2021 zijn in het laatste jaar van de dataverzameling vijf projecten meer intensief gevolgd dan andere, omdat we daar interessante leermomenten hadden vastgesteld die we graag indringender wilden volgen. We hadden een globaal beeld gekregen over wat er goed en minder ging en wilden deze inzichten graag verdiepen. De andere projecten hebben we niet losgelaten, maar minder intens gevolgd. Bij elk project werd ook een laatste afsluitend gesprek ingepland.

In totaal zijn tijdens de verkennende en verdiepende fase 142 interviews gehouden, voornamelijk individuele interviews, gesprekken met duo-projectleiders, en verschillende groepsinterviews met (deel)projectteams. De meeste gesprekken vonden als gevolg van Covid-19 digitaal plaats (via Zoom, Teams, WhatsApp). In Bijlage 3 | Overzicht uitgevoerde interviews, observaties en reflectiebijeenkomsten is een geanonimiseerd overzicht van de geïnterviewden weergegeven.

2.3.4 Observaties

Naast de interviews met projectleiders en partners in de projecten, hebben we ook ingezet op het observeren van de samenwerking in de projecten.

We hebben aan de projectleiders de vraag gesteld of we projectgroepbijeenkomsten mochten bijwonen. Bij verschillende projecten kregen we daarvoor de toestemming, soms voor de algemene vergaderingen, soms voor deelprojectontmoetingen. Bij de observaties van teamvergaderingen werden de aanwezigen op voorhand geïnformeerd via de voorzitter over onze aanwezigheid en over ons onderzoeksproject en kregen we aan het begin kort de tijd toe te lichten waarover het onderzoek ging en wat de bedoeling van de observatie was. We kregen als onderzoekers ook meestal de vraag of we aan het einde van de vergadering – of soms achteraf in een vervolgggesprek - enkele observaties konden teruggeven. Daar hebben we dankbaar gebruik van gemaakt.

⁵ We verwijzen in onze rapportage slechts beperkt naar deze stukken, omdat daardoor vaak ook duidelijk is aan welk project en mogelijk ook aan welke respondent de citaten te koppelen zijn.

Naast vergaderingen werden we door enkele projecten uitgenodigd om (semi-)publieke events die ze organiseerden bij te wonen. Soms was dit in aanvulling op het bijwonen van de projectvergaderingen, maar soms werd het ook als alternatief daarvoor voorgesteld. Ook deze projectactiviteiten hebben we als observaties meegenomen in dit evaluatieonderzoek.

De vergaderingen en events die we bijwoonden, waren op enkele uitzonderingen na allemaal digitaal. De types vergaderingen of events die we observeerden, varieerden sterk. Zo hebben niet alle projecten ons toegelaten om meetings van het projectteam bij te wonen, bijvoorbeeld omdat de projectleiders inschatten dat dit de dynamiek van het gesprek te zeer zou verstoren of omdat in de vergaderingen operationele informatie ter sprake zou komen. We hebben in totaal 26 observaties over 9 projecten⁶ in onze evaluatie meegenomen. Het geanonimiseerde overzicht van deze observaties is in Bijlage 3 | Overzicht uitgevoerde interviews, observaties en reflectiebijeenkomsten opgenomen.

2.3.5 Reflectiebijeenkomsten

Bij 11 projecten⁷ hebben we tussentijdse reflectiebijeenkomsten georganiseerd, waarvoor projectleiders en ook andere betrokkenen uitgenodigd waren. Soms werden dat meerdere reflectiebijeenkomsten voor aparte gremia bij elk project. Deze reflectiebijeenkomsten werden in meerderheid georganiseerd in februari en maart 2021, enkele maanden voorafgaand aan het publiceren van het tussenrapport. Voor één project werd de terugkoppeling verschillende keren door het projectteam uitgesteld, waardoor het pas in maart 2022 kon plaatsvinden.

Voor elk project bereidden we een presentatie voor aan de hand van het normenkader en legden we in een digitaal gesprek onze observaties over het project terug. Daarnaast gaven we ook overkoepelende reflecties terug die keken naar de bredere beweging. Dit liet ons toe om toe te lichten waar bijvoorbeeld verbinding tussen projecten kon worden gelegd, op welke aspecten men nog kon leren of hoe een ander project met gelijkaardige uitdagingen was omgegaan. De aanwezigen van de reflectiebijeenkomsten stelden op prijs dat ze op deze manier konden reflecteren en ook konden doorvragen. Soms werd daarbij aangegeven dat ze tot dezelfde conclusie waren gekomen en daarop stappen ter verandering hadden gezet. Het was voor ons dan erg interessant om te horen hoe ze met deze wijzigingen waren omgegaan. Deze reflectiebijeenkomsten lieten ons als onderzoekers dus toe om nieuwe inzichten op te halen.

Naast reflectiebijeenkomsten bij de projecten hebben we ook via andere landelijke en regionale platformen toelichting gegeven bij ons tussenrapport. Voor deze gremia kwam de terugkoppeling na het verschijnen van het tussenrapport (september en december 2021).

Er zijn in totaal 14 reflectiebijeenkomsten georganiseerd. Een geanimeerd overzicht is in Bijlage 3 | Overzicht uitgevoerde interviews, observaties en reflectiebijeenkomsten opgenomen.

2.3.6 Data-analyse

In dit onderzoeksproject werd het kwalitatieve data-analyseprogramma Atlas.Ti gebruikt om de data te structureren en analyseren. Bij de omvangrijkste projecten hebben we de data uit de documenten, interviews en observaties in afzonderlijke bundels geanalyseerd ter voorbereiding van de reflectiebijeenkomsten. Het normenkader werd daarbij gebruikt om op thematische wijze te coderen. Voor alle projecten samen werd ter voorbereiding van het eindrapport een gemeenschappelijke

⁶ Eén project was te klein om meetings te observeren; één project was *on hold* gezet.

⁷ Bij de andere twee projecten hebben we individueel teruggekoppeld aan de projectleiders.

bundel gemaakt waarin alle interviews, observaties en verslagen van reflectiebijeenkomsten werden ondergebracht. Bij de analyse gingen we eveneens aan de hand van de thema's in het normenkader te werk om stukken tekst vindbaar te maken. Tijdens dit analyseproces hebben de onderzoekers in de kleinere (13) projectteams van twee en drie onderzoekers, evenals in het gehele projectteam op elkaars bevindingen gereflecteerd en werd dus iteratief te werk gegaan.

2.4 Datamanagement

In deze paragraaf gaan we in op de wijze waarop in dit onderzoek met vertrouwelijk onderzoeksmateriaal is omgegaan, het datamanagementprotocol dat we in dat kader hebben opgesteld en de beveiligde server waar alle gegevens van dit onderzoek zijn opgeslagen.

Om te kunnen beoordelen hoe de versterkingsplannen in de praktijk vorm hebben gekregen bij elk van de projecten, hebben de onderzoekers soms toegang gekregen tot persoonsgevoelige en vertrouwelijke informatie, bijvoorbeeld ten aanzien van operationele processen en de kennispositie van actoren die zich bezighouden met de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Om de toegang tot dit type gegevens te kunnen verkrijgen, zijn bij de start van het onderzoek twee daartoe strekkende verzoeken ingediend bij de Nationale Politie en het College van Procureurs-Generaal. Beide verzoeken zijn gehonoreerd. Ook hebben alle onderzoekers een Verklaring Omtrent Gedrag aangevraagd en hebben zij een geheimhoudingsverklaring ondertekend. Deze documenten zijn aan het WODC als opdrachtgever ter beschikking gesteld.

Naast het organiseren van toegang tot vertrouwelijke gegevens, stelt de omgang met dergelijke gegevens hoge eisen aan de technische en organisatorische voorzieningen om de vertrouwelijkheid en geheimhouding van gevoelige informatie te borgen. In het kader van het onderzoek is een *end-to-end encrypted* en ISO 27001 gecertificeerde *document vault* gebruikt. Dit is een via de Erasmus Universiteit Rotterdam ter beschikking gestelde *cloud service* die onderzoekers in staat stelt in een beveiligde omgeving data op te slaan, met elkaar te delen en te bewerken.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie. Ook is een klankbordgroep ingesteld om de onderzoekers te voeden op inhoud. Beide gremia hebben een adviserende functie (Bijlage 4 | Leden Begeleidingscommissie en Klankbordgroep).

2.5 Impact coronamaatregelen op dit onderzoek

De maatregelen rondom de coronapandemie raakten zowel de projecten, alsook het onderzoek dat we hebben uitgevoerd. Het onderzoeksteam heeft dan ook meer dan in het oorspronkelijke projectplan was voorzien op digitale ontmoetingen moeten terugvallen. Dat gold zowel voor de ontmoetingen met de projectteams die we volgden, als ontmoetingen tussen de onderzoekers onderling en met de begeleidingscommissie en klankbordgroep. Toen iedereen het na enkele maanden wel wat meer gewoon was elkaar online te ontmoeten, had dit geen al te grote impact meer op de mogelijkheid om ontmoetingen te organiseren. Deze ontmoetingen hadden echter wel blijvende impact op de dynamiek. Immers, als het mogelijk is om ergens fysiek aanwezig zijn, met mensen te spreken, kan een vertrouwensband gemakkelijker en sneller worden opgebouwd. Daarnaast is het bij online ontmoetingen zo dat de meer informele indrukken, de informele gesprekken onderweg naar de vergaderzaal of na afloop van een officieel opgenomen gesprek wegvallen. Vergaderingen zijn vaak na elkaar ingepland waardoor er weinig ruimte blijft om na te praten. We hebben ervaren dat het in sommige projecten erg goed ging om ook online de toegang te krijgen en vertrouwen op te bouwen en te behouden. Bij andere projecten moesten we ons best doen om met mensen in gesprek te kunnen gaan en te blijven. De coronapandemie leidde op projectniveau

immers tot verschillende dingen. Wij observeerden bijvoorbeeld dat sommige projecten binnen de gestelde tijd hun opzet realiseerden, maar andere erdoor helemaal in hun vooruitgang werden gefnuikt; soms helemaal en soms hadden ze even de tijd nodig om intern het project weer op gang te krijgen, waardoor ze ook de toegang voor externen even voor zich uit schoven.

2.6. Resumé

In dit hoofdstuk en de bijhorende bijlagen is toegelicht hoe we dit actiegerichte en evaluerende onderzoek in methodologische zin hebben aangepakt. In de volgende hoofdstukken wordt met enige regelmaat verwezen naar fragmenten uit interviews, observaties, reflectiebijeenkomsten en documenten. Die verwijzingen vinden zoveel mogelijk geanonimiseerd en niet herleidbaar tot projecten en personen plaats. Soms wordt daarop een uitzondering gemaakt, in die gevallen waarin het functioneel was een project of programma bij naam te noemen en de verstrekte informatie berustte op bronnen die algemeen publiekelijk toegankelijk waren. Een laatste methodologische reflectie bevindt zich in het afsluitende hoofdstuk van dit eindrapport. Daarin reflecteren we op wat we als onderzoekers zelf hebben geleerd uit dit onderzoek.

3 | Het fundament van de aanpak

3.1 Inleiding

In *hoofdstuk 1 | Inleiding* is al opgemerkt dat de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit niet een ontwikkeling is die pas recentelijk op gang is gekomen. Reeds jarenlang wordt in de Nederlandse keten van veiligheid, justitie en openbaar bestuur gewerkt volgens het model van de programmatische, geïntegreerde aanpak van criminaliteit. Met deze terminologie wordt bedoeld op een benadering waarin een criminaliteitsverschijnsel op lokaal, regionaal, landelijk – en waar nodig internationaal – niveau wordt aangepakt en waarin alle betrokken partijen in onderlinge samenhang een werkwijze ontwikkelen waarbij alle denkbare (bestuurlijke, fiscale, strafrechtelijke, sociale zekerheids) aspecten aan bod kunnen komen. Strafrechtelijk optreden gaat in deze visie hand in hand met het verstoren van het criminele logistieke proces en het versterken van de maatschappelijke en bestuurlijke weerbaarheid. Het afgelopen decennium zijn daartoe onder andere tien Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) en een Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC) opgericht. Deze fungeren als informatieknoppunt tussen verschillende bij de geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit betrokken instanties, zoals de politie, het OM, de belastingdienst, de FIOD, de Inspectie SZW en het bestuur. Ook in de sfeer van publiek-private samenwerking waren voor 2019 al diverse stappen gezet om ondermijnende criminaliteit in te dammen. Het feit dat in dit hoofdstuk – en in het rapport als geheel – toch de nadruk wordt gelegd op de ontwikkelingen die zich de afgelopen drie jaar hebben voorgedaan, heeft alles te maken met het feit dat deze aanpak in 2019 een extra injectie kreeg door de toedeling van additionele financiële middelen. In dit hoofdstuk wordt kort uiteengezet hoe de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in 2019 werd vormgegeven en welke uitgangspunten aan deze ontwikkeling ten grondslag lagen. Ook wordt in een aparte paragraaf ingezoomd op een aantal blinde vlekken, ofwel aspecten waaraan in het kader van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit geen of betrekkelijk weinig aandacht is besteed. Vervolgens wordt een aantal landelijke ontwikkelingen in de periode 2019-2022 kort besproken, die hun schaduw over de versterkingsbeweging hebben geworpen. Gezamenlijk bieden de beschrijvingen en analyses in al deze paragrafen de context waartegen de bevindingen in de volgende hoofdstukken kunnen worden afgezet.

3.2 Proces van totstandkoming van de versterkingsgelden

Om de beschikbare financiële middelen te verdelen en te besteden, werd een 'bottom-up' uitvraag gedaan van projecten om de aanpak van ondermijnende criminaliteit te versterken. Bij brief van 25 juni 2018 werden de tien RIEC-regio's en de landelijke partners die betrokken zijn bij de bestrijding van criminaliteit en onveiligheid gevraagd om zogeheten versterkingsplannen in te dienen voor de besteding van de middelen (Minister van Justitie en Veiligheid, 2018). Aan de uitvraag werden twee voorwaarden verbonden. In de eerste plaats had het Strategisch Beraad Ondernijning (SBO)⁸ de

⁸ Het Strategisch Beraad Ondernijning (SBO) werd begin 2018 opgericht om de aanpak van ondermijnende criminaliteit bij betrokken partners op lokaal, regionaal en landelijk niveau te stimuleren en te faciliteren en daarmee de actiegerichtheid van de integrale aanpak te ondersteunen. Tevens is het SBO een belangrijk adviesorgaan van de regering. In het SBO zijn de departementen van JenV, BZK en SZW vertegenwoordigd, alsook de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de bijzondere opsporingsdiensten, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de VNG, de regioburgemeesters, de G40 en de raad voor de rechtspraak. Tot maart 2021 fungeerde voormalig burgemeester van Tilburg, Peter Noordanus, als voorzitter.

minister van Justitie en Veiligheid geadviseerd om de aanpak van de *illegale drugsindustrie* als uitgangspunt te nemen om zo voldoende scherpte in de aanpak aan te brengen en versnipperde aandacht en inzet te voorkomen. De betrokken partijen werden derhalve uitgenodigd hun plannen te richten op de aanpak van die drugsindustrie met inbegrip van de onderliggende gelegenheidsstructuren, het criminele verdienmodel, het geweld en de maatschappelijke voedingsbodem. Daarnaast werd als voorwaarde gesteld dat projecten zich dienden te richten op de *integrale aanpak* van deze problematiek. Uitgangspunt daarbij was dat er brede maatschappelijke samenwerkingen tussen verschillende publieke en private partijen tot stand zouden komen. Naast deze twee voorwaarden werd de betrokken partijen expliciet gevraagd om in hun versterkingsplan in te gaan op 1) de (aard en omvang van) problematiek, 2) de reeds bestaande inzet om die problematiek het hoofd te bieden, 3) een voorstel voor de gewenste versterking en 4) een plan voor evaluatie van de versterking, alsmede borging van de aanpak of leerervaringen op de langere termijn. Bij de uitvraag lijkt de notie dat tempo moest worden gemaakt met de aanpak van ondermijning vrij letterlijk te zijn genomen: de projectvoorstellen moesten in de zomerperiode van 2018 worden geschreven en uiterlijk op 30 september 2018 zijn ingediend.

De ingediende plannen zijn vervolgens beoordeeld door het SBO, dat de minister van Justitie en Veiligheid heeft geadviseerd over de verdeling van de middelen (SBO, 2018). Dat advies heeft de minister overgenomen, wat resulteerde in een bedrag van €85 miljoen dat aan de verschillende regio's ter beschikking werd gesteld en een bedrag van €7,5 miljoen aan de landelijke partners. De overige €7,5 miljoen kwam ten goede aan wetgevingsinitiatieven en aan de organisatie van het SBO en het daaronder hangende Aanjaagteam Ondernijning (ATO) (*Kamerstuk II 2018/19, 29911, nr. 212, p. 2*). Uiteindelijk resulteerde dit in 126 projecten die met de versterkingsgelden zijn ondersteund (Nelen et al., 2021a: 5).⁹

Deze uitvraag 'van onderop' leverde een rijkgeschakeerd beeld van verschillende projecten op (Nelen et al., 2021a: 73 e.v.). Zo konden wat betreft de thematiek waarop de projecten zich richtten, vijf thematische clusters worden onderscheiden:

- 1) *Risicolocaties*, dat in het bijzonder verwijst naar (inter-)nationale logistieke mainports, zoals zeehavens, luchthavens, en groene veilingen voor bloemen, groenten en fruit;
- 2) De aanpak in *kwetsbare gebieden*, waaronder de drugsproductie in het agrarisch buitengebied, de dumping van chemisch afval, en het crimineel misbruik dat wordt gemaakt van vakantieparken en bedrijventerreinen;
- 3) *Weerbare overheid* (ambtelijk en bestuurlijk), dat verwijst naar het tegengaan van corruptie en versterken van de ambtelijke en bestuurlijke integriteit;
- 4) *Weerbaarheid van de samenleving*, waaronder het tegengaan van rekrutering van (potentiële) doorgroeiers in het criminele drugscircuit en de op preventie gerichte wijkgerichte aanpak van ondernijningsgerelateerde problemen;
- 5) *Geldstromen*, verwijzend naar het blootleggen van financiële structuren en fiscale constructies.

Het overzicht van de 126 projecten laat een uiteenlopend beeld zien van de verschillende partners die daarbij werden betrokken (publiek, privaat of een combinatie), de focus die was gericht op preventie

Nadien heeft de Directeur-Generaal van het in 2020 opgerichte Directoraat-Generaal (DG) Ondernijning van JenV die rol overgenomen.

⁹ De 126 projecten weerspiegelen de stand van zaken aan het begin van ons evaluatieonderzoek (medio 2019). Nadien is er met de versterkingsgelden nog een onbekend aantal andere projecten ondersteund. Ook zijn er nadien nog projecten afgevallen die al in een vroeg stadium niet levensvatbaar bleken.

of repressie of een combinatie van beide, de geografische operationalisering van het project (lokaal, regionaal of nationaal), alsook het type activiteiten dat men beoogde te gaan ontplooiën. Zo waren er projecten die zich richtten op de ontwikkeling van een ICT-tool of proeftuin; andere projecten richtten zich op het versterken van management, controle of handhaving en weer andere projecten beoogden door onderzoek of opleiding de intelligencepositie ten aanzien van druggerelateerde ondermijnende criminaliteit te vergroten.

3.3 Uitgangspunten en verwachtingen

In het tussenrapport van dit onderzoek (Nelen et al., 2021a) is al vastgesteld dat één van de belangrijkste ambities die met de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit werd beoogd – niet alleen door politici en beleidsmakers in Den Haag maar ook door de professionals die in het kader van dit onderzoek hebben meegewerkt – was dat in Nederland meer bewustwording zou ontstaan over de ernst van de ondermijnende criminaliteit en over de noodzaak om die problematiek gezamenlijk het hoofd te bieden. Daarnaast werd met de versterkingsgelden beoogd om een innovatie-impuls te bewerkstelligen die de integraliteit van de aanpak zou vergroten en de ontwikkeling en het gebruik van nieuwe methoden en technieken zou stimuleren. Hoewel de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in 2018/2019 niet rustte op een specifieke beleidstheorie of theorie van verandering, heeft de documentenanalyse in het kader van dit onderzoek wel een aantal algemene assumpties en uitgangspunten aan het licht gebracht. Een van de uitgangspunten, was dat intelligence en uitvoeringskracht voortdurend aan elkaar dienden te worden gekoppeld. Uit diverse gesprekken die in de beginfase van dit onderzoek zijn gevoerd, kan worden afgeleid dat de door de Taskforce RIEC Zeeland West-Brabant ontwikkelde en in het project *1 Smart Overheid (1SO)* neergelegde besturingsfilosofie in dit verband lange tijd werd gezien als het model waarmee ook de rest van Nederland zijn voordeel zou gaan doen (Kader 4).

Kader 4. 1 Smart Overheid

De besturingsfilosofie behelst kort gezegd dat op strategisch, tactisch en operationeel niveau gewerkt wordt volgens de cyclus van intelligence-besluit-actie. Elke specifieke interventie moet gepaard gaan met maatregelen die gericht zijn op de versterking van de maatschappelijke en/of bestuurlijke weerbaarheid. Dit door Defensiespecialisten ontwikkelde model maakt het in beginsel mogelijk om rondom subjecten, groeperingen, objecten, thema's en fenomenen tot samenhangende interventiebesluiten te komen. Deze basisgedachte is ook elders in het land omarmd, want in diverse projecten zijn sporen waarneembaar van een aanpak die op vergelijkbare leest was geschoeid. Hier manifesteert zich ook de invloed van Peter Noordanus, die in de periode van 2017 tot begin 2021 als voorzitter van het SBO een belangrijke stempel heeft gedrukt op de ontwikkeling van de versterkingsbeweging en eerder als burgemeester van Tilburg goed bekend was geraakt met de door de Taskforce RIEC Zeeland West-Brabant ontwikkelde basisprincipes en methodiek. Wie het in 2020 gepubliceerde rapport *Pact voor de Rechtsstaat* (Noordanus, 2020) leest zal dan ook veel van het bovenstaande gedachtegoed herkennen. In het *Pact* wordt gepleit voor meervoudige actie en innovatie, op zes samenhangende dimensies: 1. Een versterkte strafrechtketen; 2. Versterking integrale aanpak op lokaal, regionaal én nationaal niveau; 3. Vergroting weerbaarheid economische infrastructuur (mainports en havens); 4.

Vergroting weerbaarheid financiële infrastructuur; 5. Versterking justitiële functie in een langdurige wijkenaanpak; 6. Matiging van drugsgebruik (vraagreductie).

Aan bovenstaande besturingsfilosofie ligt onder andere de assumptie ten grondslag dat niet langer moet worden gewerkt met statische maar met dynamische ondermijningsbeelden, zodat relevante ontwikkelingen permanent kunnen worden gemonitord. Deze moeten bovendien niet uitsluitend worden gevoed door opsporingsinformatie, maar ook door data afkomstig uit allerhande datasets waartoe de diverse partners in de aanpak toegang hebben. Deze assumptie bevat op zijn beurt weer een aantal onderliggende veronderstellingen. Allereerst dat de verschillende partners beschikken over voldoende expertise, creativiteit en denkkracht om op een goed doordachte, zinvolle en rechtmatige wijze data uit verschillende datasets met elkaar te verbinden. Op al deze aspecten komen we op een later moment in dit rapport terug. Hier vragen we nog slechts aandacht voor een ander belangrijk uitgangspunt van de versterkingsbeweging, namelijk dat aansluiting moest worden gezocht bij de beginselen van *lerende organisaties*. Zo werd in de *Toekomstagenda (Kamerstuk II 2016/17 29 911, nr. 167)* benadrukt dat gedurende de realisatie van de versterkingsplannen de verschillende betrokken actoren actief succes- en faalfactoren moesten identificeren en deze moesten internaliseren. Het actiegerichte karakter van het onderhavige onderzoek sluit ook nadrukkelijk bij dat streven aan, alsook de tientallen andere evaluatiestudies die wij lopende dit project op het spoor kwamen. Ook werd beleidsmatig veel nadruk gelegd op het belang van het delen van deze ervaringen met andere projecten en partners in de keten. Dit zou moeten leiden tot verbetering van de samenwerking in en tussen de verschillende projecten en actoren. Gegeven het feit dat veel projectplannen onder ‘stoom en kokend water’ tot stand zijn gekomen, zien we dat in verschillende projectplannen al betrekkelijk geringe aandacht was voor kruisbestuiving tussen verschillende gelijksoortige projecten, tussen regio’s, maar ook voor het evalueren van resultaten, het vastleggen van leerervaringen en de institutionele borging van het project op de langere termijn. In de *hoofdstukken 8 | Manoeuvres in de Nederlandse overlegcultuur* en *9 | De lerende overheid* bespreken we onder meer wat er van die kruisbestuiving in de praktijk terecht is gekomen.

3.4 Blinde vlekken

In paragraaf 3.2 is al vastgesteld dat de gevolgde werkwijze bij de verdeling van de extra middelen in 2019 veel ruimte liet aan regionale en nationale partijen om met eigen voorstellen te komen, mits die voorstellen konden worden ondergebracht in een van de vijf thematische clusters die in de versterkingsbeweging centraal waren gesteld. Behalve dat in het beginstadium van het onderzoek is bestudeerd welke thema’s en clusters verhoudingsgewijs veel aandacht kregen, is ook stilgestaan bij enkele facetten die enigszins onderbelicht zijn gebleven. We bespreken in deze paragraaf een aantal van die blinde vlekken.

3.4.1 Nadruk op drugs

Gezien de eisen waaraan de projectvoorstellen moesten voldoen, en dan met name de gewenste focus op druggerelateerde ondermijnende criminaliteit, behoorden andere vormen van georganiseerde ondermijnende criminaliteit, zoals mensenhandel, arbeidsuitbuiting, milieucriminaliteit of cybercrime, niet tot de speerpunten van de versterkingsbeweging. Soms kwam een aantal van deze thema’s wel zijdelings aan bod, zoals arbeidsuitbuiting bij de aanpak van malafide praktijken op vakantieparken of milieucriminaliteit bij het tegengaan van het dumpen van chemisch afval na de productie van synthetische drugs. Ook ondermijnende criminaliteit gepleegd door bonafide en legale organisaties en ondernemingen – organisatiecriminaliteit en witteboordencriminaliteit – bleef

goeddeels onderbelicht, met uitzondering van een beperkt aantal projecten waarin werd ingezoomd op financiële en juridische dienstverleners die voor drugscriminelen hand- en spandiensten verrichten.

3.4.2 Internationale component

Een analyse van de thematische focus van de projectvoorstellen maakt verder duidelijk dat een aantal aspecten in de projecten beduidend minder aandacht heeft gekregen. In de eerste plaats is in de verschillende projecten een structureel gebrek aan belangstelling waarneembaar voor de internationale aspecten van ondermijnende criminaliteit (Nelen et al., 2021a: 38-39). Het is welhaast een open deur om te stellen dat ondermijnende druggerelateerde criminaliteit niet stopt bij de landsgrenzen. Integendeel, drugscriminelen maken juist slim gebruik van de open grenzen in Europa. Dat is zeker in Nederland zo, gezien het transit gerelateerde karakter van veel van de drugscriminaliteit. Vanwege het grensoverschrijdende karakter zijn er in de loop der jaren wel diverse initiatieven ontplooid om internationaal samen te werken, maar als gevolg van verschillen in wetgeving, werkwijze, opportuniteit, organisatie en cultuur tussen de betrokken organisaties is die samenwerking over de grenzen geen vanzelfsprekendheid. Het is dan ook opmerkelijk dat ondanks de internationale dimensies van het onderliggende probleem, de samenwerking over de landsgrenzen heen in de versterkingsbeweging veelal onderbelicht is gebleven. Een mogelijke verklaring daarvoor kan gevonden worden in de wijze van toebedeling van de ondermijningsgelden. De gekozen *bottom-up* benadering waarbij vanuit de lokale, regionale en – in mindere mate – landelijke context projectvoorstellen zijn ingediend, heeft ervoor gezorgd dat de nadruk in de projecten vooral is komen te liggen op problemen die spelen in die lokale of regionale context. Desondanks had met name in de grensregio's een grensoverschrijdende component zeker voor de hand gelegen. Gaandeweg werd deze lacune binnen een aantal projecten ook wel onderkend. Zo werd in een project door de leiding aangegeven dat men tot de slotsom was gekomen dat grensoverschrijdende samenwerking noodzakelijk was om zowel “*upstream als downstream*” het logistieke proces van drugscriminelen te verstoren:

Nu ligt de focus te veel op wat er binnenkomt, maar er is weinig tot geen aandacht voor wat er uitgaat. Om dat aan te kunnen pakken, is internationale samenwerking noodzakelijk. Dit inzicht heeft ervoor gezorgd dat er een vervolgproject is gestart waarin samengewerkt wordt met diensten in andere landen om transportprocessen aan beide kanten gecoördineerd te frustreren. Dat we pas later die internationale dimensie erbij zijn gaan betrekken, is een logisch gevolg van ons uitgangspunt dat we eerst hier in Nederland de zaken op orde moesten hebben en met elkaar op één lijn moesten zien te komen. Pas dan kun je een internationale focus aanbrengen. (I-34)

In een ander project kwam een ander relevant dilemma naar voren dat ook verband houdt met het internationale karakter van de ondermijnende drugcriminaliteit. Het betreft de rol van Nederlandse *brokers* – makelaars, maar ook financiële en juridische dienstverleners – die vooral hand- en spandiensten verlenen aan buitenlandse criminelen. Zoals een van de projectleiders dit dilemma samenvatte:

En een ander punt is, als je het over brokers hebt, wat doe je dan met brokers die buitenlandse criminelen faciliteren? Daar hebben we er behoorlijk wat van in dit land. Wat vinden we daar dan van als Nederland? Toen ik begon, werd gezegd: ‘wat is het Nederlandse belang om daarop te focussen?’. Maar als elk land dat zegt, dan heb je de crimineel als lachende derde, die investeert zijn criminele winsten

gewoon in het buitenland. Dat schiet niet op. We moeten op dit punt wel acteren.
(I-5)

Ten aanzien van internationale samenwerking in de grensregio's moet wel worden bedacht dat de Nederlandse aanpak op een aantal fundamentele punten afwijkt van de Belgische en Duitse aanpak. In de laatste twee landen is de aanpak van ondermijnende criminaliteit nog steeds vrijwel het exclusieve domein van politie en justitie en verkeert het denken in termen van een integrale aanpak nog in een pril stadium. Internationale politiesamenwerking vindt nog steeds vooral reactief plaats aangezien het meestal gaat om een onderzoek dat reeds in een ander land is gestart. Gezamenlijke strategische en operationele criminaliteitsanalyses waarop internationale opsporingsactiviteiten volgen, zijn zeldzaam (Nelen, Peeters & Vanderhallen, 2013). Een studie in de Euregio Maas-Rijn onderstreept dat Nederland zijn voortrekkersrol op het terrein van informatie-gestuurde opsporing, de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit en het opwerpen van barrières kan benutten door buitenlandse partners te overtuigen van de toegevoegde waarde van die concepten, maar tegelijkertijd moet waken niet te ver voor de troepen uit te lopen (Nelen, Noack & Spapens, 2021). Het afstemmen op elkaars behoeften en het creëren van structuren voor informatie-uitwisseling is op lokaal niveau van cruciaal belang. Dit vereist tot slot ook dat ingrijpender wordt geïnvesteerd in de uitbreiding van kennis en competenties inzake digitalisering, informatiebeheer en financieel rechercheren (Nelen et al., 2021b).

3.4.3 Bestuurlijke en ambtelijke integriteit

Een thema dat veel aandacht heeft gekregen in de projecten was het versterken van de weerbaarheid tegen druggerelateerde ondermijnende criminaliteit. Weerbaarheid, zoals toegelicht in het overzicht van de vijf thematische clusters in paragraaf 3.2, omvat zowel ambtelijke en bestuurlijke weerbaarheid van het overheidspersoneel en de overheidsorganisaties, als de sociale weerbaarheid van instanties, bedrijven en burgers in de samenleving. De nadruk in de meeste projecten lag op de laatste dimensie. Over de versterking van de sociale weerbaarheid zijn vele voorbeelden te vinden, zoals het voorkomen van criminele aanwas, de aanpak van 'zwakkere' wijken of bewustwording van kwetsbare maatschappelijke groepen. Projecten betreffende de bestuurlijke weerbaarheid hebben vooral betrekking op zaken als het verstevigen van juridisch expertise, het inrichten van lokaal overleg en het samenbrengen van informatie, en het uitvoeren van checks of scans om te bepalen of gemeentes voldoende *ondermijningsproof* zijn. Specifieke projecten over de indamming van corruptie en de versterking van de integriteit van overheidspersoneel lijken echter in het kader van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit nauwelijks van de grond te zijn gekomen. Het laatste is enigszins verrassend, zeker in het licht van de verontrustende signalen die uit onderschepte cryptocommunicatie – Enchrochat, SKYECC – over corruptie in de rechtshandhaving naar voren zijn gekomen.¹⁰ Het is in dat verband zinvol om stil te staan bij enkele inzichten uit het onderzoek van Nelen en Kolthoff (2017). Deze auteurs hebben de hypothese opgeworpen dat de afwegingen die criminele subjecten maken of het al dan niet zinvol is om vertegenwoordigers van rechtshandavingsorganisaties voor het eigen karretje te spannen, in de afgelopen jaren zijn veranderd. Voor een deel zou dat te maken hebben met het feit dat de inspanningen die door diverse publieke en private partners worden getroost om georganiseerde criminaliteit in te dammen of te voorkomen, de logistiek van het criminele handelen hebben beïnvloed en in een aantal opzichten ook hebben bemoeilijkt. In het criminele milieu heeft als gevolg daarvan de overtuiging postgevat dat,

¹⁰ Zie bijvoorbeeld <https://www.om-mp.be/nl/article/persbericht-antwerpen-9-arrestaties-sky-onderzoeken> en <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/03/09/nieuwe-klap-voor-georganiseerde-misdaad>

anders dan in het verleden het geval was, de inspanningen niet primair gericht moeten zijn op het ontwijken van de overheid. Het kan vanuit crimineel perspectief juist uitermate zinvol zijn om dicht tegen de overheid en in dit geval de rechtshandhaving aan te kruipen en soms zelfs de confrontatie te zoeken via geweld of intimidatie en/of het overheidshandelen te ontregelen door middel van corruptie van ambtenaren en bestuurders. In dat licht bezien is het opmerkelijk dat het thema bestuurlijke en ambtelijke integriteit in het kader van de versterkingsbeweging relatief onderbelicht is gebleven.

3.5 Relevante landelijke ontwikkelingen in de zijlijn

3.5.1 Afscheid van de voorzitter van het SBO en het ATO

Begin 2021 werd door de voormalige minister van Justitie en Veiligheid Grapperhaus de beslissing genomen om de termijn van de voorzitter van het Strategisch Beraad Ondernijning (SBO), Peter Noordanus, niet te verlengen. In het verlengde daarvan werd ook besloten om het Aanjaagteam Ondernijning (ATO) per 1 maart 2021 te ontbinden. Het is hier niet de plaats, noch onze opdracht om het functioneren van Noordanus en het ATO van een kwalitatief oordeel te voorzien, maar het feit dat niet langer de behoefte werd gevoeld om van hun diensten gebruik te maken, leidde volgens diverse respondenten met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken, wel tot enige onduidelijkheid en onzekerheid in het land. Diende het vertrek van Noordanus, die zelf had aangegeven nog wel even door te willen gaan, te worden opgevat als een signaal dat de aanpak van de ondernijnende criminaliteit op een andere leest zou worden geschoeid dan de ‘architect van de versterkingsbeweging’ voor ogen had? Betekende diens vertrek dat het ministerie van Justitie en Veiligheid met het nieuwgevormde Directoraat-Generaal Ondernijning de regie over de aanpak weer sterker naar zich toe wilde halen, in weerwil van het advies van een aantal prominenten – onder wie burgemeester Depla van Breda en emeritus-hoogleraar Fijnaut – om het SBO en de versterkingsbeweging in algemene zin te laten leiden door een inhoudelijk-deskundige nationale coördinator ondernijning, die niet rechtstreeks was gelieerd aan een specifiek departement?¹¹ Zonder een antwoord op deze vragen in het kader van dit onderzoek te kunnen en willen geven, is wel duidelijk dat in het land discussie is ontstaan of er nog wel sprake was van enige landelijke vorm van regie over het proces en, zo nee, of meer centrale regie wenselijk was en bij welke instantie of persoon die dan zou moeten worden belegd.

Ook over het vervolg van de beslissing om het ATO te ontmantelen, ontstond blijkens de interviews bij diverse partijen in het land onduidelijkheid. Hoewel het van meet af aan zonneklaar was, ook vanwege de tijdelijkheid van de financiering van de projecten, dat het ATO de versterkingsbeweging tijdelijk als “aanjager” zou ondersteunen en als verbinder tussen diverse projecten zou fungeren¹², riep de ontbinding van het team in maart 2021 een aantal principiële en logistieke vragen op. Was het LIEC de aangewezen instantie en als zodanig voldoende geëquipeerd om alle taken van het ATO over te nemen? Moest het digitale Kennisplatform Ondernijning, dat door het ATO was ontwikkeld en inmiddels door het LIEC wordt beheerd, op enigerlei wijze worden gekoppeld aan de activiteiten die

¹¹ Zie in dit verband bijvoorbeeld de rondetafelconferentie in de Tweede Kamer; <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2021D33422>.

¹² Hoewel “zonneklaar” hier misschien wat te sterk is uitgedrukt. Zeker als de *Gateway Healthcheck*-rapportage uit 2019 over het functioneren van het SBO en ATO in de analyse betrokken wordt. In die rapportage wordt nog een lans gebroken om het ATO door te ontwikkelen naar een ‘Focusteam met een programmatische aanpak’. Hierin zouden zowel de integraliteit op repressie en preventie, alsook de relatie landelijk, regionaal en lokaal een plek krijgen. In hetzelfde rapport wordt wel opgemerkt dat er in geval van zo’n doorontwikkeling ook goed gekeken zou worden naar een overlap van taken tussen het ATO en het LIEC.

worden ontplooid door andere expertisecentra, zoals het recentelijk opgerichte en in Vlissingen ondergebrachte Strategisch Kenniscentrum Ondermijnende criminaliteit? Ook voor deze vragen geldt dat het niet onze ambitie is om deze in het onderhavige onderzoek van een pasklaar antwoord te voorzien. Veeleer dienen ze om te laten zien dat de landelijke ontwikkelingen op dit punt in de regio's en binnen diverse projecten tot onduidelijkheid, onzekerheid en discussie hebben geleid.

3.5.2 De moord op Peter R. de Vries en de nasleep daarvan

In het tussenrapport van dit onderzoek dat eind juni 2021 verscheen, werd voorzichtig geconcludeerd dat na de hausse aan beleidsmatige aandacht in 2018/2019 het thema ondermijnende criminaliteit in 2021 enigszins aan actualiteitswaarde leek te hebben ingeboet en minder prominent op de diverse beleidsagenda's stond (Nelen et al., 2021a). Tragisch genoeg was de inkt van dat tussenrapport nog nauwelijks droog of de liquidatie op 6 juli 2021 van Peter R. de Vries bracht een schokgolf in de samenleving teweeg, waardoor de thematiek weer hoog op de politieke agenda belandde. Een van de gevolgen daarvan was dat het nieuwe kabinet in oktober 2021 €434 miljoen structureel extra financiële middelen vrijmaakte om de aanpak van ondermijnende drugscriminaliteit een nieuwe impuls te geven.¹³ Die toedeling was opgebouwd langs drie pijlers: 1) *weerbare samenleving en economie*, 2) *versterking integrale handhaving* en 3) *strafrechtketen en bescherming en veiligheid*. In een brief van 26 april 2022 van minister van Justitie en Veiligheid Yeşilgöz-Zegerius is de Kamer geïnformeerd hoe de gelden precies per pijler en daaronder per thema zijn verdeeld.¹⁴ Uit dit overzicht valt op te maken dat voor de eerste pijler €205 miljoen is uitgetrokken, voor de tweede €162 miljoen en voor bescherming en veiligheid – zeker na de aanslag op De Vries een snel oplopende kostenpost – €67 miljoen.¹⁵

Een maand later, te weten op 25 mei 2022, kwam de minister met nog een belangrijke mededeling. Een van de aangekondigde initiatieven van haar voorganger Grapperhaus, de oprichting van een Multidisciplinair Interventieteam (MIT), werd na uitvoerige voorbereiding alsnog afgeblazen, dan wel in een ander jasje gestoken. De plannen voor het MIT dateerden uit 2020, niet lang na de moord in 2019 op advocaat Derk Wiersum. Voormalig minister Grapperhaus had met het MIT een team voor ogen waarin de kennis zou worden gebundeld van verschillende diensten, zoals de politie, het Openbaar Ministerie, de Douane, de FIOD, de Belastingdienst, de Koninklijke Marechaussee en andere onderdelen van Defensie. Het team moest gaan bestaan uit zo'n 400 specialisten die zich samen zouden gaan toeleggen op het blootleggen en duurzaam verstoren van criminele structuren, bedrijfsprocessen en verdienmodellen. De oprichting van het MIT was van meet af aan omstreden. Zowel in de wetenschap als in de praktijk van de rechtshandhaving waren kritische geluiden te vernemen over de toegevoegde waarde van het team. De kritiek spitste zich niet alleen toe op de doel- en taakstellingen van het team, maar ook over de wijze waarop het MIT moest worden samengesteld en waaraan het organisatorisch moest worden opgehangen. Uit de brief van de minister van Justitie en Veiligheid Yeşilgöz-Zegerius van 25 mei 2022 wordt duidelijk dat ook bij haar de overtuiging was doorgedrongen dat doorgaan op dezelfde weg niet langer de meest wenselijke optie was¹⁶:

Uit de gesprekken bleek dat er kritische geluiden zijn over waar het MIT op dit moment in de ontwikkeling staat. Hoewel er de afgelopen tijd belangrijke stappen

¹³ *Kamerstuk II, 2021/22, 29 911, nr. 329.*

¹⁴ *Kamerstuk II, 2021/22, 29 911, nr. 348.*

¹⁵ *Kamerstuk II, 2021/22, 29 911, nr. 348.*

¹⁶ *Kamerstuk II, 2021/22, 29 911, nr. 350.*

zijn gezet, werd mij duidelijk dat er te veel gesproken is over structuren, governance, verdeling van fte en financiële middelen. Dat het ontwikkelen van een samenwerkingsverband van organisaties met wezenlijk uiteenlopende taken, doelstellingen en culturen in combinatie met een innovatieopgave tijd kost, is duidelijk. Gezien de situatie in Nederland is het echter noodzakelijk om over te gaan naar een model waarin resultaten worden geboekt en daarmee de meerwaarde duidelijk wordt. Dat vraagt ook om een gerichte operationele focus van de samenwerking.

Bovenstaande overwegingen hebben ertoe geleid dat het opstartproces van het MIT is afgebroken. In plaats daarvan is het gecreëerde samenwerkingsverband vanaf 1 juli 2022 verdergegaan als de Nationale Samenwerking tegen Ondermijnende Criminaliteit (NSOC).¹⁷ Dit samenwerkingsverband heeft tot eind 2023 als focus het ontvlechten van de (financiële) verwevenheid van onder- en bovenwereld door met gerichte interventies te belemmeren dat de maatschappelijke infrastructuur wordt misbruikt voor criminele doeleinden. Daarbinnen richt het zich op het bestrijden van misbruik van Nederland als handelsland voor criminele waardeverplaatsingen en het verstoren van criminele bedrijfsprocessen. Verder is afgesproken dat een wezenlijk deel van de interventiecapaciteit niet in het samenwerkingsverband komt, maar vanuit de moederorganisaties beschikbaar wordt gesteld wanneer nodig. Dit gebeurt naar aanleiding van besluitvorming en coördinatie vanuit het samenwerkingsverband op plannen die door de partners in het samenwerkingsverband gezamenlijk zijn opgesteld.¹⁸

Deze ontwikkeling is ook voor de diverse partijen die de afgelopen jaren een bijdrage hebben geleverd aan de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit niet van belang ontbloomt. Zoals in het tussenrapport van dit onderzoek al werd opgemerkt, heeft het – inmiddels achterhaalde – voornemen om het MIT in het leven te roepen vanaf 2020 zijn schaduw geworpen over tal van projecten (Nelen et al., 2021a). Voor menigeen in de praktijk was onduidelijk wat de komst van het MIT precies voor het eigen project ging betekenen, ook in relatie tot intelligence en analyse. Het interviewmateriaal laat zien dat sommigen het MIT zagen als ‘concurrent’, anderen veeleer als ‘aanvulling’. De plannen omtrent het NSOC lijken iets gericht en concreter, maar gezien het feit dat dit samenwerkingsverband pas van start is gegaan na afsluiting van de dataverzameling, zijn er geen onderzoeksgegevens beschikbaar over de percepties die in de praktijk bestaan rondom de komst van NSOC.

3.6 Resumé

Om de versterking op gang te brengen van de aanpak van ondermijnende criminaliteit, die in 2019 met een investering van € 100 miljoen een extra injectie kreeg, was het volgens de minister van Justitie en Veiligheid cruciaal om de aanpak van onderop vorm te geven. Juist door de plannen te laten ontstaan bij de professionals die dagelijks tegen ondermijningsproblematiek aanlopen, zou een brede maatschappelijke bewustwording over de ernst van de problematiek tot stand kunnen worden gebracht, alsmede een gedeeld besef van de noodzaak om die problematiek gezamenlijk het hoofd te bieden. In het tussenrapport (Nelen et al., 2021a) is reeds vastgesteld dat er in het gehele land meer bewustwording is ontstaan ten aanzien van de ernst van de problematiek en dat er op allerlei thema's intensief wordt samengewerkt tussen verschillende publieke en private partijen. Ondanks de tijdelijkheid van de financiering, die in beginsel voor drie jaar werd verstrekt maar waaraan in het

¹⁷ Kamerstuk II, 2021/22, 29 911, nr. 350.

¹⁸ Kamerstuk II, 2021/22, 29 911, nr. 350.

najaar van 2021 een structurele uitbreiding is toegekend, is er in relatief korte tijd veel in gang gezet. Zo zijn in sommige projecten juridische barrières overbrugd en zijn in andere projecten werkwijzen en interventies ontwikkeld die op langere termijn hun vruchten kunnen afwerpen.

Tegelijkertijd is in het tussenrapport (Nelen et al., 2021) een voorschot genomen op de conclusie dat het zeer moeilijk blijkt om in de praktijk van de aanpak van ondermijnende criminaliteit duurzame vormen van samenwerking op te zetten. De grootste uitdagingen waarvoor de partijen zich in dit verband gesteld zien, worden in de navolgende zes hoofdstukken besproken. Die hoofdstukken zijn opgehangen aan een zestal thema's c.q. *capita selecta* waaromheen zich een aantal dilemma's en spanningen openbaart. Het doel is niet uitsluitend om die dilemma's en spanningen te beschrijven en te duiden, maar ook om te laten zien hoe hiermee in de diverse projecten en daarbuiten is omgegaan en wat daaruit te leren is. De hoofdstukken zijn van binnen naar buiten opgebouwd. De beschrijvingen en analyses beginnen op projectniveau, maar breiden zich gaandeweg uit naar de beleids- en bestuurlijke omgeving waarbinnen de projecten moesten zien te gedijen en naar de versterkingsbeweging in den brede.

4 | Capaciteit en competenties

4.1 Inleiding

De versterkingsgelden boden eerst en vooral de mogelijkheid om meer capaciteit vrij te maken en aan te trekken in de strijd tegen ondermijning. In de tussenrapportage (Nelen et al., 2021a: 29-30) werd echter al vastgesteld dat het aantrekken en vasthouden van personeel met de juiste expertise en competenties een grote uitdaging vormde (zie tevens Van Haasteren, De Vries & Oudenhoven, 2020: 9). In dit hoofdstuk maken we de balans op ten aanzien van de vraag hoe in de verschillende projecten met het capaciteitsvraagstuk is omgegaan.

We maken daarbij onderscheid tussen twee dimensies van capaciteit. De eerste dimensie is een kwantitatieve en heeft betrekking op de hoeveelheid personeel die beschikbaar is, alsook op de tijd die betrokkenen voor het project toebedeeld hebben gekregen. Het gaat met andere woorden in hoeverre de benodigde en toegezegde capaciteit geborgd is in structureel gelabelde tijd voor het project. De tweede dimensie is kwalitatief. Kenmerkend is dat de capaciteitsproblematiek meer omvat dan het aantal mensen dat beschikbaar is. De uitdaging lijkt vooral te zitten in het aantrekken van personeel met de vereiste vaardigheden en knowhow op het gebied van datamining en analyse, leiderschap en communicatievaardigheden en financiële expertise. In het vervolg van dit hoofdstuk bespreken we eerst de kwantitatieve dimensie. Daarna kijken we hoe men er in de verschillende projecten in is geslaagd om de vereiste expertise aan de projecten te verbinden en welke uitdagingen zich in dat verband voordeden.

4.2 De kwantitatieve dimensie: beschikbare capaciteit

4.2.1 Beperkt aanbod

Een projectmatige aanpak valt of staat met het vermogen van de verschillende deelnemende organisaties om voldoende capaciteit aan het project te verbinden. Wie echter de wetenschappelijke literatuur over publiek-private samenwerkingsverbanden, netwerken of de programmatische aanpak in de veiligheidszorg tot zich neemt, leert al snel dat de beschikbare capaciteit verreweg een van de meest genoemde uitdagingen betreft (Projectgroep Emergo, 2011; Van Steden & Meijer, 2018; Cebeon, 2018; Schoenmakers & Mehlbaum, 2019; Kuin, Verbeek & Homburg, 2020). Zo ook in de door ons geobserveerde projecten.

Al bij de start van de projecten bleek het aantrekken van personeel een grote uitdaging. Er waren veel openstaande vacatures, soms meerdere per regio tegelijkertijd, die moeilijk te vullen bleken. Iedereen viste in dezelfde vijver en projecten concurreerden niet alleen met andere werkgevers, maar ook met de eigen organisatie en andere anti-ondermijningsprojecten. Daar kwam bij dat vanwege het projectmatige karakter het werk geen uitzicht bood op een vast contract, terwijl dat bij andere werkgevers vaak wel het geval was. Vanwege krapte op de arbeidsmarkt was er werk genoeg en lagen er veel kansen voor kandidaten bij andere werkgevers. Bovendien wordt er in de literatuur al enige tijd voorzichtig gesignaleerd dat de aantrekkingskracht van publieke organisaties gering is. Beloning, erkenning en waardering en het grote aantal incidenten dat de afgelopen jaren bij publieke organisaties plaatsvond, zijn daar debet aan (Huisman et al., 2016). Het tijdelijke karakter van het werk zorgde niet alleen voor uitdagingen bij het vinden van mensen, maar leidde ook tot problemen om goede mensen binnen de organisatie te behouden. Betrokkenen keken relatief snel weer uit naar een andere functie. Alles bij elkaar creëerde dit grote uitdagingen op HR-gebied, zo merkte een projectleider op:

Het is moeilijk omdat mensen geen duidelijkheid hebben. Het lastige is ook dat goede mensen weglopen door baanonzekerheid en het is een uitdaging om dan goede mensen te kunnen werven voor het restant van de tijd als er dan bijvoorbeeld maar zeven maanden overblijven. Dat doet de continuïteit geen goed. De analisten die zijn binnengehaald die hebben hun baan opgezegd, als die een vinger opsteken naar buiten toe dan zijn er genoeg andere plekken waar ze kunnen beginnen. (I-140)

Het tijdelijke karakter van het werk zorgde er mede voor dat met grote regelmaat werd teruggevallen op bijvoorbeeld consultants en andere experts die op projectbasis werden ingehuurd. Personen die bij partnerorganisaties werkten en die vaste contracten hadden, wilden zich dan bijvoorbeeld alleen aan een project koppelen op basis van een tijdelijke detachering. Ook zien we in verschillende projecten dat er zzp'ers werden ingehuurd die voorheen bij de overheid werkten. Dat bracht niet alleen extra kosten mee, maar maakte ook dat de kennis niet bestendig bij het project en de aanpak werd betrokken en weer wegvloede op het moment dat het project eindigde.

Door de hierboven beschreven ontwikkelingen was en is het verloop van personeel groot en dat heeft in diverse projecten tot gevolg gehad dat de opgedane kennis en kunde niet institutioneel verankerd zijn, maar zijn verdwenen als mensen vertrokken naar andere posities. Het verloop heeft bovendien zijn weerslag gehad op de samenwerking tussen organisaties. Samenwerking vergt immers vertrouwen in elkaars expertise en kunde en dat komt minder goed tot stand bij een groot verloop van medewerkers:

Daar hebben we zeker last van aangezien vertrouwen noodzakelijk is wanneer het om dit onderwerp gaat. Het is mensenwerk, het hangt af van personen of het lukt of niet. Dus als je een duo hebt dat uit elkaar valt, dan moet je die hele vertrouwensrelatie opnieuw opbouwen. Dat is mega kwetsbaar en iets wat lastig te ondervangen is. Daarbij kom je er telkens weer op uit dat het van de expertise van personen afhangt, die elkaar kennen en elkaar vertrouwen. Het ligt niet aan het project, maar aan de mensen. Dat is een enorme uitdaging. Het gaat echt om relatiebeheer: vertrouwen bouw je, maar moet je ook onderhouden. (I-18)

Hoewel er bij verschillende projecten tussentijds relatief veel mensen zijn weggegaan – zelfs projectleiders – werd er gedurende de looptijd van het project veel geïnvesteerd in vertrouwen en daarnaast ook in heldere afspraken over de *governance*-structuur, de afbakening van het project en ieders taken, waardoor dergelijke personeelwisselingen relatief goed opgevangen konden worden.

In veel projecten stond de capaciteit vanaf het begin al onder druk. Maar de beperkte capaciteit werd soms ook versterkt door het succes dat sommige projecten hadden. We zien dat naarmate projecten succesvol werden geoperationaliseerd en vruchten begonnen af te werpen, dit extra druk op de capaciteit zette omdat er nieuwe uitdagingen ontstonden. Een projectleider bracht dit als volgt onder woorden:

Eigenlijk, als het systeem goed werkt, krijg je misschien juist een capaciteitsprobleem. Er is een inspanningsverplichting: als er een signaal komt, moet je ook opsporen, anders creëer je alleen maar meer meldingen zonder dat je er wat aan doet. Degene die inbrengt, heeft ook wel de verplichting om wat te doen aan de opvolging. (I-5)

Tegen de achtergrond dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit een lange adem vergt, zorgde het capaciteitsprobleem in dit verband voor extra frictie. Het langetermijnkarakter van de aanpak

vroeg dat projecten konden meebewegen met de ontwikkelingen over een langer tijdsbestek en de beperkte en zeer statische capaciteit vormde daarin een obstakel. Ook in ander onderzoek is dit aspect benadrukt. Wanneer een project eenmaal loopt, vraagt voortschrijdend inzicht weer om nieuwe maatregelen, extra handhaving en verder onderzoek, wat opnieuw een beroep doet op personele middelen (zie ook Projectgroep Emergo, 2011; Schoenmakers & Mehlbaum, 2019; Kuin et al., 2020).

Succes zorgt dus niet alleen voor een hogere last bij bijvoorbeeld opsporende instanties, maar het zorgt uiteindelijk ook voor een verhoging van de caseload bij vervolgende en rechtsprekende instanties. De capaciteitskosten die kleven aan succes hebben een impact op de keten en blijven niet beperkt tot één partij of partner:

We hebben onze interne prioriteiten en KPI's noemen we dat en andere organisaties hebben dat ook en de meeste lopen aardig synchroon met de politie, maar niet met alle andere partners. Bij ons wordt intern ook geprioriteerd, maar ondermijning is niet iets wat kan blijven liggen maar de inzet van partners levert voor ons vaak ook meer zaken op. Als het wordt uitgebreid, we hebben dat voor de nieuwe claim gezegd, als je meer gaat investeren dan moet je dat keten-breed bekijken. Je kan dat niet bij één officier neerleggen. Je kan niet in je eentje 24/7 bereikbaar zijn. We hebben wel een RIEC-jaarplan, maar alle organisaties hebben hun eigen jaarplannen. Maar er is geen discussie dat wij minder aan ondermijning zouden doen. En ook na ons zijn ook nog actoren betrokken in het proces. Dat is heel logisch maar dat wordt weleens vergeten. (I-43)

Het bovenstaande roept de vraag op of een succesvolle integrale aanpak niet zal leiden tot een verstopte keten (Huisman et al., 2016: 64). Eerder hebben we immers al geconstateerd dat – hoewel integraal werken de druk op de strafrechtketen juist zou moeten verminderen omdat de problematiek ook preventief en via andere wegen wordt aangepakt – we in de gevolgde projecten ook zien dat er toch een sterke nadruk op de strafrechtelijke aanpak blijft liggen. Daarmee lijkt het capaciteitsvraagstuk de komende jaren nog verre van opgelost.

Tot dusver bespraken we een tekort aan personele capaciteit. In verschillende projecten zagen we echter ook een tekort aan casuïstiek, waardoor de beschikbare capaciteit niet effectief kon worden aangewend. In sommige projecten heeft men veel tijd en energie moeten steken in het binnenhalen van geschikte casuïstiek:

Men moet gevonden worden door partners, zonder dat je daar actief de hand in hebt... Het grootste probleem is momenteel om de juiste casussen boven water te krijgen. De afgelopen zomer is de casus-pool bijna opgedroogd. (...) Ik had wel verwacht dat er grote lijsten zouden zijn en dat we zouden moeten strijden, in plaats van juist trekken aan zaken. (I-10)

Het gebrek aan casuïstiek was aanvankelijk vooral het gevolg van de opstartfase waarin verschillende projecten zich bevonden. Naarmate het project zichtbaarder werd en vorderde, nam ook het aantal geschikte casussen toe. Tegelijkertijd constateerden we ook dat in sommige projecten de casuïstiek schaars bleef. Volgens de betrokkenen was dit in zekere zin ook de keerzijde van het feit dat er zoveel projecten in het land zich met vergelijkbare casuïstiek bezighielden. Net als dat er om personeel geconcurrereerd wordt, is dat voor sommige casuïstiek ook het geval. In sommige gevallen betekende dit dat zaken al door verschillende diensten bekeken waren, waarna het betreffende project zich er ook nog een keer aan kon wagen.

4.2.2 Borging van capaciteit

Eerder merkten we in de tussenrapportage al op dat binnen de verschillende ondernemingsprojecten sprake was van groot enthousiasme en een sterke motivatie om de ondernemende criminaliteit een slag toe te brengen (Nelen et al., 2021a). Dat men er '150%' voor gaat, zegt veel over de inzet en toewijding van betrokkenen. Die toewijding is essentieel voor het slagen van het project, maar die energie moet wel vastgehouden kunnen worden:

Dat is heel belangrijk. De meeste mislukkingen in projecten zit erin dat iedereen in eerste instantie enthousiast is maar het wordt op den duur weer ingehaald door de actualiteit van de dag en andere prioriteiten, waarmee mensen weer van de projecten afgehaald worden. (I-23)

Maar naast toewijding – hart voor de zaak – is het dus belangrijk dat de tijd voor het project geborgd is in structureel gelabelde tijd voor het project. Dat blijkt vaak een grote uitdaging te zijn. Uit de gesprekken blijkt dat veel van de betrokkenen de werkzaamheden die gekoppeld zijn aan de projecten verrichtten naast hun bestaande werkzaamheden. Er werd geen extra tijd vrijgespeeld en gelabeld, de inzet in het project kwam bovenop de reeds bestaande werklast:

Bijna iedereen aan de tafel doet ondernijming er als het ware bij, dus er zijn nog 1001 andere dingen, zeker bij de politie blijf je dat qua capaciteit voelen. (I-38)

Ondernijming concurreert met veel andere problemen en daarbij komende taken. Volgens een betrokkene is het:

Echter wel van belang dat de versterkingsplannen worden gezien als slechts 10% van het totaal waar [men] nu mee bezig is. (I-27)

Ook voor die andere 90% is capaciteit een uitdaging. Capaciteitstekorten in projecten stapelden zich dus op een reeds bestaande onderbezetting. De volgende respondent schetst wat de gevolgen hiervan zijn:

"Dat overkoepelende, dat integrale, dat dreigt dus terug te ontwikkelen in plaats van door te ontwikkelen. Het zou zo mooi zijn als er een soort paraplu over die samenwerking heen kan in plaats de gesprekken die steeds op de bestaanszekerheid [van de partners] teruggaan. De schaarste in de publieke sector voor de capaciteit voor de basistaken in de zorg, de politie, het onderwijs. De vergrijzing slaat er mega toe. Over 5 tot 6 jaar is er voor de politie een ongekende vervangingsvraag. Er is geen geld tekort maar er zijn geen mensen te werven, toch niet in dat tempo. Daardoor komt de druk op alle 'randvoorwaardelijke dingen' zoals integraal werken te staan." (I-42)

Bovendien waren de betrokkenen binnen de projecten vaak ook weer afhankelijk van de inzet van anderen binnen of buiten hun organisatie. De laatsten moesten hun taak op hun beurt ook naast andere reguliere activiteiten vervullen. Zelfs als de capaciteit in beginsel gegarandeerd was, kon de realiteit weerbarstiger zijn:

Je hebt soms wel iets op papier maar dat wil niet zeggen dat je die capaciteit en inzet in de praktijk ook krijgt. De versterkingsbeweging geeft hoop, maar is geen garantie tot succes. Het is casuïstiekgevoelig, hoe de wind waait op een bepaald moment. (...). De organische en papieren werkelijkheid verschilt gewoon. (I-25)

Dit alles maakte een structurele aanpak kwetsbaar en die kwetsbaarheid werd nog vergroot door het integrale karakter van de projecten en het werk dat eraan gekoppeld was. Ook dit zette druk op de capaciteit. Hoewel integraliteit 'de rode draad' in de aanpak was, kwam er vaak steeds meer op de betrokkenen af, waardoor projectgrenzen verschoven en het project steeds meer uitdijde:

De partners hebben de resultaten uit de analyse opgepakt met het idee dat we de bevindingen niet zomaar naast ons neer konden leggen. Een aantal zaken pasten binnen de scope die we al hadden, zoals de informatiepositie. Daarnaast waren er ook een heel aantal zaken die meer bij [een partner] lagen dan dat het binnen de scope van [het deelproject] viel. Het gevaar met zaken oppakken is dat je binnen no-time over alles gaat en je buiten de kaders gaat van het oorspronkelijke project. Je waaiert snel uit en dan heb je er weer een deelproject bij. Als iets uit de analyse kwam dat niet was ingebed in het project, was het niet haalbaar dat erin te fietsen. (I-126)

Projecten moesten ook bij andere personen en organisaties kunnen 'landen' en dat bleek vaak een uitdaging te zijn omdat daar al capaciteitstekorten bestonden. Verder is uit het onderzoeksmateriaal op te maken dat er grote verschillen bestonden tussen de voorhanden zijnde capaciteit die nodig was voor projecten. Sommige projecten werden opgezet binnen organisaties waar op veel gebieden elementaire zaken niet beschikbaar waren en die moesten dan worden uitbesteed. Dat kon gaan over zeer basale zaken zoals het ontwerpen en drukken van een folder, het maken van een filmpje of een website. Het inhuren daarvan kostte soms veel geld en niet zelden verliep het bestedingsproces tergend langzaam. De wijzen waarop met die materiële wensen en tekortkomingen werd omgegaan, varieerden sterk. Zo sloeg in een van de projecten een betrokkene zelf aan het ontwerpen en ging met dat ontwerp naar de copyshop, omdat het anders te duur werd en te lang duurde. Tegelijkertijd waren er ook projecten die in een bredere organisatie waren ingebed en die over de facilitaire ondersteuning niets te klagen hadden:

We zijn trots dat we dit gerealiseerd hebben. We hebben de drive, skills en knowhow ook in huis binnen de organisatie om alles zelf te ontwikkelen, ook bijvoorbeeld de filmpjes, e-learning tools, et cetera. Andere organisaties moeten dan steeds een beroep doen op diensten buiten de organisatie... Dat is niet altijd bevorderlijk voor een efficiënte en goede afwikkeling. (I-34)

Tijdens de gesprekken werd duidelijk dat het capaciteitsvraagstuk de gemoederen behoorlijk bezighield en dat het voor sommige betrokkenen als een soort zwaard van Damocles boven het hoofd hing, omdat er een sluimerende 'vrees' was voor afbreuk. Zo werden uit de monden van twee projectleiders de volgende verzuchtingen opgetekend:

[Het moet] uit de gewone capaciteit, dit is onderdeel van onze eigen werkzaamheden, daar is geen compensatie voor. Dat is wel het grote gevaar dat gaat dreigen, je moet er ook een team van maken. Als dat niet gebeurt, is het voortbestaan niet gegarandeerd. (I-110)

Je moet iedereen mee krijgen en mee houden, het project wordt toch ook door eigen instanties gezien als 'iets extra's': het is een gevoelig thema, overal zijn er capaciteitsvragen, dus er kan ook zo iemand zijn die de stekker er uittrekt. Wat dat betreft is de reactie van bovenaf na de opstartfase veelbetekenend, want daar begonnen ze meteen over het afbreukrisico. Daaruit blijkt wel dat er op

verschillende niveaus ook verschillend gedacht wordt. Op de hogere niveaus zijn ze toch ook vaak bezig met *damage control*. (I-98)

4.3 De kwalitatieve dimensie: beschikbare expertise en competenties

Capaciteit heeft niet alleen betrekking op de vraag of er voldoende personeel beschikbaar is, maar ook op de vraag of je over personen kunt beschikken met de juiste expertise en competenties. Terugblikkend op drie jaar versterkingsbeweging zien we dat het duurzaam aan de projecten verbinden van de volgende expertises en competenties uitdagend is gebleken: data-experts en data-analisten, financiële expertise en leiderschap.

4.3.1 Data-experts en techniek

In het vorige hoofdstuk hebben we beschreven dat de aanpak van ondermijning langs een aantal pijlers wordt versterkt en geïntensiveerd en dat de pijler *intelligence & analyse* een centrale plaats inneemt.¹⁹ In de projectvoorstellen wordt dan ook stevast verwezen naar het doel om beter inzicht te krijgen in vitale schakels en het businessmodel van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Het vergaren en analyseren van relevante data en het opwerken tot bruikbare intelligence ligt aan de basis van veel projecten en is ook essentieel om te komen tot een effectievere uitvoeringskracht, betere samenwerking en een hogere weerbaarheid. Door in te zetten op *intelligence & analyse* poogt men de informatiepositie te verbeteren, maar deze benadering vereist wel dat er geleund kan worden op bijvoorbeeld ICT-experts die datasystemen kunnen ontwerpen; op programmeurs die algoritmen ontwikkelen en op analisten die de data weten te interpreteren en te vertalen naar bruikbare producten die vervolgens door actoren en diensten kunnen worden gebruikt. Deze experts zijn uiterst schaars en het werven van experts op het gebied van *data science en knowledge engineering* bleek voor projecten een grote uitdaging en zette de voortgang van projecten onder druk.

Ook uit ander onderzoek blijkt dat het in vrijwel alle regio's moeilijk is om deze experts aan te trekken en in regio's buiten de randstad lijkt dit een nog groter probleem te zijn (Van Haasteren et al., 2020: 9). In ons onderzoek kwamen we projecten tegen waarin men soms wel een half jaar op zoek was naar de 'juiste' personen: mensen met een combinatie van kennis van het fenomeen, maar ook sterke vakinhoudelijke kennis op het gebied van analyse, werkervaring binnen relevante organisaties op het gebied van ondermijning, en een sterk netwerk, drive, en goede leiderschapcapaciteiten.

Het gaat dus om mensen met een uniek en complex competentieprofiel, die niet eenvoudig te vinden zijn. Potentiële kandidaten komen vaak van buiten, zijn monodisciplinair opgeleid of hebben geen ervaring met of kennis van ondermijning. Het gebrek aan personen met de juiste competenties zorgt ook voor een bepaalde kwetsbaarheid. De projecten leunden vaak op individuen met een uniek profiel. Zij trokken zagezegd de kar, maar daardoor ontstond er ook een grote afhankelijkheid van bepaalde individuen en dat maakte de situatie kwetsbaar en bracht de continuïteit van projecten in gevaar. Als die mensen wegvielen, was het niet makkelijk om hen te vervangen. Mede hierdoor blijft de basis van de versterkingsbeweging – zoals we eerder constateerden - ook betrekkelijk smal (Nelen et al., 2021a; Moerland et al., 2021).

Het capaciteitsvraagstuk omvat ook en meer technische kant en softwarematige en hardwarematige aspecten, die nauw samenhangen met de eerdergenoemde focus op *intelligence & analyse*. Criminele netwerken zijn adaptief en wendbaar en daarom volstaan statische ondermijningsbeelden niet langer. In verschillende projecten zien we dan ook de ambitie om een sprong te maken naar dynamische

¹⁹ De andere pijlers omvatten expertise, samenwerking en weerbaarheid.

risico- en netwerkanalyses op basis van een veelheid aan (big) data uit verschillende relevante bronnen. Geavanceerde real-time analyses die ook helpen de data beter te bevragen, maken real-time intelligence mogelijk zodat men dynamisch kan aansturen. Het blijkt echter moeilijk te zijn om dit technisch gedeelte te operationaliseren binnen projecten met een integrale organisatorische context, die toch in veel opzichten heel anders is dan de situaties waarin dit soort middelen reeds wordt gebruikt. Door het inkopen van programmatuur wordt men bovendien afhankelijk van derden, is er minder grip op zaken en daardoor is het ook kwetsbaar. Zo wordt in het advies van de Commissie Van der Vlist (2020: 4) naar aanleiding van een mid-term verslag over het project *1 Smart Overheid* aangegeven:

De technologie is nu nagenoeg gereed om gebruikt te worden. Van een applicatie moeten nog de laatste toepassingsinstellingen worden doorgevoerd. Dat kan zodra de technici van het leverende bedrijf weer ter plaatse kunnen komen. Zij kunnen nu niet vanuit het buitenland naar Nederland komen in verband met de coronacrisis. Van afstand kunnen ze niet aan de applicatie werken, omdat die volledig is afgeschermd van internet – met het oog op de informatieveiligheid.

Als de data beschikbaar zijn, kunnen er vervolgens analyses gedraaid worden, maar de vertaalslag is lastig, dat is intensief en moeilijk. Zo gaf een van de betrokkenen aan dat een netwerkanalyse hem zo'n 4 tot 5 maanden kostte. Een projectleider legde uit hoe moeilijk het is om ondermijning uit cijfers te halen:

Met twee analisten wordt op dit moment een dashboard gemaakt voor het onderzoek. Dat wordt een online dashboard met de hele plattegrond van het gebied. Daarin is geprobeerd alle data van relevante partijen te plotten. Vanuit daar wordt op dit moment gewerkt, dit vormt als het ware de basis van het project. Het kan gezien worden als een digitaal en dynamisch ondermijningsbeeld. Het blijft een uitdaging om ondermijning uit data te halen. Het moet gezien worden als een theoretisch risicomodel, wat de kans op ondermijning weergeeft. Het gaat om kwetsbaarheden, maar het geeft geen causaliteit weer. De realiteit is altijd anders. (I-77)

Maar met het aanschaffen van de nodige hardware en het ontwikkelen van de nodige software is men er nog niet. Los van de aanschafkosten moeten systemen onderhouden worden en zijn periodiek updates noodzakelijk. Systemen hebben ook een houdbaarheid en dienen op een gegeven moment vervangen te worden, omdat ze door de snelle ontwikkelingen in de techniek verouderen. Er werd in dit verband door diverse respondenten benadrukt dat hiervoor structureel geld moet worden geormerkt binnen de afzonderlijke organisaties.

Data en techniek bieden veel nieuwe mogelijkheden die behulpzaam kunnen zijn als het gaat om zichtbaarheid, analyse en interventie. Het blijkt echter een uitdaging om deze technische innovaties te realiseren. In *hoofdstuk 6 | Grensbewakers en grensverleggers* wordt op de uitdagingen rondom technologische ontwikkelingen nader ingegaan.

4.3.2 Financiële expertise

Bij de start van de versterkingsbeweging werd duidelijk dat een behoorlijk aantal projecten wilde inzoomen op de problematiek rond criminele geldstromen. Dit onderwerp is niet nieuw. Reeds in de jaren negentig en het begin van dit millennium werd al sterk geïnvesteerd in het structureel inbedden van financieel rechercheren in de werkwijze van de politie en het openbaar ministerie en het werven van mensen met de juiste financiële kennis en kunde. Dat bleek toen ook al een grote uitdaging te

zijn. Het feit dat het zoveel moeite kostte om financieel te onderzoeken in bijvoorbeeld de politiewereld breed ingang te doen vinden, is voor een belangrijk deel cultureel bepaald. Bijna 25 jaar geleden werd al vastgesteld dat onderzoek naar financiële aspecten van criminaliteit in politiekringen als weinig uitdagend en zelfs saai politiewerk werd gezien (Nelen & Sabee, 1998) en een kwart eeuw later lijkt daarin weinig te zijn veranderd (Moerland et al, 2021). Expertise op dit gebied blijkt ook nu nog steeds beperkt voorhanden, maar daarbij speelt meer dan het beperkte aanbod van geschikte financiële experts op de arbeidsmarkt. De projecten stuiten op de realiteit dat financieel te onderzoeken, dus gaan voor de ‘knaken’ en niet noodzakelijk altijd voor de ‘kerels’, niet altijd als opportuun wordt gezien omdat daar de prioriteit niet ligt. Betrokkenen gaven te kennen dat het daarom een uitdaging was om het project van de grond te krijgen:

Als ik naar de FIOD kijk, de F staat voor fiscaal/financieel, dat is een heel ander belang dan de politie van orde en veiligheid. Dan moet je wel proberen elkaar te helpen en ook inzicht te geven in de belangen van de organisaties, dat is wel een ding dat nog veel beter kan en het is afhankelijk van de persoon. De ene is meer geïnteresseerd in de andere organisatie dan de ander. Ik heb nauw contact met het HARC-team, we hebben daar ook geprobeerd om stappen te maken door niet alleen op de kerels en de kilo's te gaan maar ook de knaken. En nog steeds zie ik dat we heel snel terugvallen naar verdovende middelen en de organisatie, maar dat het financiële aspect onderbelicht blijft. Dat heeft puur te maken met de bewustwording bij de mensen, iemand smokkelt die middelen niet omdat die het zo leuk vindt maar puur en alleen omdat die er geld mee wil verdienen. Uiteindelijk kan je die crimineel alleen maar raken in de portemonnee. (I-4)

In de afgelopen twintig jaar bleek uit onderzoek dat de opsporingsinstanties en het OM onvoldoende zijn uitgerust om effectief financieel te onderzoeken. Daarbij speelt al jaar en dag een bijzondere tegenstelling een rol. In beleidstukken wordt benadrukt hoe belangrijk het is om zo vroeg mogelijk in het opsporingsonderzoek financiële informatie te gebruiken en financieel deskundigen de strategie en tactiek te laten bepalen. Dit is bevorderlijk voor zowel de opsporingsonderzoeken zelf als de preventieve interventies. Dat het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel “criminelen op hun meest gevoelige plek, de portemonnee” raakt, zijn de uitvoerende instanties het grotendeels eens. Toch blijken de eigen belangen het van dit algemeen belang te halen wanneer het financieel te onderzoeken en het kaalplukken als sluitstuk in praktijk wordt gebracht. Het ontbreekt de opsporing en vervolging aan zowel capaciteit, deskundigheid als daadkracht om financieel te onderzoeken succesvol te maken (Princen, 2015; Huisman et al., 2016).

In verschillende projecten zien we dan ook dat het moeilijk is gebleken om financiële expertise duurzaam aan het project te verbinden. Zeker in die projecten waarin de financiële aanpak niet de kern van het project betrof, bestond het risico dat de projectmedewerker met een financiële achtergrond geïsoleerd raakte, waardoor het betrekken van financiële kennis nog meer op de achtergrond raakte. Hoewel het aantrekken en vasthouden van financiële expertise binnen de verschillende projecten een grote uitdaging is gebleken, hebben we ook voorbeelden gezien waarbij dat wel is gelukt. Sterker, er zijn ook projecten waarin men erin is geslaagd om de financiële expertise tussen publieke en private partijen continue met elkaar te verbinden en zo meer slagkracht te organiseren in de aanpak van financieel-economische criminaliteit.

4.3.3 Verbindend leiderschap

De vacatures uit de projectaanvragen zagen niet alleen op data-experts en deskundigen op financieel gebied, maar zagen ook op projectleiders. Ook projectleiders dienen bepaalde competenties te

bezitten, teneinde het project dat bijvoorbeeld vaak een veranderingsproces omvat succesvol te kunnen managen. In de Nederlandse en internationale literatuur over veiligheidsbeleid en de aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning wordt het belang van leiderschap, regie en coördinatie dan ook steeds beklemtoond. En er wordt nogal wat van projectleiders gevraagd. Niet alleen moeten ze – zeker wanneer ze integrale teams leiden - diverse belangen tegen elkaar afwegen, ook moeten ze steeds hun eigen organisatorische visie en missie voor ogen houden en tegelijk de publieke belangen van de gezamenlijke aanpak van, in dit geval, ondermijnende criminaliteit. Zij zijn verantwoordelijk voor het behalen van de doelen van hun organisatie, het managen van personeel, bewaken van de financiën, en het onderhouden van relaties met andere belanghebbenden in functie van de legitimiteit van hun organisatie (Boin, Van der Torre & 't Hart, 2003: 313). Effectieve leiders weten de juiste balans te vinden tussen voorzichtigheid aan de dag leggen, draagvlak creëren en behouden en betrouwbaarheid uitdragen ('t Hart, 2011). Bovendien faciliteren en enthousiasmeren effectieve leiders (Ansell & Gash, 2008), bieden ze ruimte voor innovatie en het maken van fouten en verbinden ze mensen en organisaties. Na decennialang onderzoek over wat effectief leiderschap vraagt, is duidelijk dat de lijst van vereiste competenties lang is, maar tegelijk ook varieert met de context. “Een match tussen een leider en een context is meer geluk dan wijsheid. Het zijn de omstandigheden die een bepaalde leiderschapsstijl vragen en die dus leiders kunnen maken of kraken” ('t Hart & Ten Hooven, 2004: 24). Eerder onderzoek toonde al aan dat leiders voor het verwerven, bestendigen of zelfs uitbreiden van hun positie sterk afhankelijk zijn van de kruitlijnen die door anderen worden getrokken. Projectleiderschap vorm kunnen geven, hangt samen met de organisatorische context die bepaalt of de projectleiders werkelijke verantwoordelijkheid hebben en mandaat hebben gekregen. De (financiële) middelen waarover projecten beschikken en de doelen die ze beogen, bepalen mede de machtsstructuren in de samenwerking tussen organisaties en dus ook de manier waarop een projectleider daar invulling aan kan geven (Johnston & Shearing 2003). Het is daarom niet alleen een uitdaging om geschikte leiders te vinden, maar het is ook een uitdaging binnen de unieke context van elk van de projecten invulling te geven aan dit leiderschap.

Zoals we eerder in het tussenrapport hebben aangestipt, werd het projectleiderschap in de projecten verschillend vormgegeven (Nelen et al., 2021a). Het projectleiderschap lag bij veel projecten bij één organisatie en/of persoon. Bij andere projecten werd het projectleiderschap formeel bij één organisatie en/of persoon belegd, maar werden de verantwoordelijkheden in de praktijk gedeeld door verschillende partners. In weer andere projecten is de projectleiding als duobaan bij twee kernpartners in de samenwerking belegd (bijvoorbeeld gemeente en OM, politie en OM). Het gecombineerd leiderschap vanuit twee organisaties bleek vaak goed te werken, omdat hiermee zowel verantwoordelijkheden voor criminaliteitsbeheersing als openbare ordehandhaving werden meegenomen en snel naar de eigen moederorganisaties geschakeld kon worden. Dit vereiste wel dat de projectleiders onderling heldere afspraken maakten over wie over welke deelaspecten van het project de leiding zou nemen. Bij de projecten waarin we dit duo-leiderschap goed zagen werken, spraken de projectleiders er ook onderling over wat ze als hun eigen sterktes en zwaktes zagen en hoe de ander daarbij complementair bleek te zijn. Daarmee is een belangrijke competentie van verbindend leiderschap blootgelegd. Leiders moeten zich kwetsbaar durven opstellen, met hun team de tijd en ruimte durven nemen om te zoeken naar oplossingen en niet bang zijn om te falen. We komen hier verderop nog op terug.

Het gevaar van te sterk leiderschap vanuit een bepaalde organisatie kan ervoor zorgen dat niet alle belangen in gelijke mate worden gediend of dat deze perceptie leeft onder partners ('t Hart, 2011).

Dit kan ten koste gaan van betrokkenheid en eigenaarschap. Om die reden heeft men in bepaalde projecten bewust gekozen voor ontkleurde managers:

Ik ben nu eigenlijk ontkleurd, ik geef geen leiding vanuit OM-perspectief. Ik dien geen belang voor het OM, mijn functie had vanuit elk willekeurig persoon ingevuld kunnen worden. Ik vertrek vanuit het integraal belang dat we dit als overheden moeten klaren en de schakel zijn naar de private partijen toe. (I-126)

Om te garanderen dat er onder de partners verantwoordelijkheid werd genomen en niet te veel monodisciplinair werd gewerkt, werd er in een project dat we volgden voor gekozen om wel een werkgroep te creëren, maar geen officiële projectleider aan te stellen. Het idee was dat iedere partner zich daardoor verantwoordelijk zou voelen voor het succes van het project. Dit informeel leiderschap bleek een uitdaging. In de praktijk kwam het erop neer dat bepaalde partners er hard aan moesten trekken om werk gedaan te krijgen en werd de informele leidinggevende niet gecompenseerd voor het managen van het project. Door het gebrek aan een formele projectleider, miste het project eveneens de aansluiting naar andere strategische niveaus, hetgeen het managen van bepaalde randvoorwaarden vrijwel onmogelijk maakte. Bij een ander project waren er binnen de deelprojecten evenmin deelprojectleiders aangesteld, maar fungeerde de algemene projectleider wel als een coachende spin in het web voor de opstart en opvolging van elk van de deelprojecten.

We zagen in verschillende projecten soms veelvuldige wisselingen in de projectleiding. Bij enkele projecten bleken de expertise, functie (binnen de eigen organisatie) en/of stijl van de leider onvoldoende te zijn afgestemd op de context waarin het project vorm moest krijgen. We zagen voorbeelden waarbij de projectleider en/of het projectteam dit zelf opmerkten en dit adresseerden door de projectleider te wisselen, dan wel van het leiderschap een duobaan te maken. Een enkele keer werd de projectleider door de stuurgroep van het project uit de functie ontheven. De projectleider die volgde, had toen een kluit aan het herstellen van de relatie tussen de partners en van de reputatie van het project. Het zorgde echter wel voor een nieuw elan. Men bleef niet hangen in een sentiment dat er in de voorgaande periode te weinig op gang werd gebracht.

Nadat ik werd aangesteld, heb ik 4-5 maanden gebruikt om echt op onze handen te gaan zitten, te kijken wat er is gebeurd en te herbezinnen over het ambitieniveau. Het project diende vooral bijgesteld te worden in beeldvorming om het belang ervan te zien in plaats van de bedreiging. Binnen 6 maanden is het daarna omgebogen van heel veel weerstand naar heel veel nieuwsgierigheid. Vertrouwen en verbinding zijn de kern geweest. [...] De les was vooral ook dat we pas naar buiten zouden treden wanneer het werkte. (I-6)

Hierboven stipten we al aan dat vertrouwen en verbindingen, kwetsbaarheid durven tonen en ruimte laten voor falen belangrijke vaardigheden van leiders zijn. Heldere communicatie, daadkracht en besluitvaardigheid zijn dat ook. Zo bespraken we in het tussenrapport reeds dat sommige projectleiders een behoorlijke kluit gehad aan de governance van hun project, omdat hun project op zeer grote schaal was georganiseerd (Nelen et al., 2021a). Ze investeerden daarbij telkens veel tijd en energie aan de voorkant, in het benoemen en afbakenen van het probleem waarop ze zich zouden richten, in het bepalen van de doelen die ze wilden behalen en in het neerzetten van een heldere wijze van samenwerking en verantwoording. Dit betekende ook dat projectleiders bij de organisaties waar hun teamleden werkzaam waren (soms herhaaldelijk) dienden te wijzen op het belang van het vrijmaken van hun tijd of dat ze overheden moesten duidelijk maken dat ze niet op het resultaat

zouden gaan sturen, maar dat ze zich zoals aan de voorkant was afgesproken op het leerproces zouden richten. Zo werd bij een van de projecten een onlinebijeenkomst gehouden waarin de stand van zaken werd besproken. De teamleden die hun werk zouden presenteren, werden door de projectleider in de lead gezet. De aanwezigen werd gevraagd om kritische vragen te stellen om de teams scherp te houden, maar ook om steun te geven omdat ze voor uitdagende taken stonden.

We zien dat deze projectleiders of -architecten dat ook aan de achterkant – bij het borgen van de resultaten van het project - op een gelijkaardige manier hebben aangepakt. Zich telkens bewust van de eindigheid van hun project, zetten ze helder neer hoe elk van de (deel)aspecten van hun projecten zou worden geborgd. Soms betrof de borging het doorgeven van opgezette initiatieven naar een meer structureel overlegplatform, waarbij heldere afspraken werden gemaakt over wie dat zou opvolgen en hoe dat gegarandeerd kon worden. Soms betrof dit het documenteren van het geleerde voor initiatieven die ophielden te bestaan. We zagen dus eenzelfde helderheid en beslisvaardigheid bij het einde van het project. De volgende projectleider brengt het 'zoekende' van leiderschap treffend onder woorden:

We kenden elkaar. [...] We waren het er met zijn allen over eens dat het heel belangrijk was, dus dan heb je ook de commitment om te kijken wat er uitkomt, daar moeten we echt mee aan de slag. Daar hoefden we geen discussie over te voeren, wel over de uitvoering en de andere stappen. [...] Hoe gaan we de governance regelen? Een deel is met private partners, een deel is met één of twee partners publiek en privaat, een deel met het RIEC, een deel is met twee, drie of vier partners maar wel allemaal publiek. Dat maakt het allemaal niet eenvoudiger. [...] Volgens mij kreeg je een wildgroei aan initiatieven en projecten, maar dan met net een ander aspect. Dat aan elkaar blijven verbinden, het van elkaar weten en zorgen dat we de coördinatie en regie intern in mijn organisatie, maar ook met de andere organisaties, op orde houden, dat vergde aardig wat energie en capaciteit [...] Je hebt overzicht en rust nodig om te zien of we nog steeds de goede dingen doen. (I-43)

Niettemin is niet alle aarzeling aan de complexiteit of verandering van de context te wijten. Op sommige plekken gingen de projectleiders (te) aarzelend te werk. Soms was dit door gebrek aan mandaat – hun leiderschap werd niet aanvaard door alle partners, soms kwam het door gebrek aan ervaring of competenties van de projectleider. We hebben dit ook aan de projecten teruggelegd. Enkele keren waren ze zelf al tot die conclusie gekomen en was een andere persoon aan het roer gaan staan, werd een consultant ingevlogen om advies te geven of werd na een zelfanalyse een andere aanpak gekozen.

Naast de hier al genoemde competenties vraagt leiderschap ook om durven innoveren en *out of the box* denken. Dat betekent bijvoorbeeld dat projectleiders doorzien wat voor competenties nodig zijn om het project verder te brengen. In een aantal projecten werden met het oog hierop veranderkundigen of reflectiecoaches aangetrokken, die hielpen om ook procesmatige lessen te trekken uit de wijze waarop was samengewerkt en geïnnoveerd en hoe die lessen moesten worden uitgedragen. Een specifiek onderwerp waar we een belangrijke visionaire invloed van projectleiders zagen, betrof het aantrekken van experts op het gebied van strategische communicatie. Hoewel strategische communicatie wellicht niet meteen als kerncompetentie in de publieke sector wordt gezien, zagen we in enkele projecten mooie voorbeelden van projectleiders die vroegtijdig inzagen

dat deze expertise van cruciaal belang kan zijn voor de betrokkenheid van interne en externe partners, voor het leggen van verbinding met de doelgroepen die men hoopt te bereiken en daarmee voor het welslagen van het project. Zo was het voor projecten die gericht waren op het vergroten van de meldingsbereidheid van belang dat er goed gecommuniceerd werd wat er met die input is gedaan, omdat anders de *sense of urgency* en de bereidheid om te melden zouden verzwakken. Bij projecten waarin bepaalde groepen in de samenleving centraal stonden, zoals jongeren, was het weer van belang dat men wist hoe die groepen het meest effectief konden worden aangesproken. In verschillende projecten werd hiertoe een communicatieadviseur aangesteld die ervaring had met jongeren en wist hoe je met die groepen in gesprek kon komen en blijven. Meer in algemene zin was het in de meeste projecten aangewezen dat actoren een vertaalslag konden maken van het 'bureau' naar de 'straat', dus de vaak abstracte noties van het project concreet en helder konden maken aan de doelgroep. Dat laatste is ook belangrijk gebleken voor de communicatie binnen projecten waar verschillende partners aan deelnamen. Ook daar moest door de projectleiding een vertaalslag worden gemaakt van de ene organisatorische context naar de andere om mensen mee te krijgen. Dat is niet altijd evident, zo blijkt bijvoorbeeld uit een project dat een heel sterk doordacht conceptueel kader had, maar waarbij de projectleiding niet in staat was de vertaling te maken naar de realiteit van de werkvloer bij verschillende partners. Bij de projecten waar een communicatieadviseur was aangesteld, zagen we dat de communicatie op allerlei verschillende manieren werd vormgegeven, via projectwebsites, brochures, filmpjes en podcasts, nieuwsbrieven, e-learnings, enzovoort. Dit waren veelal ook de projecten die breder in het land herkend en gevolgd werden. Volgens diverse betrokkenen was de actieve, stimulerende en verbindende rol die de projectleiders in deze projecten vervulden hierop van niet geringe invloed. In een van die projecten werd bijvoorbeeld het volgende opgemerkt:

Bij dit project is er een heel goed kader gecreëerd, [de projectleider] is daar ontzettend goed in. (...) Wij zijn van start gegaan waarbij de projectleider meteen benoemd heeft dat er een communicatiemedewerker nodig is en dat dat essentieel is voor het slagen van het project. Bij [het andere project] hebben ze die pas twee maanden, niet duidelijk hoe ze dat daarvoor gedaan hebben. Er is ook heel veel misgegaan door het gebrek aan communicatie. Onze projectorganisatie staat heel goed en is ook in de juiste volgorde neergezet. De *credits* daarvoor liggen aan het begin, toen is een goede basis neergezet. (I-126)

We begonnen deze paragraaf over leiderschap door te wijzen op de afstemming tussen de leidinggevende en de context. Dit houdt ook in dat de invulling van die rol van projectleider afgestemd kan worden op de aard van het project. Een project dat iets volledig nieuws op de kaart probeert te zetten, vraagt een ander soort leiderschap dan een project dat een bestaand – misschien wat gestrand - initiatief verder probeert te krijgen. Eerder onderzoek toonde aan dat projecten waarbij partners samen iets opbouwen het best gedijen wanneer het leiderschap iets zachter is, meer op faciliteren inzet dan op hiërarchisch sturen (Waardenburg et al., 2016).

4.4 Resumé

De versterkingsgelden hebben tot een capaciteitsverhoging geleid en een verrijking van het aantal betrokken experts en partners. Dit heeft ervoor gezorgd dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit is geïntensiveerd. Ondanks deze positieve ontwikkelingen zijn er door diverse betrokkenen wel kanttekeningen geplaatst, want die 'cruciale' middelen en daarmee ook de aanpak

hebben grotendeels wel een projectmatig en daarmee tijdelijk karakter. Bovendien blijft het moeilijk om cruciale expertise op het terrein van data-analyse, intelligence, financiën en leiderschap duurzaam aan de projecten te verbinden. Daardoor wordt er in de diverse projecten nog altijd sterk geleund op de expertise en capaciteit van externe deskundigen. Voor de verdere ontwikkeling van de aanpak van ondermijning lijkt het behouden van deze specifieke expertises een van de grootste uitdagingen te zijn. Binnen het veld werd deze constatering breed gedeeld.

5 | Draagvlak

5.1 Inleiding

In het tussenrapport van dit onderzoek is al vastgesteld dat een succesvolle aanpak van de complexe problematiek waar het bij ondermijning om gaat, in de eerste plaats een tussen die partners gedeelde *sense of urgency* vergt om de problematiek gezamenlijk aan te pakken (Nelen et al., 2021a). Dit betekent niet alleen dat de betrokkenen een gezamenlijke visie hebben op de onderliggende oorzaken en de wijze waarop die problematiek moet worden aangepakt, maar ook dat de noodzaak wordt erkend om daar gezamenlijk iets aan te doen. Om de bereidheid om samen op te trekken te versterken, is het behalve een gedeelde urgentie ook zaak dat de verschillende partijen elkaar vertrouwen, zich bewust zijn van de wederzijdse afhankelijkheid en elkaar iets gunnen. Gezamenlijk zijn deze elementen in het kader van dit onderzoek aangemerkt als het draagvlak waarop de aanpak rust. In dit hoofdstuk wordt de randvoorwaarde draagvlak nader uitgewerkt, waarbij de elementen urgentie, vertrouwen, wederzijdse afhankelijkheid naast elkaar en in elkaars verlengde worden besproken. Net als in andere hoofdstukken wordt daarbij van binnen naar buiten gewerkt: eerst wordt het draagvlak binnen de projectteams besproken, waarna het zoeklicht wordt gezet op de beleids- en bestuursniveaus daaromheen.

5.2 Draagvlak binnen het project

5.2.1 Aard van het probleem en de doelgroep

Ondermijnende criminaliteit is een complex en omvangrijk probleem. Uit de bestudeerde literatuur blijkt dat het voor een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit noodzakelijk is dat het onderliggende probleem helder en eenduidig is gedefinieerd. Zo stellen Nelen en Geurtjens (2018: 43) dat “een beleid dat de algemene en ongerichte aanpak van drugsproblemen als doel heeft, bij voorbaat tot mislukken is gedoemd.” Uit zowel oudere als meer recente evaluatiestudies komt echter het beeld naar voren dat een goed afgebakende definitie van ondermijnende criminaliteit vaak ontbreekt. Dat geldt ook voor een aantal projecten dat is gevolgd in het kader van deze studie. Er hebben veel discussies plaatsgevonden over de vraag wat nu precies de essentie van ondermijning is. Wat daarbij niet heeft geholpen, is het feit dat in de wetenschappelijke wereld geen eenduidigheid over het concept ondermijning bestaat. Volgens diverse auteurs (onder andere Kolthoff & Khonraad, 2016; Huisman & Kleemans, 2017) wordt ondermijning te pas en te onpas gebruikt voor allerhande gedragingen. Boutellier et al. (2020) wijzen er in hun analyse van ondermijning als *speech act*²⁰ op dat er twee discoursen zijn die de effectiviteit van het begrip ondermijning bemoeilijken: één specifiek toegespitst op de drugsindustrie met alle illegale activiteiten daaromheen en één die in de breedte gaat over onwettelijk en onwenselijke ontwikkelingen die maatschappelijke continuïteit dwarsbomen. Concluderend stellen deze auteurs dat de bredere maatschappelijke betekenis van het begrip ondermijning mobiliserend werkt voor beleid en bestuur, maar op operationeel niveau juist een verlamdend effect dreigt te hebben omdat het te weinig concreet is.

In de bestudeerde projecten vinden we niet zozeer voorbeelden van academische discussies over de essentie van ondermijnende criminaliteit, maar wel van de wijze waarop de begripsvervaging soms

²⁰ In dit type analyses wordt niet alleen gelet op de wijze waarop concepten en begrippen taalkundig zijn geconstrueerd, maar wordt ook gekeken naar de *performatieve* functies van specifiek taalgebruik, alsmede de maatschappelijke implicaties daarvan. Zie bijvoorbeeld Searle (1969).

leidde tot onduidelijkheid en onenigheid over de doelen die moesten nagestreefd en de doelgroepen waarop de interventies zich moesten richten. Ter illustratie kan gewezen worden op de discussie die aan het begin van de onderstaande drie projecten werd gevoerd:

We moeten ons realiseren dat voor een deel van de partijen die je aan tafel hebt ondermijning en drugscriminaliteit zaken zijn waarmee ze niet vertrouwd zijn en voor wie die zaken ook geen topprioriteit zijn. De kunst is om die aan tafel te houden. Wij komen in onze gesprekken dan ook vaak uit op thema's die raken aan veiligheid en integriteit. Dan gaat het bijvoorbeeld over het gevaar voor de omgeving van dumpingen van chemisch afval, het brandgevaar als gevolg van het knoeien met elektra of over mensen die tegen betaling schuren verhuren of een oogje dichtknijpen. (I-136)

De doelgroep van ons programma bestaat uit jongeren die in de cocaïnehandel zitten of daarin terecht kunnen komen. Maar er zijn natuurlijk ook diverse andere programma's die zijn gericht op het terugdringen van criminele aanwas en die niet direct drugsgerelateerd zijn. Jongens of meisjes die vatbaar zijn voor radicalisering, kampen met psychische problemen of een combinatie van beide. Er zit overlap tussen al die groepen maar als je aan zo'n programma als het onze begint, moet je wel zorgen dat je scherp voor ogen houdt op wie je je richt, want anders dijt het programma steeds verder uit. (I-141)

Er is hier wel even discussie gevoerd over de scope van ons project. Uitgangspunt was om te focussen op brokers die witwassen, excessief geweld en corruptie faciliteren en dat de analyse zich zou richten op personen die nog niet als verdachten ex art. 27 Sv waren aangemerkt. Dat uitgangspunt was in het begin niet voor iedereen even duidelijk. Bovendien waren sommigen voorstander van een subjectgerichte benadering, terwijl anderen meer heil zagen in een objectgerichte (fenomeengerichte) aanpak. Zo'n fase moet je door, maar ik denk dat we iedereen wel zo'n beetje op een lijn hebben gekregen. (I-17)

De wijze waarop in de hierboven genoemde en ook in een aantal andere projecten is geprobeerd om consensus te bereiken over de aard van het probleem en de definiëring van de doelgroep hangt nauw samen met communicatieprocessen. In de literatuur over interorganisationele samenwerking is goede communicatie al sinds jaar en dag een van de meest genoemde factoren die cruciaal is voor een goede samenwerking (Mattessich & Monsey, 1992; Van Gestel & Verhoeven, 2011; Van den Berg & Maas, 2013; Levi & Williams, 2013; Fischer Bjelland & Vestby; Waardenburg et al., 2016; 2019). Communicatie is niet alleen smeeroil voor die samenwerking, maar ook nodig om de aanpak en de resultaten ervan zichtbaar te maken en zo steun en draagvlak onder verschillende stakeholders voor die aanpak te krijgen en te behouden. Tegelijkertijd laat de wetenschappelijke literatuur zien dat communicatie ook een van de meest kwetsbare aspecten van samenwerken is: het kan snel misgaan. Zo kan de communicatie worden bemoeilijkt wanneer men niet dezelfde taal spreekt of als conflicten onvoldoende worden erkend en besproken. Ook kan de communicatie naar buiten de interne verhouding onder druk zetten. Kortom, zoals ook al in het vorige hoofdstuk is aangegeven, communicatie stelt samenwerkingsverbanden voor de nodige uitdagingen.

5.2.3 Ernst van de problematiek: urgentie

Niet alleen een gedeelde, concrete visie op de aard van de problematiek en de doelgroep van de aanpak is noodzakelijk, ook een gedeeld bewustzijn van de ernst van deze problematiek is van belang

voor een succesvolle aanpak. Voorafgaand aan de jaren 2000 was sprake van een geringe beleving van de ernst van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Uit de evaluatiestudies die volgden, komt naar voren dat vanaf de jaren 2000 sprake is geweest van een groeiend bewustzijn van de ernst van de problematiek onder diverse partijen. Zo constateerden Boutellier en Broekhuizen (2016: 12) in hun evaluatiestudie naar de Taskforce RIEC Zeeland West Brabant dat het lokale bestuur zich duidelijk veel bewuster was geworden van de problematiek: *“Men constateert meer motivatie, men is ‘uit de comfort zone’, ‘de handelingsverlegenheid is doorbroken’.”* Wel voegden deze auteurs aan hun bevindingen toe dat *“het met name aan de voorkant beter kan, bijvoorbeeld door andere partijen te betrekken bij het werk en door meer integrale doelen op te stellen”*. Uit een meer recente procesevaluatie naar de evaluatie- en uitbreidingswet Bibob van Kuin et al. (2020) komt opnieuw naar voren dat een groot deel van de bestuursorganen aangeeft dat er meer aandacht is voor het tegengaan van de facilitering van criminele activiteiten. Wel blijkt uit dit onderzoek dat op het terrein van subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties nog relatief weinig bewustwording is over mogelijke banden met georganiseerde criminaliteit.

Ook in het tussenrapport van dit onderzoek is progressie vastgesteld en geconcludeerd dat *“ondanks dat de sense of urgency en de wil om samen te werken binnen en tussen projecten wisselt, onder de betrokkenen het gevoel overheerst dat mede als gevolg van de versterkingsimpuls ‘het licht over de ernst van ondermijnende criminaliteit is aangegaan’ ”* (Nelen et al., 2021a: 32). Daarbij is aangetekend dat de verschillende ondermijningsprojecten niet allemaal eenzelfde start hebben gehad. Sommige projecten versterkten reeds bestaande initiatieven waar een gedeelde *sense of urgency* al aanwezig was of waar al met verschillende partners werd samengewerkt. In andere projecten moesten probleemdefinitie en projectplan vanaf de start nog worden op- of bijgesteld, waardoor ook de urgentie ten aanzien van de ernst van de problematiek en de wil om die problematiek gezamenlijk aan te pakken gaandeweg de rit moesten worden ontwikkeld. In weer andere projecten zagen we dat deze sterk monodisciplinair waren ingestoken; dat wil zeggen dat de verantwoordelijkheid voor en de organisatie van het project bij één organisatie was belegd, alsook dat de financiering aan één organisatie was toegekend. Hoewel die projecten evengoed integraal van opzet waren en de samenwerking met andere organisaties werd gezocht, waren de visie op de onderliggende ondermijningsproblematiek en het daarop gebaseerde plan van aanpak veelal vanuit die ene organisatie tot stand gekomen. Dat heeft duidelijke voordelen – er hoefde immers minder overlegd en afgestemd te worden – maar het betekende ook dat die gedeelde urgentie en de wil om gezamenlijk op te treden soms moeilijker van de grond kwamen. In sommige projecten kreeg een aantal partners het gevoel voor voldongen feiten te worden gesteld en ervaarden zij onvoldoende ruimte voor een eigen inbreng. De volgende passage uit een terugblik van een projectmedewerker op het traject dat samen met een aantal partners werd doorlopen, laat zien waar de schoen dan kan wringen:

Die integrale samenwerking met het handhavingsteam kwam ontzettend lastig tot stand, ook omdat intern veel wisselingen van de wacht waren van leidinggevenden en medewerkers. In mijn optiek had dat ook te maken met een onprettige werksfeer daar. Je hebt altijd te maken met een sfeer van verschillende teams en daar heb je maar mee te dealen. Maar ik liep ertegenaan, dus ik ben wel gaan knallen met de coördinator daar. Ook omdat we een andere visie op ondermijning en handhaving hadden. Niet eens op teamleiderniveau maar wel daaronder, dat werkt door bij de boa's. Als de coördinator wat anders vindt dan de teamleider dan loopt dat door bij de andere laag. Er waren wel concrete afspraken, maar die werden dan niet nagekomen. Daar loop je tegenaan, we hadden meer inzet gewild

vanuit de boa, om vaker aanwezig te zijn en contact te leggen met ondernemers, maar dat zagen zij heel anders. Vanaf het begin zijn ze eigenlijk niet echt betrokken geweest, alleen de politie hadden we er toen bij. Het had wel gekund om hen aan de voorkant meer mee te nemen. Ook om direct afspraken te maken met verschillende partners, concreet op papier hoeveel capaciteit mensen kunnen leveren en wat we daarmee gaan doen. Daar kunnen we ook een levendig document van maken, niet dat het helemaal vastligt, maar dan heb je wel om iets op voort te bouwen. Bij handhaving was het trekken, leuren en sleuren, terwijl als ze eerder betrokken waren geweest hadden we meer commitment kunnen krijgen. (I-35)

Dit onderzoek heeft drie jaar gelopen en heeft dus ook een beeld opgeleverd in hoeverre de diverse bij de projecten betrokken personen erin zijn geslaagd om het gevoel van urgentie over een langere periode vast te houden. Ook dat beeld is wisselend. Enerzijds zijn er projecten aan te wijzen waarin alle partijen van begin tot eind gedrevenheid aan de dag hebben gelegd om georganiseerde, ondermijnende criminaliteit te verstoren, dan wel in de kiem te smoren. Verbindend leiderschap van de betrokken projectleiders lijkt daarin een cruciale factor. We hebben daarop al gewezen in hoofdstuk 4 | *Capaciteit en competenties*. Anderzijds zijn er ook projecten aanwijsbaar waarin de 'ballon langzaam leegliep'. Sommige betrokkenen legden gaandeweg minder enthousiasme en toewijding aan de dag dan aan het begin van de projectperiode en sommige partners haakten zelfs volledig af. Maar we zien ook tussenvormen, waarin het begin stroef verliep maar de projectdeelnemers elkaar steeds beter wisten te vinden. Dat laatste gebeurde vooral in situaties waarin de betrokkenen een betere verbinding wisten te leggen tussen intelligence en uitvoering. Zie hierover meer in hoofdstuk 7 | *Integraal samenwerken*.

5.3 Draagvlak op het niveau van leidinggevend

De bestudeerde literatuur over *governance* en samenwerkingsverbanden laat zien dat de samenwerking moeizaam kan verlopen wanneer partners onduidelijkheid, onvoorspelbaarheid en oncontroleerbaarheid ervaren (Nelen, Leeuw, Bakker & Herrenberg, 2012). Dan neigen ze zich immers op hun individuele doelstellingen en werkwijze te richten. Zo stelde Rovers (2010) vast dat top-down georganiseerde netwerken vooral uitdagingen hebben bij de uitvoering, terwijl bottom-up samenwerkingsverbanden (zoals de RIECs) vooral op bestuurlijk niveau onvoldoende draagvlak hebben. In beide situaties is de wisselwerking tussen de projectuitvoerders en hun leidinggevend van cruciaal belang.

Zoals in de hoofdstukken 7 | *Integraal samenwerken* en 8 | *Manoeuvreren in de Nederlandse overlegcultuur* nader zal worden uitgewerkt, is de *governance*-structuur van de aanpak van ondermijnende criminaliteit tamelijk complex. Als we alleen al kijken naar de organisatie van de RIEC's, dan zien we dat daarboven vaak een tactische stuurgroep en een regionale stuurgroep RIEC opereren. In het eerste gremium zitten de direct leidinggevend op operationeel niveau van de organisaties die in het RIEC vertegenwoordigd zijn, terwijl in de regionale stuurgroep het topmanagement van de betrokken organisaties samenkomt. In diverse projecten die vanuit de RIEC's werden vormgegeven, is op beide niveaus veel 'massagewerk' verricht om de leidinggevend mee te nemen in het verhaal van het projectteam. In een aantal gevallen met succes, in die zin dat de leidinggevend de basisgedachte achter de integrale aanpak openlijk omarmden en hun enthousiasme voor de aanpak ook tijdens publieke bijeenkomsten etaleerden. Maar in een paar projecten lukte het niet om steun van hogerhand te verwerven en leidde dat gebrek aan ondersteuning uiteindelijk ook tot het einde

van het project. Het onderstaande citaat weerspiegelt de frustratie van een medewerker die betrokken was bij een dergelijk project:

Wat ons is opgebroken, is gebrek aan steun van hogerhand. De mensen in het projectteam waren enorm gedreven en enthousiast, maar om de boel echt op gang te trekken hadden de leidinggevenden van de diverse organisaties op een lijn moeten zitten. En hoe we het ook geprobeerd hebben, dat is niet gelukt. (I-45)

Uit een ander project komen enkele leerervaringen naar voren die zijn opgedaan in de pogingen om een regionale stuurgroep meer van het nut en de noodzaak van de gekozen aanpak te overtuigen:

Wat betreft de regionale stuurgroep: dat is een “vak apart”. Daar zitten de bestuurders die je mee wilt hebben. Je bent voortdurend bezig met uitleggen en verbinden, ze moeten het vast kunnen pakken voordat ze het begrijpen. Onze eerste rapportages en presentaties waren te abstract. Toen zijn we begonnen met het laten zien van concrete casuïstiek. Men wil die concretisering zien, dat is ook wat werkt. Dat hebben we gedaan rondom een aantal thema’s en incidenten in de stad. Dat heeft hun betrokkenheid een enorme boost gegeven. Als ze niet kunnen zien wat er in de werkelijkheid gebeurt, dan zijn ze ook niet bereid om te ondersteunen en te sponsoren. (R-6)

Over de hele linie bezien is vanuit alle betrokken organisaties wel in meer of mindere mate commitment getoond voor het in de praktijk brengen van de uitgangspunten van een integrale aanpak. Toch willen we een organisatie er uitlichten waarvan we in dit opzicht een meer zichtbare vorm van betrokkenheid hadden verwacht. Het betreft het openbaar ministerie. Op individueel niveau hebben we weliswaar in diverse projecten heel enthousiaste en betrokken officieren van justitie meegemaakt en ook de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal heeft verschillende malen het belang van de integrale aanpak beklemtoond, maar de organisatie als geheel heeft zich in de uitvoering daarvan minder nadrukkelijk gemanifesteerd als op grond van haar taakstelling en rol binnen de rechtshandhaving te verwachten viel. Het OM is namelijk niet alleen belast met het gezag over de strafrechtelijke handhaving, maar wordt ook geacht een brugfunctie te vervullen ten aanzien van de informatie die wordt gedeeld in een bestuursrechtelijk of zelfs civielrechtelijk traject. In zekere zin kan het OM worden gezien als een spin in het web van de integrale aanpak, van waaruit en waarnaartoe talloze lijntjes lopen. In de praktijk blijkt het OM zich deze spilfunctie echter niet te hebben opgeëist en, zeker in relatie tot de coördinatie en afstemming van verschillende sporen, behoorlijk op de achtergrond te hebben geopereerd.

Ter verklaring van de redelijk onzichtbare rol die het OM in de meeste projecten heeft vervuld, kan allereerst worden gewezen op het enorme capaciteitsprobleem waarmee de organisatie kampt. Recentelijk heeft, zoals reeds aangestipt in hoofdstuk 3 | *Het fundament van de aanpak*, minister van Justitie en Veiligheid Yeşilgöz-Zegerius weliswaar een bedrag €162 miljoen toegezegd voor de versterking van de integrale handhaving en strafrechtketen – waarmee ook de lasten van het OM kunnen worden verlicht – maar tot vorig jaar werd door de organisatie regelmatig de alarmklok geluid. Als gevolg van het capaciteitstekort zouden veel zaken op de plank zijn blijven liggen. Los echter van het capaciteitsprobleem – waarmee uiteraard ook andere partijen in de strafrechtelijke handhaving kampen, zoals de politie en de zittende magistratuur – is het naar het oordeel van een aantal vertegenwoordigers echter ook helemaal niet zo slecht dat het OM zich geen spilfunctie in de integrale aanpak toe-eigent. Een geïnterviewde officier van justitie verwoordde dat zo:

We wilden er intern wel blijven, maar wel in een andere vorm omdat we niet in staat waren om die projectleiding te leveren. Er is geen discussie gevoerd over het feit of we erbij aangesloten moeten blijven. We zijn en blijven graag als klankbord functioneren. Ze hebben ook onze juridische kennis nodig voor allerlei adviezen en ontwikkelingen. [...] De discussie is wel gevoerd, zeker omdat een deel van die informatie via het kanaal van het OM wordt gevoerd, maar we vragen ons gelijk wel af of we niet bij onze core business moeten blijven. We worden steeds meer gezogen naar de publiek-private samenwerking, maar misschien zouden we er minder een rol in moeten spelen om voldoende tijd te waarborgen voor de core business. (I-72)

Het bovenstaande citaat weerspiegelt de reeds in het tussenrapport neergelegde zorg over de *sense of urgency* en de mate van prioritering die de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit nog geniet (Nelen et al., 2021a). Die zorg betreft niet zozeer de aanpak van ondermijnende criminaliteit in algemene zin, want daar wordt, zoals hieronder nader zal worden toegelicht, beleidsmatig zeker nog veel waarde aan toegekend. Het heeft er echter veel van weg dat een aantal betrokkenen op beleidsniveau – vooral in kringen van de politie en het OM – er nog steeds van overtuigd is dat uiteindelijk “de echte rake klappen aan de georganiseerde criminaliteit” vooral kunnen worden uitgedeeld via een klassieke strafrechtelijke aanpak. Die gedachte hangt samen met de beroeps cultuur binnen die organisaties – die van oudsher op een strafrechtelijke aanpak is georiënteerd – maar wordt ook gevoed door recente beleidsinitiatieven die vooral de repressieve kant van de aanpak benadrukken. De hernieuwde aandacht voor de Italiaanse aanpak van georganiseerde criminaliteit – met de nadruk op procesafspraken met *pentiti*²¹ en zwaardere straffen en detentieregimes – verraadt bijvoorbeeld een mogelijke heroriëntatie in de richting van meer krachtig strafrecht, waardoor andersoortige trajecten en interventies enigszins in de slagschaduw komen te staan.²² De vraag is dan ook of de positieve boodschap die door Van Haasteren et al. (2020: 6) werd afgescheiden dat “de versterkingsplannen in vrijwel alle regio’s hebben geleid tot een bewuster eigenaarschap bij alle partners op de noodzaak tot het bestrijden van ondermijnende criminaliteit en ondermijning in den brede én wat dat van iedereen in de aanpak vraagt”, nog onverkort geldt. Zeker, het lokaal bestuur heeft, zoals Van Haasteren et al. (2020) ook vaststellen, meer positie genomen, waardoor bestuurlijke middelen nu meer worden ingezet. In veel regio’s is inderdaad het besef toegenomen dat problemen lokaal spelen en dus ook lokaal langs diverse wegen moeten worden opgepakt. Maar de uitvoering van die ideeën – vooral die op preventief gebied en in relatie tot verstoring van criminele processen – wordt wel enigszins gehinderd door het feit dat belangrijke spelers als de politie en het OM hun schaarse capaciteit bij voorkeur blijven inzetten op het terrein van de strafrechtelijke handhaving. Dat gegeven staat een echte, integrale aanpak in de weg. We komen hierop in hoofdstuk 7 | *Integraal samenwerken* terug.

5.4 Draagvlak in de bestuurlijke- en beleidsomgeving

De afsluiting van de vorige paragraaf maakt reeds duidelijk dat niet alleen de omstandigheden en dynamiek binnen de projecten de toewijding en het enthousiasme van de betrokkenen hebben beïnvloed, maar dat ook externe omstandigheden een remmende, dan wel stimulerende rol hebben gespeeld bij het creëren en bewaren van draagvlak. Wat het laatste betreft is in paragraaf 3.5.2 al

²¹ Pentiti zijn spijtoptanten die in ruil voor belastende verklaringen strafverlaging kunnen krijgen.

²² Ter illustratie: afgaande op de mediaberichten van het afgelopen half jaar over de aanpak van ondermijnende criminaliteit trok het werkbezoek van minister Yesilgöz-Zegerius aan Italië in juni 2022 verreweg de meeste aandacht.

geconstateerd dat, triest genoeg, de moord op Peter R. de Vries in juli 2021 de aandacht voor de thematiek van ondermijning zowel op landelijk als op regionaal niveau tijdelijk van een nieuwe impuls voorzag. Kort na dit ernstige geweldsincident werden in diverse projecten waarin de samenwerking enigszins moeizaam verliep, plotsklaps wel knopen doorgehakt en concrete activiteiten in het vooruitzicht gesteld, dan wel uitgevoerd. Opmerkelijk was overigens wel dat de opleving in de meeste van deze projecten van tijdelijke aard was en dat na ongeveer een half jaar er weer goeddeels sprake was van ‘business as usual’: terug naar de situatie van voor de aanslag. Een tweede belangrijke externe omstandigheid die op de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit heeft ingewerkt, betrof het verlamme effect van de coronapandemie, waarin partijen gedurende ruim anderhalf jaar slechts online met elkaar konden communiceren. Vooral in projecten waarin partijen elkaar nog moesten leren kennen, was dit een behoorlijke handicap. Die observatie bevestigt wat in de bestuurskundige en organisatiewetenschappelijke literatuur al genoegzaam bekend is – en waaraan in hoofdstuk 9 | *De lerende overheid* over leren meer aandacht wordt besteed – namelijk dat voor het opbouwen van vertrouwen en draagvlak fysieke bijeenkomsten, persoonlijk contact en informele netwerken van cruciaal belang zijn.

Om de aanpak te doen landen, was men in de meeste projecten ook sterk afhankelijk van de bereidheid van actoren in de zijlijn. Denk bijvoorbeeld aan specifieke beroepsgroepen als boeren, vissers of de beveiliging. Zij maakten zelf veelal geen deel uit van het projectteam, maar voor de voortgang en het welslagen van de projecten was hun commitment wel van belang. Denk bijvoorbeeld aan verschillende (deel)gemeenten of branches waarop een interventie zich richt. Daar draagvlak creëren en behouden, is moeizaam gebleken; soms vanwege de economische realiteit waar vooral private partijen mee te maken hebben, maar ook door de waan van de dag waarin de aanpak van ondermijnende criminaliteit slechts een van de urgente thema’s is waar lokale actoren mee te maken krijgen (Kader 5).

Kader 5. Spanningsveld ondermijning en andere thematiek

Het meest recente voorbeeld van een spanningsveld dat kan ontstaan, betreft de stikstofcrisis en de wijze waarop de overheid en boeren tegenover elkaar zijn komen te staan. In het kader van de aanpak van ondermijning – en in het bijzonder in een van de gevolgde projecten – wordt juist geprobeerd om de boerenbevolking te mobiliseren om zelf ook dammen op te werpen tegen mogelijke beïnvloeding door criminelen. Getracht wordt bijvoorbeeld om boeren waakzamer te maken op pogingen van drugscriminelen om in het dunbevolkte buitengebied leegstaande stallen of boerderijen te exploiteren voor criminele doeleinden. Deze pogingen van de overheid om het draagvlak onder de boeren te vergroten om zelf ook een bijdrage te leveren aan de preventie van ondermijnende criminaliteit, dreigen ondergraven te worden door het wantrouwen van de boeren in het overheidsbeleid inzake de aanpak van de stikstofcrisis.

Ook zijn in de projecten verschillen vastgesteld in het draagvlak op bestuurlijk niveau voor de aanpak. Zo zijn er projecten waar het bestuur (van een gemeente of provincie) al bij aanvang bij het project betrokken was en de aanpak niet alleen op de achtergrond ondersteunden, maar ook actief uitdroegen en daarmee verder draagvlak creëerden voor die aanpak. *“Een burgemeester die actief geïnteresseerd is in- en vragen stelt over het project en de voortgang van de aanpak zorgt voor een*

andere houding binnen de gemeente en meer energie voor de aanpak” (I-57), zo stelde een van onze respondenten. Tegelijkertijd kunnen gezagsdragers die zich iets te nadrukkelijk op het dossier manifesteren, ook voor enige spanning tussen de partners zorgen. De balans is in dit opzicht delicaat:

Kijk, met zo’n burgemeester die spierballentaal gebruikt over de aanpak van drugscriminaliteit moet je natuurlijk blij zijn. Zeker als hij of zij ook goede contacten heeft in Den Haag en iets in beweging kan zetten. Dan krijg je ondermijning wel op de agenda en blijft het er ook wel even. Maar te veel profileringsdrang kan ook contraproductief zijn als een burgemeester dingen gaat roepen die niet realistisch zijn of die de partners met wie je samenwerkt rauw op het dak vallen. Het is nu eenmaal zo: hoe groter het alfamannetje in het bestuur, hoe dwingender het voor andere partijen wordt en hoe minder ruimte er is voor samenwerking op voet van gelijkheid. (I-142)

In andere projecten moest het draagvlak op bestuurlijk niveau gaandeweg het project worden gezocht, alsook waren er projecten waar de betrokkenen lange tijd dachten zelf vooruit te kunnen, maar uiteindelijk tegen het gebrek aan bestuurlijk draagvlak aanliepen. Die verschillen openbaarden zich soms ook al binnen een project; bijvoorbeeld wanneer het bestuur in de ene (deel)gemeente de aanpak omarmde, terwijl aan de aanpak in een andere (deel)gemeente minder urgentie werd gegeven. Dergelijke verschillen hebben uiteindelijk wel gevolgen gehad voor de gekozen werkwijze en aanpak, en leidden er in sommige gevallen toe dat delen van het project uiteindelijk niet van de grond zijn gekomen. Interessant is bijvoorbeeld het project waarin zich verschillen openbaarden in de bereidheid om zich aan de aanpak te committeren en er aanwijzingen zijn dat die verschillen deels te maken hebben met de mate van geslotenheid van de gemeenschap en de mate van vertrouwen in het bestuur. Diverse respondenten maakten hier toespelingen op. We laten er twee hier aan het woord. De eerste refereerde aan vijandigheid en wantrouwen van bewoners in bepaalde wijken van grote steden, terwijl het tweede citaat vooral betrekking heeft op de houding in bepaalde kleinere, gesloten gemeenschappen op het platteland:

Wat me in die stad vooral is opgevallen, is dat in bepaalde wijken bewoners en soms hele gemeenschappen met behoorlijk veel wantrouwen naar instanties kijken. Dan kan een wijkagent wel zijn stinkende best doen om vertrouwen op te bouwen of een jongerenwerker kan wel dicht bij een groep staan, maar dan ben je er nog niet. Wat je daarin zag, is dat er een onderscheid werd gemaakt tussen de instituten en de personen die daaraan invulling gaven. Dat er veel waardering was voor de wijkagent maar weinig voor de politie als geheel. Het is dan toch wel erg lastig om met de lokale bevolking in gesprek te gaan over de boefjes of de criminaliteit. Of ze proberen te activeren om signalen daarvan te melden. En de enkeling die daartoe wel bereid is, is bang dat zijn anonimiteit niet is gewaarborgd. (I-10)

In een deel van de regio is mede als gevolg van de vondst van een paar drugslabs het besef wel doorgedrongen dat er iets moet gebeuren. Daar hoeft vrijwel niemand nog te worden overtuigd van de noodzaak om dammen op te werpen. Dit in tegenstelling tot een ander deel, waar we nog aan het begin staan en ook nog veel ontkenning plaatsvindt. Waar in het ene deel de inwoners zelf contact opnemen met een burgemeester als zij ongebruikelijke activiteiten waarnemen, steekt men in het andere deel de kop vooralsnog diep in het zand. Die

gemeenschappen zijn ook vaak wat geslotener en er heerst een mentaliteit van “wij lossen dit zelf wel op”. (I-11)

Niet alleen wantrouwen en toenemende distantie tussen de bevolking en de overheid kunnen fnuikend zijn voor de preventieve activiteiten die in het kader van de aanpak van ondermijnende criminaliteit worden beoogd, maar ook wrevel en conflict tussen bepaalde overheidsdiensten die bij die aanpak geacht worden samen op te trekken. Hieronder volgt een voorbeeld van een situatie waarin een projectonderdeel wel landde in de ene gemeente, maar geen wortel schoot in een andere:

In beide gemeenten hadden we dezelfde analyse gemaakt en laten zien welke aanknopingspunten er voor interventie waren en op wie die interventies gericht zouden moeten worden. In het ene geval gingen de partners meteen enthousiast met elkaar om de tafel en kwam er een actieplan op tafel, in het andere gebeurde er in eerste instantie weinig tot niets. Het bleek dat er in die gemeente nog ‘oud zeer’ lag. Er was een tijd daarvoor een klapdag²³ geweest in een bepaalde branche en de informatie daarover was voortijdig uitgelekt. De partijen die bij die dag betrokken waren, keken nog veel te argwanend naar elkaar. (I-75)

Uit de literatuur komt naar voren dat investeren in elkaar en in contact met elkaar in belangrijke mate een positieve weerslag heeft op het beslechten van dit type conflicten en het herstel van vertrouwen. Direct, persoonlijk contact lijkt hierin doorslaggevend. Het onderhouden van langdurige contacten, het hebben van persoonlijke kennis van mensen uit verschillende instanties en wederkerigheid blijken belangrijke bouwstenen voor het wederzijds vertrouwen (Flight et al., 2010; Projectgroep Emergo, 2011; Schoenmakers & Mehlbaum, 2019). Boutellier en Broekhuizen (2016: 12) schreven later iets soortgelijks over de Taskforce RIEC Brabant West-Zeeland: *“Maar zonder vertrouwen gaat het niet. Men moet elkaar in de ogen kunnen kijken, teneinde elkaar aan te spreken, elkaar wat te gunnen en het geheel samen sterker te maken.”*

Ook in dit onderzoek hebben zich voldoende voorbeelden aangediend van manieren waarop vanuit projecten is getracht om het vertrouwen in elkaar maar ook met belangrijke spelers in de omgeving te herstellen. Ter afsluiting van deze paragraaf halen we twee van deze ‘good practices’ kort aan. Aan het woord zijn projectmedewerkers die beschrijven hoe de partijen binnen die projecten hebben geprobeerd om ondanks spanning, wantrouwen en conflict, te werken aan een verbetering van de onderlinge werkrelaties. Communicatie, het investeren op relaties en doorzettingsvermogen bleken sleutelvariabelen:

In het projectteam zat heel veel energie, dat heeft echt geholpen. We hebben het met elkaar leuk gemaakt, maar we hebben elkaar ook gebeld op het moment dat het niet leuk was, of elkaar aangesproken wanneer het niet lekker liep. Daar hebben we ook echt op geïnvesteerd. Ook in breder verband. We schuren ook af en toe, maar dat is niet erg. Zonder wrijving geen glans, die wrijving hebben we nodig om de glans te behalen. Maar ook echt investeren op de relatie. Dat we ook naar elkaar hebben uitgesproken, continu, experimenteel durven zijn. Ook tegen elkaar zeggen: “ik weet het even niet zo goed, ik krijg geen back-up van mijn moederorganisatie”. Dus durven om zaken naar elkaar uit te spreken en een open klimaat. Er is geëxperimenteerd met dingen, die publiek-private

²³ Een term die in de opsporing wordt gebruikt om het moment aan te duiden waarop alle onderzoeksinspanningen tot invallen, doorzoekingen, aanhoudingen en inbeslagnames leiden.

begeleidingscommissie, we zijn er lang mee bezig geweest, maar dan heb je uiteindelijk ook wel wat gerealiseerd met elkaar. Dan leer je elkaar beter kennen, durf je elkaar aan te spreken. Door die exercities die zo moeilijk waren, echt boze mensen, slaande deuren, scheldwoorden door de zaal, puur uit frustratie, dan zet je stappen met elkaar. (I-69)

Tussen de gemeente en de politie waren wel wat huwelijksproblemen. Als ik dit afrond, verdien ik wel het certificaat mediator. Iedereen wil gewoon gehoord worden, daar is veel tijd en energie in gestoken, meer dan we aanvankelijk gedacht hebben, ook wel door corona. Er is toen een bewuste keuze geweest voor een klapdag, ondanks dat we wisten dat er wat los zou komen, puur ook om dát te benadrukken, dat er wat zat. We hebben een evaluatie gehad en daar hebben we de 'lessons learned' en de pijnpunten behandeld. Dat is heel constructief, maar het is geen rozengeur en maneschijn. (I-6)

5.5 Resumé

In lijn met de conclusie in het tussenrapport (Nelen et al., 2021a) moeten we ook aan het einde van het traject vaststellen dat het fundament onder het enthousiasme voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit nog steeds betrekkelijk smal is. De meeste betrokkenen bij de diverse projecten bevestigen dat de projecten 'gedragen' zijn door een relatief kleine groep, zeer gemotiveerde en betrokken personen. Ook leunde een aantal projecten aan het einde nog steeds sterk op de initiators van het project. Dat maakt het enthousiasme kwetsbaar, zeker in een veld dat – zoals we eerder al hebben gezien – kampt met capaciteitsproblemen en een relatief hoog verloop van medewerkers. Ook merken we dat hoewel er veel drive en enthousiasme is met betrekking tot het doel van de verschillende projecten, namelijk de ondermijnende criminaliteit een slag toebrengen, maar dat veel tijd en energie is gaan zitten in overleg en afstemming, verantwoording en administratie. In hoofdstuk [8 | Manoeuvreren in de Nederlandse overlegcultuur](#) bespreken we dit aspect in een bredere context.

Onder diverse leidinggevendenden van de organisaties die in het kader van de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit een belangrijke rol geacht worden te spelen, leeft nog steeds de overtuiging dat preventieve maatregelen en het verstoren van het logistieke criminele proces waardevolle aanvullingen kunnen zijn op het palet aan instrumenten waarover men de beschikking heeft, maar dat de echte winst onverkort geboekt wordt met het uitdelen van strafrechtelijke klappen aan de kopstukken binnen criminele netwerken. Vooral binnen het OM en de recherche-eenheden van de politie wordt het gedachtegoed van een integrale aanpak op leidinggevend niveau niet door iedereen omarmd. Welke gevolgen dat heeft voor de integrale samenwerking wordt verder besproken in hoofdstuk [7 | Integraal samenwerken](#).

In de omgeving van de bestudeerde projecten is het vooral zaak om bestuurders – in het bijzonder burgemeesters – warm te krijgen en te houden voor een op preventie en verstoring gerichte aanpak. In een toenemend aantal gemeenten hoeft daarvoor weinig zendingswerk meer te worden verricht, maar er zijn nog steeds deelgebieden aan te wijzen waar de bewustwording kan worden versterkt. Hetzelfde geldt voor de doelgroepen waarop de aanpak zich in een aantal projecten richt, zoals boeren en vissers. Vanwege het toenemend wantrouwen onder een deel van de bevolking jegens de overheid wordt het steeds moeilijker om een breed draagvlak te creëren en komen oproepen aan deze en andere groepen in de samenleving om zelf ook verantwoordelijkheid te nemen steeds moeilijker aan.

6 | Grensbewakers en grensverleggers

6.1 Inleiding

De versterkingsgelden betekenden een financiële impuls om de aanpak van de complexe problematiek rondom ondermijning duurzaam en daadkrachtig te kunnen versterken. Tegelijkertijd was het veld ervan doordrongen dat voor echte *game changers* in de aanpak van ondermijnende criminaliteit niet alleen financiële versterking nodig was, maar dat er ook behoefte was aan pionieren, experimenteren, innoveren en een flinke dosis durf. Dat vroeg om personen die grenzen durfden op te zoeken en zelfs te verleggen. Tegelijkertijd vroeg (juist) de aanpak van ondermijnende criminaliteit ook om grensbewakers: zij die borgen dat de aanpak proportioneel is, dat juridische en ethische normen worden gerespecteerd en dat eventuele strafzaken juridisch standhouden. In elke aanpak en in elk project zijn zowel grensverleggers als grensbewakers nodig. Zonder grensverleggers blijven we doen wat we altijd deden, maar zonder grensbewakers lopen nieuwe aanpakken het risico geen lang leven beschoren te zijn en een juridische toets niet te kunnen doorstaan.

Maar hier stuiten we meteen op een dilemma. In de praktijk levert de combinatie van grensverleggers en grensbewakers ook spanningen op. In dit hoofdstuk gaan wij op die spanningen in en beschrijven we hoe de betrokkenen in de verschillende projecten daarmee zijn omgegaan. In de projecten zijn we een drietal spanningen tegengekomen, die we achtereenvolgens bespreken: 1) uitdagingen rondom nieuwe technologische ontwikkelingen, 2) de spanning tussen grensverleggers en -bewakers in de projecten en 3) uitdagingen rondom informatie-uitwisseling en gegevensbescherming.

6.2 Voortschrijdende technologie met zegeningen en gevaren

In hoofdstuk 3 | *Het fundament van de aanpak* is al opgemerkt dat een van de uitgangspunten die aan de versterkingsbeweging ten grondslag lag, was dat *intelligence* en uitvoeringskracht voortdurend aan elkaar moesten worden gekoppeld. Bij de start van de versterkingsbeweging werd dan ook veel verwacht van en sterk ingezet op grootschalige data-analyse. Daartoe was onder meer in juni 2017 de *City Deal Zicht op Ondermijning* gesloten. Elf lokale en landelijke overheden committeerden zich daarmee aan het versterken van de preventieve aanpak van ondermijning door gebruik te maken van zogeheten microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek en nieuwe methoden van data-analyse te ontwikkelen en toe te passen (Ministerie van BZK, 2021). Microdata zijn gepseudonimiseerde, maar koppelbare gegevens op persoons-, bedrijfs-, of locatieniveau, waarmee patronen of ontwikkelingen zichtbaar kunnen worden gemaakt. Vanwege de gevoeligheid van deze gegevens, is binnen de *City Deal* veel aandacht besteed aan de borging van publieke kernwaarden zoals privacy, het voorkomen van discriminatie, transparantie en de betrouwbaarheid, zowel binnen de data zelf als bij de analyse (Ministerie van BZK, 2021: 16). Naast de data-analyses die de verschillende betrokken partijen gebruiken om de preventie van ondermijnende criminaliteit te versterken, bestaat de *City Deal* ook uit een openbaar toegankelijk dashboard: www.zichtopondermijning.nl. Daar worden alle resultaten van de binnen de *City Deal* uitgevoerde analyses op gemeentelijk niveau gepubliceerd.

Daarnaast werd in verschillende projecten veel verwacht van de informatie die de Nationale en Regionale Inlichtingenbeelden Ondermijning (NIBO-RIBO) zouden moeten gaan opleveren. In het NIBO-RIBO wordt gewerkt met de zogeheten Hyperion-methodiek, een data-gedreven methode waarmee kan worden blootgelegd hoe criminele netwerken opereren en zich ontwikkelen in relatie tot de inspanningen van handhavingsorganisaties.

Tot slot is de laatste jaren door de opsporingsinstanties sterk geïnvesteerd op het analyseren van de grote hoeveelheden cryptocommunicatie die beschikbaar zijn gekomen met het kraken van systemen als *PGP-safe*, *Encrochat*, of *Sky ECC*.

In de tussenrapportage concludeerden we al dat – hoewel de verwachtingen van deze nieuwe mogelijkheden van data en data-analyses hooggespannen waren – de mogelijkheden en toepassing van *big data* in de uitvoeringspraktijk met de nodige uitdagingen gepaard gingen (Nelen et al., 2021a). Een eerste uitdaging was dat de verschillende betrokken partners dienden te beschikken over voldoende expertise om op een goed doordachte, zinvolle en rechtmatige wijze data uit verschillende datasets met elkaar te verbinden. In hoofdstuk 4 | *Capaciteit en competenties* hebben we laten zien dat dit een van de grootste uitdagingen van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit is gebleken. Goede analisten die de data niet alleen kunnen analyseren, maar ook vertalen naar de complexe uitvoeringspraktijk zijn schaars. In veel projecten is een substantieel deel van de ondermijningsgelden dan ook ingezet voor het inhuren van deze specifieke expertise. Daarmee was deze expertise vaak maar tijdelijk inzetbaar en werd onvoldoende duurzaam aan de organisatie verbonden. Gegeven de arbeidsmarktkrapte ligt hier een belangrijke uitdaging voor de komende jaren.

Ten tweede blijkt dat er bij aanvang van verschillende projecten soms onvoldoende rekening was gehouden met de beperkingen van de beschikbare informatie. De beschikbare databases bleken nogal eens vervuild of van mindere kwaliteit te zijn dan men had gehoopt. Ook bleken databases lang niet altijd zonder meer aan elkaar te kunnen of te mogen worden gekoppeld, waardoor de informatie niet geschikt was voor de *intelligence*-doeleinden die men in gedachten had. Op dit laatste punt gaan we in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk nader in.

Maar de knelpunten zaten niet alleen in de onvoldoende aanwezigheid van deskundige analisten en de intrinsieke beperkingen van verschillende datasystemen, maar lagen ook op een geheel ander vlak. De data-gedreven analyse droeg het gevaar in zich van tunnelvisie in de opsporing, labelling of discriminatie van bepaalde groepen in de samenleving en zou inbreuk kunnen maken op grondrechten van burgers. Voordat er in de praktijk gebruik kon worden gemaakt van de mogelijkheden van big data, moest er derhalve veel werk worden verricht om de informatiepositie en het ethische afwegingsproces op orde te krijgen en daarvoor was elke partner zelf verantwoordelijk.

Deze drie uitdagingen zien we allemaal terug in het volgende – vrij uitgebreide – voorbeeld (Kader 6).

Kader 6. Drie uitdagingen in de praktijk

Doel van het project is om een robuust digitaal systeem te bouwen waarin *realtime* informatie kan worden gefilterd die inzicht geeft in de investeringen van criminelen op lokaal niveau. Daartoe wil men zoveel mogelijk gestructureerde en ongestructureerde bronnen aan elkaar koppelen om zo de betrouwbaarheid van de informatie te vergroten. Vanaf de start wordt duidelijk dat het genereren, digitaliseren en bundelen van data moeizaam verloopt. Men is zowel zoekende naar handvaten over wat voor soort expertise er precies nodig als naar de expertise zelf. Dat vereist dat in de eerste plaats het doel helder wordt gesteld, daarna de verschillende tools kunnen worden verkend en dan pas uitgaven worden gedaan om meerwaarde te genereren. Een externe deskundige wordt ingehuurd om beter zicht te krijgen op wat er met de data en systemen kan. Daarnaast is er een gremium in het level geroepen dat zich specifiek richt op wat er juridisch mag omtrent de ontsluiting, koppeling, registratie en het gebruik van gegevens.

Ondanks deze initiatieven blijkt de praktijk weerbarstiger. De data blijkt meer beperkingen te hebben dan aanvankelijk gedacht en ook het aan het project verbinden van personen met de juiste expertise blijkt veel tijd en energie te kosten.

“We zijn nu bezig met een project [...]. Wat dat betreft is het een goede oefening over wat wel lukt en wat niet. Het is lekker concreet, sinds mei [2020, red] ben ik daar al mee bezig maar het lukt maar niet om data los te krijgen. Deels is dat een capaciteitsprobleem, want maar één persoon kan dat. Databronnen uit de BAG [Basisadministratie Gemeente, red.] en BRP [Basisregistratie persoonsgegevens, red.], waarvan de kwaliteit niet allemaal even goed is en er veel opgeschoond moet worden. En er speelt complexiteit. Er is veel vervuiling in de BAG: bijvoorbeeld adressen die ingetrokken zijn maar wel nog bestaan, dus vanwege adreswijzigingen, mensen zijn op dubbele plekken ingeschreven. [...] En met de BRP krijg ik verschillende lijsten, dat blijft toch fout gaan, bijvoorbeeld in het ene systeem staat een verhuisdatum in 2013, en in de andere een datum van een paar maanden geleden [...] Daar gaan dus *queries* mis. Dat is een enorme uitdaging. [...] En dan moet je capaciteit vrij krijgen, en dat zijn maar een paar mensen binnen de organisatie, die ook telkens andere vragen krijgen waardoor dit onderdeel weer achtergesteld wordt. Nu zijn de mensen inmiddels wel vrijgemaakt. [...]. Ik krijg die handjes wel vrij, maar ik heb de informatiepositie nog niet. De achterkant is op orde, maar de voorkant is veel complexer, daar heb ik de techneuten voor nodig, die spreken echt een andere taal en zijn schaars, daar zit nu de ingewikkeldheid, en daardoor blijven nu ook de resultaten even achter.” (I-86)

Weer een half jaar later constateren we in de tussentijdse reflectie dat het project langzaam vordert:

“Nee ik ben zeker niet verrast, de complexiteit waar ik tegen aanloop, drie jaar geleden begin je met een enthousiast idee, maar de realiteit is weerbarstiger. Het begint met een dataverhaal, maar aan de gemeentedata moet veel gebeuren.

Inmiddels heb ik dan de juiste mensen, dat heeft me veel tijd gekost. Nu ben ik aan het lobbyen geweest om intern het urgentiebesef te krijgen. Als we als gemeente aan ondermijning willen werken, moeten we eerst een goede basis leggen. Iedereen zet externe bureautjes in, maar uiteindelijk moet de data intern in orde zijn. [...] Je bent als gemeente zelf verantwoordelijk voor de data, de input. [...] Het moet bij elkaar komen en geborgd gaan worden. [...] En als je naar personen gaat kijken, kun je dan verantwoorden dat je persoonsgebonden data gaat zoeken en gebruiken, wat vormt dan het grootste risico?”. (R-8).

In dit project wordt de duur van drie jaar als erg kort ervaren om de doelstellingen te bereiken. Tegelijk is er wel voortschrijdend inzicht dat de realiteit vereiste dat enkele stappen terug werden gezet en alternatieve wegen verkend konden worden “om uiteindelijk bij een goede infopositie te komen voor je interventies.” (R-8)

6.3 Grensverleggers en -bewakers binnen de projecten

In de tussenrapportage hebben we reeds geconstateerd hoe belangrijk het is om aanjagers te hebben, mensen die enthousiasmeren en dingen van de grond kunnen krijgen. Uit diverse eerdere evaluatiestudies blijkt ook het belang van een ervaren, deskundige projectleider als ‘motor’ van het project (Flight et al., 2010: 91; Boutellier & Broekhuizen, 2016: 7). Een dergelijke projectleider voorziet dan vooral in het bij elkaar brengen van de relevante partners, het enthousiasmeren van betrokkenen om samen te werken en het onderhouden van contacten. Veelal zijn deze aanjagers ook grensverleggers; ze zijn bereid om te pionieren en hun nek uit te steken, de aanpak over een andere boeg te gooien en durven op andere resultaten te sturen. Met hun visie, energie en ‘doe-mentaliteit’ weten deze projectleiders de netwerksamenwerking een impuls te geven. Veel van de door ons geobserveerde projecten zijn met behulp van dergelijk pionieren van de grond gekomen. Of het nu gaat om het samenbrengen van banken (project *Serious Crime Task Force*), de uithalerswet (project *Haven van Rotterdam*) of een persoonsgerichte aanpak van jongeren (programma *Straatwaarden*), kenmerkend voor de start van veel projecten was de gedachte ‘een andere aanpak is nodig, we proberen het gewoon en we evalueren de uitkomsten’.

Tegelijkertijd zien we dat echt pionieren vaak maar een beperkte houdbaarheidsdatum heeft. Zeker wanneer een project op veel enthousiasme kan rekenen, wordt de groep betrokkenen al snel groter en moet worden nagedacht over de *governance* van het project en moeten organisatorische structuren en procedures worden ontwikkeld om het project verder te brengen. Wat vervolgens vaak voorkomt, is dat de pioniers van het eerste uur zich omringen met of worden opgevolgd door ‘ervaren rotten in het vak’ die vooral oog hebben voor het zorgvuldig verloop van het proces. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de bestuurlijke aanpak na het Van Traa-project in Amsterdam. In hun evaluatie van het Van Traa-project stellen Huisman et al. (2005: 45) dat het het Van Traa-team niet altijd in dank is afgenomen dat zij door organisatorische en procedurele structuren heen probeerde te breken. Sommige ambtenaren ervoeren dit als “een inbreuk op de eigen autonomie.” De kwartiermaker van het Wallenproject – dat later werd omgedoopt in het Van Traa-project – stond breed bekend als ‘sheriff van de rafelrand’ (Geels, 2009) en was juist aangezocht ‘omdat hij niet bang zou zijn de confrontatie op straat aan te gaan en inhoudelijk kon meepraten op het stadhuis’ (Rijken, 2016). Zijn opvolger kreeg vervolgens de opdracht om de bestuurlijke aanpak te laten groeien “tot een belangrijk structureel onderdeel van de latere directie Openbare Orde en Veiligheid en daarmee de

bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit een van de kerntaken te laten worden binnen de portefeuille van de burgemeester” (Hirsch Ballin, 2013: 31).

De keerzijde van deze ‘wisseling van de wacht’ is dat de energie van het begin plaats maakt voor discussies over procedurele en juridische vraagstukken waarbij de aanjagers van het eerste uur graag de grenzen opzoeken, of er overheen gaan (in afwachting van een gerechtelijke uitspraak), terwijl de ‘doorgewinterde bureaucraat’ zich in de afweging van interventiemogelijkheden primair laat leiden door wat er kan en mag. Hier valt een parallel te trekken met de discussies tussen de zogenoemde rekkelijken en de preciezen die in aanloop naar de IRT-affaire in de recherchewereld speelden over de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Deze – wat karikaturale tweedeling – zagen we niettemin in verschillende projecten terug en leidde dikwijls tot discussies binnen projecten. Een medewerker van de politie:

We moesten daarbij ook op innovatieve wijze kijken om die aanpak vorm te geven, dus creatieve interventies. Dat was de grootste uitdaging. We zijn daar op enig moment mee gestart en lerenderwijs hebben we getracht afspraken te maken over wat we voor elkaar kunnen betekenen, en hoe bereid we zijn om informatie te delen. Justitie zit daar nogal krampachtig in, zitten met name op de WPG en met opsporingsonderzoeken: in hoeverre mag je dan nog met partners delen? Dat is recent ook weer gebleken, die krampachtigheid. Vanuit de politie heb ik zelf altijd de instelling gehad: als je niks deelt, krijg je ook niks. Dus je moet daar wat vrijer in zijn om als het enigszins kan te delen en de verbinding tussen partners op te zoeken. Dat weet ik ook van naaste collega’s, dat zij er zo in staan. Maar de officier van justitie zit daar nogal strikt in. Dat zie ik nu wel als een van de grootste beren op de weg. Ik denk dat we creatief integraal hebben samengewerkt in de beschikbare cases, om het subject te pakken te kunnen krijgen zeg maar, en die infodeling heeft daaraan bijgedragen, aan dat succes. Nu begint de OvJ daar toch wat in terug te krabbelen, die zegt dan: “Ik wil dat niet meer op die manier. Dat spanningsveld, voor mij, als ik moet optreden, dat vind ik te groot”. (I-116)

In de aanpak van ondermijnende criminaliteit gaat het veelal om initiatieven en maatregelen die ook tot een opsporingsonderzoek zouden kunnen leiden. Dat is een zwaar middel dat vraagt om zorgvuldigheid en proportionaliteit. Hoewel de betrokkenen in vrijwel alle projecten het belang daarvan erkennen en deze grensbewakers koesteren, kan het ook leiden tot frustratie tussen de verschillende betrokken partijen. Een officier van justitie die zichzelf een dergelijke luis in de pels noemt, legt uit:

Als officier ben ik een soort “schizofreen wezen”; boeven vangen maar er ook voor zorgen dat alles volgens de spelregels gaat, waarbij je aan het begin die rechterlijke toets aanbrengt. Dat ging heel moeilijk bij het werkproces. De politie was bevoegd om de beslissingen te nemen, maar dat moest anders. Toen zijn we tot de conclusie gekomen dat geen input/output gegenereerd kan worden zonder afstemming met het OM. Het is uiteindelijk opgelost, maar het was een rotklus om er te komen. De politie zag niet de noodzaak om tot andere beschrijvingen [van het werkproces, red] te komen, maar daardoor was de beslissingsbevoegdheid van het OM niet opgenomen. Uiteindelijk zijn we er met semantisch gedoe uitgekomen, maar dat was niet echt een ‘pretty sight’. De private partijen zaten vervolgens te wachten op die publieke partijen. Uiteindelijk is veel energie gestopt in het aanpassen van stukken, bij elkaar komen, terwijl dat van de politie allemaal

niet hoefde. Die wilde vooral copy pasten. Bovendien waren er verschillende visies op die rol van het OM in de voorfase. De landelijke eenheid vond dat het gezag van het OM pas begon bij de opsporingsfase. (...) Naar mijn idee geldt het OM-gezag ook over de periode daar vlak voor, de pre-fase. Dat hoeft niet allemaal op onze manier, maar het is van belang daarin een stem te hebben en begeleiding op wat er tot je komt in de vervolging. In dit project gaat het om handelen volgens subsidiariteit/proportionaliteit. (I-22)

Hoewel discussies over wat er kan en mag ook nodig zijn om dingen verder te brengen en in de meeste gevallen na verloop van tijd, het nodige overleg en het doen van eventuele concessies ook opgelost worden, bestaat er wel een risico dat er een zekere murwheid ontstaat als steeds dezelfde personen op de spreekwoordelijke rem trappen waardoor het project minder vlot verloopt dan andere partners in het project graag zouden willen. Het project waar de officier van justitie die hierboven aan het woord kwam, bij betrokken is, is hiervan wederom een voorbeeld (Kader 7).

Kader 7. Grensbewakers

In het project bestond de ambitie om in de media te communiceren over de samenwerking die draait om het grootschalig uitwisselen van gegevens tussen private en publieke partijen. De communicatieadviseurs van de verschillende organisaties waren 'in the lead'. Tijdens een voorbespreking merkt de officier van justitie op dat zorgvuldigheid in het artikel heel belangrijk is en dat er moet worden benadrukt dat het project geen "sleepnet, maar spear fishing" behelst (O-6). Bijna een jaar later – het artikel is dan net verschenen in een van de landelijke dagbladen – komen de vertegenwoordigers van het OM tijdens een projectoverleg terug op het bewuste artikel. Ze beklagen zich erover dat ze tot drie keer toe input hebben geleverd op een concrete zin in het artikel. Rechtsstatelijk gezien is de betreffende zin onjuist en advocaten zouden erover kunnen vallen. Het OM had de zin daarom willen laten schrappen uit het stuk, maar de bewuste passage is blijven staan. De overige deelnemers aan het overleg beamen dat het nogal een zurig artikel is, maar verder wordt er niet stilgestaan bij de opmerking vanuit het OM (O-3).

Ondanks deze discussies over wat er binnen projecten kan en mag, zien we in de verschillende projecten ook een heilig geloof in de gedachte dat vernieuwing en grensverleggende innovaties in de aanpak van ondermijnende criminaliteit juist vragen om het opzoeken van grenzen en er soms overheen durven gaan. In de praktijk doen zich echter enkele barrières voor waardoor het opzoeken van die grenzen lang niet altijd gebeurt. In de eerste plaats is het aantal mensen dat bereid is te pionieren en hun nek uit te steken, betrekkelijk gering. Bovendien zijn deze grensverleggers gewild in het veld en zien we net als met andere specifieke expertises dat mensen soms snel van functie wisselen waardoor een eenmaal ingezette verandering niet altijd verder wordt gebracht. Ten tweede speelt volgens betrokkenen de externe context de laatste jaren ook een rol. Mede door de 'Toeslagenaffaire' zijn veel publieke organisaties behoudender geworden met betrekking tot het opzoeken van grenzen en is proportionaliteit in afwegingen nog meer op de voorgrond komen te staan. Er wordt kortom minder gedurfd. Een politiemedewerker:

We moeten met zijn allen niet zo angstig zijn om dit soort wegen in te slaan, het is de rechtbank die uiteindelijk beoordeelt in hoeverre we transparant zijn geweest en het geoorloofd was dat info is gedeeld, of dat de rechten van de verdachte zijn

geschaad. We moeten daar meer lef in tonen en zien waar het schip strandt, dat levert je ook weer jurisprudentie op voor vervolgcasussen. (I-116)

Dit laatste heeft vanzelfsprekend ook betrekking op de uitwisseling van gegevens tussen diensten. Dat is het laatste onderwerp waarbij we in dit hoofdstuk stilstaan.

6.4 Informatie-uitwisseling en gegevensbescherming

In de afgelopen twintig jaar is binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit veel aandacht geweest voor het mogelijk maken van informatiedeling tussen de verschillende partijen. Het gebruiken van elkaars kennis en deskundigheid staat immers centraal binnen de integrale aanpak. Ondanks dat veel geïnvesteerd is in het verbeteren van de informatiedeling, bijvoorbeeld door het gebruik van convenanten (zie bijvoorbeeld Faber & Van Nunen, 2002; Huisman et al., 2005; Flight et al., 2010; Projectgroep Emergo, 2011; Cebeon, 2018), blijft een spanningsveld zichtbaar tussen enerzijds de wens om informatie gemakkelijk en vrij te kunnen uitwisselen en anderzijds de uitdagingen waar men mee te maken krijgt, zoals privacywetgeving, de wijze waarop de infrastructuur is vormgegeven en beperkte bevoegdheden onder de verschillende partners. Zonder uitgebreid alle ins- en outs van gegevensuitwisseling en AVG-aspecten te gaan bespreken, ontkomen we er niet aan om aan dit thema aandacht te besteden. Zonder twijfel is gegevensdeling tussen publieke partijen onderling en tussen publieke en private partijen volgens de betrokkenen de belangrijkste uitdaging voor de versterkingsbeweging de komende jaren.

Vanuit eerdere evaluaties weten we dat het gebrek aan bevoegdheden om informatie uit te wisselen al twintig jaar een grote uitdaging vormt. Al ten tijde van het Van Traa-project werd benoemd dat de uitwisseling tussen verschillende domeinen – zoals het strafrecht en bestuursrecht – vaak gebrekkig verliep (Huisman et al., 2005: 90) en ook in meer recente evaluaties zien we dit terug. Zo is de politie niet altijd bevoegd om strafrechtelijke informatie te delen met partners, onder meer door nog lopende strafprocessen (Projectgroep Emergo, 2011: 142; Nelen & Geurtjens, 2018: 39). Ook vormt de privacywetgeving een belangrijk obstakel in het uitwisselen van informatie. Daarbij gaat het niet zozeer om de formele juridische belemmeringen, maar vaak ook omdat onder partijen de – al dan niet terecht – angst heerst privacywetgeving te overtreden (Projectgroep Emergo, 2010: 253-254). Die angst heeft soms een verlamme werking op de verdere samenwerking. Dat deze angst evenwel niet altijd onterecht is, blijkt uit de studie van Ferwerda en Rijnink (2020) waarin beschreven wordt hoe in 2017 de politie, onder druk van de Autoriteit Persoonsgegevens, de informatieverstrekking die plaatsvond in het licht van het 'stoplichtconvenant' stop heeft gezet: dit convenant bleek in strijd met privacywetgeving en een geldige rechtsgrond ontbrak. Daarnaast zouden ook bestuursorganen de huidige mogelijkheden om onderling informatie te delen als ontoereikend ervaren en is het in sommige gevallen niet mogelijk om informatie tussen gemeenten uit te wisselen (Kuin et al., 2020). Ook ontbreekt het nu nog aan bevoegdheden om, bijvoorbeeld op basis van *datamining*, al voordat zich een concreet signaal van een strafbaar feit aandient, in actie te kunnen komen (Cebeon, 2018: 54). Ten slotte zien we dat wanneer partijen wel voldoende toegerust zijn op de uitwisseling van gevoelige informatie – dat wil zeggen dat de infrastructuur en het proces van informatiedeling op orde zijn – het soms alsnog lastig is om aan de randvoorwaarden te voldoen van een voldoende afgeschermd, veilige en gebruiksvriendelijke ICT-omgeving. Zo vormt het bijvoorbeeld een uitdaging digitale dossiers voor andere medewerkers af te schermen en beveiligd informatie uit te wisselen met ketenpartners buiten de eigen organisatie (Kuin et al., 2020: 57).

Al deze uitdagingen die in de literatuur worden genoemd, zien we ook in de met de versterkingsgelden gefinancierde projecten terug. Zo lezen we dat in de RIEC-regio Den Haag een van de projecten tijdelijk werd stopgezet vanwege zorgen over de rechtmatigheid:

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft als doel om te komen tot een revitalisering van het Rijnhavengebied door ondermijnende criminaliteit op het bedrijventerrein in beeld te brengen en waar nodig aan te pakken. Na afronding van de eerste gebiedsscan, waar een lijst van bedrijven/panden met een hoog risiconiveau uit naar voren kwam, is een informatiebijeenkomst voor ondernemers georganiseerd. Ook is in het afgelopen jaar een [Data protection impact assessment] DPIA uitgevoerd, als onderdeel van de rechtsmatigheidsanalyse. De resultaten zorgen ervoor dat het project voor meerdere maanden on hold moest worden gezet. Inmiddels kan het project hervat worden na akkoord van de burgemeester en de Functionaris Gegevensbescherming op het herziene procesvoorstel. (RIEC Den Haag, 2021, p. 4).

Bovenstaand project illustreert dat men in de aanpak van ondermijnende criminaliteit worstelt met de AVG-regels. Het uitvoeren van een DPIA vinden we echter slechts zelden terug, niettegenstaande mogelijk ook bij andere projecten gelijkaardige vragen hebben gespeeld. In vrijwel alle projecten is gegevensuitwisseling de basis voor de aanpak. Tegelijkertijd zien we dat veelal de juridische titel ontbreekt om die informatie met een deel van de bij het project betrokken partners te delen. Zo is de basis om gegevens op casusniveau met elkaar te kunnen uitwisselen in veel gevallen een RIEC-convenant, waarin de verschillende aangesloten partners binnen de juridische mogelijkheden afspraken hebben gemaakt over omgang met die gegevens. Maar niet alle partners in een project zijn ook partners bij een RIEC-convenant. Interessant genoeg merkte de Inspectie Veiligheid en Justitie (2017: 11-12) hierover het volgende op (Kader 8).

Kader 8. RIEC-convenant

Om de partners daarin te ondersteunen, is er een privacy protocol opgesteld. Het protocol geeft onder andere weer welke regelgeving er bij het delen van informatie voor de verschillende partners van toepassing is. Ook beschrijft het de diverse stadia van informatiedeling voor verschillende werkprocessen binnen het RIEC-samenwerkingsverband. Een van deze werkprocessen is de integrale casusaanpak. Bij de integrale casusaanpak wordt een bij het RIEC binnengekomen signaal over ondermijning eerst opgewerkt tot casus en vervolgens tot een interventieadvies op basis waarvan al dan niet besloten wordt tot een integrale casusaanpak. Om het ingewikkelde proces van informatiedeling in de integrale casusaanpak enigszins te vereenvoudigen, lijken de RIEC's ervoor gekozen te hebben om een duidelijke tweedeling aan te brengen in het delen van algemene informatie en inhoudelijke informatie. Voordat de partners binnen een aanpak tot een casus besluiten, delen ze uitsluitend algemene informatie. Ze geven dan aan of ze informatie kunnen verstrekken over een object of subject en of het signaal zich zou kunnen lenen voor een casusaanpak. Vervolgens besluiten de partners op basis van die informatie of ze het signaal tot casus benoemen. Pas daarna delen ze inhoudelijke informatie. Dat kan erin resulteren dat niet besloten wordt tot het opstellen van een voorstel voor een integrale casusaanpak, terwijl daar op grond van een meer volledige informatiepositie wel voldoende animo voor was geweest. De door de RIEC's gekozen werkwijze lijkt het vroegtijdig delen van informatie meer te beperken dan op grond van wet- en regelgeving noodzakelijk is.

In het kader van dit onderzoek is niet systematisch nagegaan of alle RIEC's nog steeds dezelfde werkwijze hanteren. Wel is duidelijk dat het uitermate problematisch is om informatie te delen over zaken die niet als handhavingsknelpunten van de RIEC's zijn aangemerkt. Private partijen zijn per definitie geen convenantpartner, maar zijn soms wel betrokken in de projecten en worden ook geacht een bijdrage te leveren door zelf wel informatie te delen. Ook publieke partijen zijn niet altijd convenantpartner en daarmee uitgesloten van gegevensuitwisseling terwijl ook zij geacht worden een bijdrage te leveren aan de aanpak, zo legt de volgende respondent uit:

Wij hebben de opdracht met jeugd aan de slag te gaan, je hebt daarbij zorgpartners nodig, om preventief bezig te zijn. Maar tegelijkertijd zijn zij geen convenantpartners van het RIEC, dus dat maakt het lastig om op casusniveau informatie te delen. (R-12)

Om die partijen die geen convenantpartner zijn toch zinvol bij het project te betrekken en in te zetten om de aanpak van ondermijning te versterken, betekent het dat je soms moet pionieren, zo beschrijft een collega van de respondent die hierboven aan het woord was:

We lopen daar wel tegenaan omdat we met zijn tweeën in de operatie zitten, en de rest meer in het managen van projecten en onderzoek. Dus wij gaan over het delen van persoonsinformatie, dat is wel pionieren. Omdat we voor het eerst binnen het RIEC met jongeren aan de haal gaan die hulp nodig hebben, dus dat is andere casuïstiek. Niemand heeft het antwoord op wat wel en niet precies mag. Ik heb daarvoor wel een mooi voorbeeld. We hadden een casus met een criminele familie, die hebben we in kaart gebracht. In die familie ging het ook over een aantal minderjarigen, onder de 12, daar hebben we zorgen over. Alleen in deze casus was het zo: gaan we die dan onder de casus hangen en hun informatie verzamelen of vinden we dat disproportioneel? In dit specifieke geval hebben we ze uit de casus gelaten, maar we hebben daar wel zorgen over. En wie is dan de partner die het meeste zicht en de verantwoordelijkheid voor zorg heeft? Eigenlijk de gemeente. Dus dan moet de gemeente gaan kijken waar die op school zitten, jeugdwerk, et cetera. Dat ze dat zelf gaan onderzoeken, niet die data met ons delen, maar wel ons een bepaalde richting op sturen van 'ga nou dat scholenproject van jullie eens daar en daar in die wijk doen'. (R-12)

Het is volgens de betrokkenen echter niet alleen een kwestie van 'niet-kunnen', er is ook een cultuuromslag nodig om elkaar te willen helpen verder te komen, zo laten de volgende twee voorbeelden zien:

Voor iedereen klinkt het logisch dat overheidspartijen samenwerken, maar in de praktijk is dat gewoon anders. Wat je nodig hebt bij een overleg is lokale kennis en het delen van informatie. En sommige partijen zitten daar heel terughoudend in, die willen of kunnen geen info delen. Misschien is dat een gebrek aan vertrouwen of mogelijkheden. Er zit een probleem in dat partners niet weten hoe ver je kunt zoeken, waar je kunt zoeken, et cetera. Dus we laten partijen nu 'op hun bek gaan' om ze daar zelf achter te laten komen. (I-126)

De barrières waar we tegen aanlopen, zijn groter dan we hadden voorzien. En bij veiligheidspartners is die verbazing wat minder; "we wisten van tevoren al dat die info uitwisseling niet kan". We moeten op zoek naar een modus waarin je dat kunt oplossen, want wij zijn niet de enigen die daartegen aanlopen. Het is soms ook

gewoon niet willen, niet kunnen, een handig excuus vinden dat je nog even niets hoeft, eigen organisaties met eigen prioriteiten. Eigen structuren. Er is meer nodig dan alleen wetgeving, het is ook een stukje cultuur. Vooral in PGA²⁴ moeten we echt veranderen. (R-12)

De laatste respondent zinspeelt al even op de uitbreiding van de wettelijke mogelijkheden om gegevens te delen. Terugblikkend op drie jaar versterking van de aanpak van ondermijning is dat een van de meest gehoorde wensen uit het veld. Om daaraan tegemoet te komen, werd op 17 december 2020 het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden door de Tweede Kamer aangenomen. Die wet maakt het mogelijk voor samenwerkingsverbanden, zoals de RIECs, om gegevens onderling te delen en te combineren en uit te wisselen met private partijen, zoals banken. In november 2021 werd echter bekend dat de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) de Eerste Kamer adviseert het wetsvoorstel in de huidige vorm niet aan te nemen. Volgens de AP gaat het voorstel veel verder dan eerder – sterk bekritiseerde – systemen, zoals SyRi; een anti-fraudesysteem waarmee door gemeenten door het koppelen van allerlei gegevens risicoprofielen van potentiële fraudeurs werden gemaakt. Zeker na het aan het licht komen van de werkwijze van de belastingdienst in de ‘Toeslagenaffaire’ is het besef toegenomen dat over het gebruik en het delen van persoonsgegevens niet lichtzinnig moet worden gedacht. En dat klemt des te meer, aldus de AP, nu in het wetsvoorstel onvoldoende duidelijk is genaakt met welk doel die gegevens binnen samenwerkingsverbanden mogen worden gedeeld. In het wetsvoorstel gaat het om ‘zwaarwegende belangen’ die niet nader worden uitgewerkt. Ook zouden samenwerkingsverbanden al bij signalen gegevens met elkaar delen, maar is wederom niet omschreven wat een signaal behelst. Ook gaat het om heel ruime categorieën van persoonsgegevens en niet alleen van personen zelf, maar ook van hun familie en vrienden. “*Het wetsvoorstel zet de deur wagenwijd open voor een onbegrensde surveillance door een onbegrensde hoeveelheid partijen, publiek en privaat*”, aldus de AP (Autoriteit Persoonsgegevens, 9 november 2021). Daarmee lijkt de juridische basis voor gegevensdeling – tot frustratie van veel van de respondenten uit dit onderzoek – verder weg dan ooit.

6.5. Resumé

In dit hoofdstuk zijn enkele dilemma’s besproken die samenhangen met het feit dat op innovatie gerichte projecten enerzijds behoefte hebben aan pioniers c.q. creatieve geesten die de grenzen opzoeken – en soms ook iets oprekken – en anderzijds aan personen die bewaken dat juridische en ethische grenzen niet stelselmatig worden overtreden. Uit het onderzoeksmateriaal kan worden afgeleid dat partijen de mogelijkheden van big data vaak hoog inschatten en onvoldoende rekening houden met de beperkingen van de beschikbare informatie. Daarnaast kwam in een aantal projecten aan het licht dat een door *intelligence* gedreven aanpak kan leiden tot tunnelvisie in de opsporing, *labelling* of zelfs discriminatie van bepaalde groepen in de samenleving. Discussies over het laatste aspect tussen betrokkenen uit het veld hebben we in het kader van dit onderzoek slechts in een enkel geval opgetekend.

Een tweede spanning waarop in dit hoofdstuk is gewezen, betreft de situatie dat de grensverleggers van het eerste uur na verloop van tijd worden omringd of opgevolgd door grensbewakers die vooral oog hebben voor de *governance*-structuur en een zorgvuldig verloop van het proces. Een dergelijke situatie tast vaak de dynamiek van het samenwerkingsverband aan. De uitdaging waarvoor de betrokkenen zich dan gesteld zien, is het vinden van de juiste balans tussen innoveren en

²⁴ PGA staat voor persoonsgerichte aanpak.

experimenteren aan de ene kant en het bewaken van de juridische en ethische grenzen aan de andere kant.

De meeste uitdagingen op dit vlak manifesteren zich rondom informatie-uitwisseling en gegevensbescherming. Dit thema is allesbehalve nieuw, want uit eerdere evaluaties weten we dat de mogelijkheden en onmogelijkheden om informatie uit te wisselen al twintig jaar een groot discussiepunt vormt. Alle aspecten van deze discussie die in de literatuur worden genoemd – informatie-uitwisseling in RIEC-verband; met andere publieke partners; in een publiek-private context – hebben we ook in de door ons geobserveerde projecten teruggezien. Informatie-uitwisseling vormt een van de grootste uitdagingen in de integrale aanpak, maar zeker niet de enige. Dat er ook andere belangrijke aspecten het streven naar integraliteit bemoeilijken – en soms zelfs geheel in de weg staan – wordt in het volgende hoofdstuk toegelicht.

7 | Integraal samenwerken

7.1 Inleiding

Sinds de jaren negentig is bij de aanpak van onveiligheid en criminaliteit sterk ingezet op een integrale samenwerking (Cachet & Ringeling, 2004). Deze integrale samenwerking of integrale veiligheid verwijst naar de samenwerking tussen ketenpartners in de aanpak van lokale, maar ook landelijke en zelfs internationale veiligheidsproblemen. Idealiter grijpen repressie (strafrechtelijke aanpak), verstoring van criminele processen en verstoring van logistiek, het opwerpen van barrières en weerbaarheid (sociaal/bestuurlijk) via bestuursrechtelijke interventies en fiscale handhaving daarbij in elkaar. Uit het merendeel van de afgelopen twee decennia verschenen evaluatiestudies blijkt dat veel is geïnvesteerd in het betrekken van alle relevante partijen bij de aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit in Nederland. Waar aan het begin van dit millennium ten tijde van het Amsterdamse Van Traa-project grote publieke partijen zoals de Belastingdienst zich nog terugtrokken uit de samenwerking omdat de (bestuurlijke) aanpak van ondermijnende criminaliteit nog niet werd beschouwd als één van hun kerntaken en -activiteiten (Huisman et al., 2005), zien we dat in de jaren daarna de samenwerking tussen de verschillende publieke ketenpartners steeds beter op gang is gekomen en het over het algemeen goed is gelukt om “de juiste mensen om de tafel te krijgen” (Flight et al., 2010: 89). Hoewel samenwerking tussen ketenpartners in de aanpak van georganiseerde criminaliteit veel steun krijgt, kent dit ook duidelijke uitdagingen (Klerks, 2016). Naast een diversiteit aan publieke organisaties, raakten gaandeweg ook meer private partijen bij de aanpak betrokken, al bleek een solide samenwerking met die partijen moeilijker te realiseren. Hoewel publiek-private netwerken steeds verder worden uitgebouwd blijkt uit diverse evaluatiestudies dat de samenwerking vaak blijft steken op het onderhouden van contact. Het lukt slechts in een beperkt aantal gevallen om private partijen ook daadwerkelijk en langdurig bij de aanpak en besluitvorming te betrekken (zie onder andere Boutellier & Broekhuizen, 2016). Onderzoek laat zien dat verschillende partijen wel van veraf bij projecten betrokken zijn geraakt, maar steeds op een zekere afstand van de grote publieke spelers blijven opereren (Nelen & Geurtjens, 2018).

Wetenschappers verwijzen naar deze samenwerkingsverbanden tussen publieke actoren onderling of publieke en private partijen als plurale politienetwerken, polycentrische systemen of veiligheidssassemblages om hiermee de diversiteit en complexiteit te benadrukken die inherent zijn aan deze zogenaamde ‘governance of security’ (Sergi et al., 2021). De ontwikkeling van veiligheidsbeleid en/of de uitvoering ervan gebeurt dan gezamenlijk door publieke en in toenemende mate ook private partijen, maar daarnaast blijft elk van deze actoren ook nog monodisciplinair werken. Deze gedeelde verantwoordelijkheid voor veiligheid brengt allerhande uitdagingen met zich mee voor de organisaties als individuele entiteiten en in interactie met elkaar (Bowling & Sheptycki, 2012; Shearing & Stenning, 2015).

Vandaag de dag lijkt het merendeel van de partners die als relevant kunnen worden aangemerkt dus op enigerlei betrokken te zijn bij de aanpak van ondermijning. Dat betekent niet automatisch dat er ook sprake is van een integrale samenwerking (Lam, Van der Wal & Kop, 2018). Om daarvan te kunnen spreken, is het zaak dat er samenhang is aangebracht tussen de diverse sporen en interventies die deel uitmaken van de aanpak en dat die trajecten structureel op elkaar worden afgestemd (Ansel &

Gash, 2008; Waardenburg et al., 2017).²⁵ In dit hoofdstuk wordt nader verkend in hoeverre aan deze basisvoorwaarde van integrale samenwerking is voldaan, welke spanningen zich daarin openbaren en hoe met die spanningen is omgegaan in de voorbije jaren. We richten ons daarbij eerst op samenwerking tussen overheidsinstanties en betrekken later ook vormen van publieke-private samenwerking in de analyse.

In paragraaf 7.2 staat het thema centraal hoe diverse overheidsorganisaties hebben geprobeerd een evenwicht te vinden tussen het dienen van het algemene belang – een bijdrage leveren aan de aanpak van ondermijning – en het bewaken van de eigen doelstelling, taakstelling en belangen. We beginnen die paragraaf met een korte beschouwing over het verkokerde landschap waarin de diverse overheidsorganisaties opereren. Vervolgens wordt het vizier gericht op de verantwoordingsplicht die op partijen rust om te laten zien hoe de hen toebedeelde financiële middelen zijn benut en waartoe de door hen geleverde inspanningen hebben geleid. In het verlengde daarvan wordt aandacht besteed aan de wijze waarop is geprobeerd om intelligence te koppelen aan slagkracht. Dat was immers, zoals uiteen is gezet in hoofdstuk 3 | *Het fundament van de aanpak* een van de basispremissen van de versterkingsbeweging. In paragraaf 7.3 staat de verbindende rol centraal die de RIEC's geacht worden te vervullen bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. In veel projecten die met de versterkingsgelden zijn gefinancierd, spelen deze platforms een belangrijke rol. Integraliteit impliceert dat de bij de aanpak betrokken partijen elkaar gemakkelijk kunnen vinden en informatie met elkaar kunnen delen. Juist om die reden zijn de RIEC's destijds in het leven geroepen. In paragraaf 7.4 verbreden we de scope en ligt de nadruk niet langer op samenwerking tussen publieke partijen maar laten we verschillende vormen van publiek-private samenwerking de revue passeren die in het kader van dit onderzoek zijn aangetroffen. De dilemma's die zich in dat verband hebben geopenbaard en de wijzen waarop met die dilemma's is omgegaan, vormt de hoofdmoot van de analyse.

7.2 De balans tussen het eigen belang en het collectieve belang

7.2.1 Het opereren in een verkokerd landschap

Ongeacht of en hoe de projecten van de kant zijn gekomen, zien we bij allemaal de worsteling binnen de betrokken organisaties om eigen belangen te verenigen met collectieve belangen. Dat is op zichzelf geen nieuwe of verrassende bevinding. Vrijwel alle evaluatiestudies van de afgelopen jaren die betrekking hebben op aspecten van de aanpak van ondermijnende criminaliteit wijzen op het gevaar van verkokering. Zo stelden Boutellier en Broekhuizen (2016: 15) in hun evaluatie van de Taskforce RIEC Zeeland West-Brabant reeds vast dat hoewel in deze Taskforce de motivatie om ondermijning gezamenlijk aan te pakken ruimschoots voldoende was, “zelfs direct betrokken partijen als politie, justitie en de belastingdienst moeite hadden met het nakomen van afspraken en het binnen de eigen organisatie prioriteren van in teamverband gemaakte keuzen”. Volgens Waardenburg et al. (2019) worden de uitdagingen van integraal samenwerken soms zelfs als ware paradoxen aanvoeld door wie erin werkt: het delen van informatie vraagt dat ze vertrouwen op de samenwerkingspartner, maar dat vertrouwen wordt vaak pas opgebouwd als men samenwerkt en informatie deelt. De mantra van de integrale samenwerking is weliswaar dat moet worden geopereerd als één overheid, maar ook in het onderhavige onderzoek is duidelijk geworden dat dit uitgangspunt goeddeels op fictie berust. In de meeste samenwerkingsverbanden benaderden de diverse partners de aan te pakken problematiek

²⁵ Nog een stap verder en er is sprake van een *geïntegreerde aanpak*: de verschillende sporen en interventies vloeien dan naadloos in elkaar over en maken deel uit van een groter geheel. In het taalgebruik dat in beleidsstukken wordt gebezigd, worden integrale aanpak en geïntegreerde aanpak echter soms als synoniemen gebruikt (De Ruyver et al., 2009).

nog steeds primair vanuit hun eigen taakstelling en perspectief. Ze deden actief mee aan initiatieven waarin het eigenbelang en het collectieve belang direct in elkaars verlengde liggen, maar waren beduidend passiever als niet direct duidelijk was wat de toegevoegde waarde is van een activiteit voor de betrokken dienst zelf. In Kader 9 wordt dit geïllustreerd.

Kader 9. Twee voorbeelden van verkokering

In een project is door de partners een meldkaart ontwikkeld waarop de telefoonnummers van acht verschillende organisaties staan vermeld, die verontruste burgers of ondernemers kunnen bellen als zij iets ongebruikelijks of verdachts in de eigen omgeving waarnemen. Een betrokken deelprojectleider verzucht:

“Iedereen vond die meldkaart een goed idee maar wilde alleen meedoen als de eigen organisatie ook met naam en toenaam en telefoonnummer op de kaart werd vermeld. Dan kun je toch niet meer van één overheid spreken? We maken het met zijn allen veel te complex en dat komt de meldingsbereidheid niet ten goede.” (I-142)

In diverse politieregio's zijn districtelijke teams ondermijning (DTO's) ingericht. Deze zijn, anders dan de insteek was bij menig project, minder gericht op een bepaald thema of fenomeen, maar zijn meer casuïstisch ingesteld. Het leggen van verbinding tussen deze geografisch opererende teams en projecten of programma's die een breder domein bestrijken, is in een niet gering aantal gevallen problematisch gebleken. De betrokkenen zaten namelijk lang niet altijd op dezelfde golflengte. Wanneer de inzet van een DTO in een specifieke interventie werd verlangd, was daarvoor niet altijd capaciteit beschikbaar. Andersom klopten DTO's ook weleens vergeefs aan bij een projectteam, omdat ten onrechte werd verondersteld dat het project over informatie beschikte waarmee de politie haar voordeel zou kunnen doen. In een regio werd dit probleem ondervangen door al in een vroegtijdig stadium contact te leggen tussen medewerkers van het projectteam en het DTO. In deze regio was een methodiek ontwikkeld om in gemeenten die daarvoor belangstelling hadden getoond een verkennend kwalitatief onderzoek te doen naar de betrokkenheid van jongeren bij drugscriminaliteit. De uitkomst van dat onderzoek diende als aanknopingspunt om aan de hand van een beslisboom het gesprek binnen de gemeente over de aangetroffen problematiek aan te gaan. Niet alleen de dienst Openbare Orde en Veiligheid (OOV), maar ook het sociaal domein, onderwijs, de zorg, alsook externe partners – inclusief het DTO van de politie – konden hierbij worden betrokken.

De bedoelde verkokering heeft niet alleen betrekking op de samenwerking tussen organisaties, maar ook op de samenwerking tussen verschillende afdelingen van een en dezelfde organisatie. In het bovenstaande voorbeeld werd al gewezen op het feit dat binnen gemeentelijke organisaties verschillende afdelingen soms volledig langs elkaar heen werken. Ook de afstemming van activiteiten van de politie op het niveau van basiseenheden, districtsteams en de regionale recherche laat regelmatig te wensen over. Een projectleider verwoordde dit afstemmingsprobleem als volgt:

Op papier hebben we een mooi model ontwikkeld met [...] preventieve en curatieve middelen [...] en een repressieve, strafrechtelijke aanpak. Maar hoe mooi zo'n indeling er in theorie ook uitziet, het lukt ons niet om tot een systemische aanpak op die verschillende niveaus te komen. De gedachte dat de actoren op die verschillende niveaus hun inspanningen op elkaar afstemmen en de ontwikkeling van [hun doelgroep] voortdurend monitoren, is een illusie. (I-78)

De vraag is natuurlijk wel in hoeverre het realistisch is om van zo veel verschillende partijen te verlangen dat zij het eigenbelang volledig ondergeschikt maken aan gemeenschappelijke doelen die in een integraal samenwerkingsverbanden zijn overeengekomen, want daarvoor zijn de taken, functies, organisatiestructuren en culturen van de diverse betrokken partijen te divers. In de meeste projecten werd dit ook onderkend en stak men de gemeenschappelijkheid anders in. Als partijen zich bewust waren van hun verkokerde blik op de ondermijningsproblematiek en bij het prioriteren van zaken en het reserveren van capaciteit bereid waren om verder te kijken dan een specifieke casus en oog te hebben voor de beoogde resultaten van een integrale aanpak in de brede zin van het woord, dan werd dit als een stap voorwaarts beschouwd. In een van de projecten dook in dit verband de term co-creatie op. Een van de betrokkenen legt uit wat daarmee werd bedoeld:

Terugkijkend op het project moeten we erkennen dat het aanvankelijk sterk theoretisch was vormgegeven. We werkten met te veel abstracte concepten, er was veel stroperigheid en de afstand tot de praktijk was te groot. Er was ook sprake van te veel concurrentie tussen partijen, maar we hebben dat weten om te zetten in co-creatie. We hebben de activiteiten nu weten te koppelen aan een tactisch onderzoek van de politie en hebben een wekelijks terugkerend overleg ingevoerd, waaraan ook partners uit het sociale domein deelnemen en waarbij we gezamenlijk nadenken over slimme interventies. (I-132)

De bovenstaande bevindingen sluiten aan bij een aantal inzichten uit eerdere evaluatiestudies van de aanpak van ondermijning. Uit (onder andere) de evaluatiestudies naar de Taskforce RIEC Zeeland West-Brabant (Boutellier & Broekhuizen, 2016) en het project Integraal Afpakken Crimineel Vermogen (Cebeon, 2018) blijkt bijvoorbeeld dat het bestaan van frictie tussen de brede doelstellingen van de organisatie en de meer ad hoc doelstellingen van de projecten belangrijke struikelblokken vormen voor een effectieve uitvoering van de projecten. Wanneer het werkpakket van betrokken partijen breder is dan enkel het project, voelen partijen zich gedwongen om eventueel conflicterende belangen en doelen tegen elkaar af te wegen. Het hanteren van eigen doelstellingen, binnen de eigen discipline, kan dan de integrale samenwerking bemoeilijken. Dit ligt in lijn met een van de vaststellingen van de Inspectie Veiligheid en Justitie (2017: 14): "Om de negatieve effecten van monodisciplinaire sturing op het integrale besluitvormingsproces zoveel mogelijk te beperken, is het noodzakelijk dat de doelstellingen van partners zich beter verhouden tot de integrale doelstelling van het samenwerkingsverband."

7.2.2 De verantwoordingsplicht

Afgezien van een eigen taakstelling en inrichting kennen de diverse overheidsorganisaties ook ieder een eigen verantwoordingsstructuur en –cultuur, waardoor medewerkers vaak veel tijd kwijt zijn om intern aan leidinggevenden duidelijk te maken en te verantwoorden wat de geleverde inspanningen concreet aan resultaat hebben opgeleverd. Hierover merkte een van de projectleiders het volgende op:

Ons project is eigenlijk van de kant gekomen als *intelligence*-project. Daarvoor moesten eerst de datasystemen van de gemeente geschoond worden en aan elkaar worden gekoppeld. Dat kost menskracht en tijd. Maar die tijd heb je niet altijd. We hebben een heel goede burgemeester, die ondermijning ook serieus neemt, maar af en toe wel ongeduldig is. “Geef ons KPI’s²⁶”, wordt dan geroepen, terwijl je nog aan het bouwen bent en de belangrijke partijen net aan tafel hebt. De burgemeester enthousiast houden over het project impliceert dat je ook af en toe iets concreets moet laten zien. Dus als wij 100 leegstaande panden controleren en langsgaan om te checken of daar gekke dingen gebeuren, zorgt dat voor exposure. Zeker als zo iets ook nog de krant haalt. (R-8)

De verantwoordingsplicht gaat vaak nog verder dan de top van de eigen organisatie, want ook richting de projectleiding van uiteenlopende samenwerkingsverbanden, alsook de departementen waaronder de verschillende organisaties beheersmatig ressorteren, dient met enige regelmaat verantwoording te worden afgelegd. Zo benoemden ook Waardenburg et al. (2020) het afstemmen van de traditionele verantwoordingsstructuren van de eigen organisatie met de verantwoordingsprocessen binnen de integrale samenwerking als een grote uitdaging. Ook voor de door ons geobserveerde projecten gold naast de verantwoording binnen de eigen organisatie, vanwege de projectfinanciering vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid ook in die richting een rapportage- en verantwoordingsplicht. Over de vele instanties waaraan – vaak in niet logische volgorde - moest worden gerapporteerd werd veel geklaagd in diverse projecten. Sommige gesprekspartners benoemden dit zelfs als een negatief neveneffect²⁷ van extra financiële ondersteuning. Zo ook deze respondent:

Extra geld krijgen voor je project vindt natuurlijk iedereen fijn. Maar wat nogal eens vergeten wordt, is de perverse prikkel die van extra geld uit kan gaan. Het kan ertoe leiden dat partijen die al goed met elkaar samenwerkten ineens gedwongen worden om projectvoorstellen uit te werken in gedetailleerde uitvoeringsplannen. Vaak gaan die weer gepaard met ingewikkelde *governance*-structuren. Daar wordt dan eindeloos over overlegd. Voor je het weet ben je maanden, soms zelfs jaren, bezig met plannenmakerij en gaat het te weinig over de uitvoering. En die plannen moeten natuurlijk overal worden verantwoord, hè. Binnen de eigen organisatie, in het samenwerkingsverband, op departementaal niveau, het houdt niet op. (I-48)

Vanuit een diepgewortelde wens van organisaties om iets aan die klassieke wijzen van verantwoording te veranderen en vanuit de vaststelling dat het lastig is om te rapporteren over het effect dat men bereikt, zijn verschillende projecten en regio’s met de methodiek van het Rijk Verantwoorden aan de slag gegaan (Vos & Groen, 2015; Nap & Vos, 2018). In enkele projecten werd opgemerkt dat dit ‘goed helpt om de neuzen dezelfde kant op te laten gaan’. Dit vraagt ook wel dat aan de voorkant wordt nagedacht over hoe de beoogde effecten gemonitord kunnen worden, om duidelijk te kunnen krijgen wat het oplevert.

²⁶ Key Performance Indicators, ofwel meetbare indicatoren aan de hand waarvan kan worden vastgesteld in hoeverre de gestelde doelen ook zijn gerealiseerd.

²⁷ Over de manier waarop verantwoordeten het leren in de weg kan komen zitten, wordt in hoofdstuk Leren in de versterkingsbeweging9 | *De lerende overheid* uitgeweid.

7.2.3 Scheiding van intelligence en uitvoering

In hoofdstuk 3 | *Het fundament van de aanpak* **Error! Reference source not found.** is uiteengezet dat een van de uitgangspunten van de versterkingsbeweging was dat intelligence en uitvoeringskracht voortdurend aan elkaar moesten worden gekoppeld. De analyse van de 13 projecten die in het kader van dit onderzoek zijn gevolgd, maakt duidelijk dat het in de praktijk brengen van dit uitgangspunt geen sinecure is. Ook hebben we binnen projecten verschillen geconstateerd tussen ‘analisten’ en zogeheten ‘interventionisten’. De eerste groep medewerkers benadert de problematiek meer vanuit de intelligence, die met een zekere wetenschappelijke conceptuele bril wordt geanalyseerd. De tweede groep vertegenwoordigt het ‘doe’-vermogen binnen projecten en zorgt ervoor dat analyse wordt omgezet in concrete acties in de praktijk. In de meeste projecten zijn beide expertises nodig, maar wanneer veel tijd en energie verloren gaat aan discussie over welke weg moet worden bewandeld, kan dat een wissel trekken op de benodigde teamspirit. In het tussentijds rapport van dit onderzoek (Nelen et al., 2021a) is hieromtrent zelfs vastgesteld dat in sommige projecten medewerkers gefrustreerd uit een projectorganisatie waren vertrokken, omdat hun werkzaamheden niet goed aansloten bij het beeld dat zij van het project hadden. De observaties in het laatste deel van het onderzoek laten zien dat in een aantal van deze projecten wel leergeld is betaald, in die zin dat gaandeweg het besef is doorgedrongen dat intelligence en uitvoering niet langer kunstmatig van elkaar moesten worden gescheiden. Niet alleen om te voorkomen dat gefrustreerde medewerkers voortijdig de deur zouden uitlopen, maar vooral om bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit meer concrete resultaten te kunnen boeken. In een enkel geval kon de barrière tussen intelligence en uitvoering echter niet worden geslecht, met de opheffing van het project als uiteindelijk resultaat. Een betrokkene blikt terug:

Er is in onze regio sprake van een herinrichting/reorganisatie van het RIEC-samenwerkingsverband en daarin zal het project niet terugkeren. Dat het project ten einde komt, valt de leden min of meer koud op het dak en de reacties binnen het team variëren van grote verbolgenheid tot berusting, omdat men het aan zag komen en er toch niets aan kon doen. We zijn er tegen aangelopen dat er eigenlijk onder de leidinggevendenden geen overeenstemming en ook weinig begrip bestond voor de werkzaamheden die binnen het project plaatsvonden. In plaats van dit te adresseren en de kaders en grenzen aan te geven, is er voor deze oplossing gekozen. Dit is kennelijk de makkelijkste uitweg. De vraag bleef te lang in het luchtledige hangen of wij ons vooral tot intelligence, het maken van ondermijningsbeelden en het coördineren van de activiteiten van de partners moesten beperken of zelf ook uitvoerende taken hadden. Omdat wij die taken altijd in elkaars verlengde zagen, was men – vooral de politie en het OM – bang dat we zaken op eigen houtje zouden gaan doen en een beroep zouden doen op hun capaciteit. (I-39)

Een ander leermoment betreft de verwetenschappelijking van intelligence. In het tussenrapport (Nelen et al., 2021a) is de incorporatie van wetenschappelijke kennis bij het ontwerp van intelligence-modellen en de ontwikkeling en inrichting van specifieke interventies een belangrijke stap voorwaarts genoemd. Wel is in het verlengde daarvan opgemerkt dat nog wel aandacht nodig was voor de ‘vertaling’ van de wetenschappelijke inzichten naar de praktijk. De concepten die werden gebruikt, bleken voor niet-wetenschappelijk geschoolde participanten vaak niet goed te begrijpen en leidden soms zelfs tot Babylonische spraakverwarringen over de wijze waarop de concepten in de praktijk moesten worden geïnterpreteerd en toegepast.

In een project is het op het oog complexe conceptuele model dat daaraan ten grondslag lag volgens de projectleider succesvol vertaald in een aantal proeftuinen:

Door mijn voorgangers is het project heel conceptueel weggezet en dat triggerde de respons: “pff.... wat is dat een bureaucratisch model”. Maar in de praktijk werkt het proces wel en is het lang niet zo omslachtig als het op papier lijkt. Door de proeftuinen te draaien, werd dit duidelijk, kwam dat in een versnelling en heeft men positieve ervaringen opgedaan. (I-15)

7.3 De verbindende rol van de RIEC's

In veel projecten die met de versterkingsgelden zijn gefinancierd, spelen de RIEC's een prominente rol. Dat is op zichzelf niet verbazingwekkend, omdat de RIEC's als indieners van de projectvoorstellen nauw betrokken waren bij de verdeling van de versterkingsgelden. In de meeste gevallen waren die projectvoorstellen door de RIEC's zelf geschreven; in een paar regio's werd dit initiatief overgelaten aan een van de bij het RIEC betrokken partners, maar liep de indiening van de voorstellen wel via het RIEC.

De RIEC's ontlenen hun bestaansrecht aan de wens om de eerder vastgestelde verkokering tegen te gaan en diverse publieke actoren in staat te stellen om gezamenlijk barrières op te werpen tegen ondermijnende criminaliteit. De RIEC's fungeren als platform en informatieknooppunt tussen verschillende bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit betrokken instanties. Ze zijn verantwoordelijk voor het maken van regionale ondermijningsbeelden en worden geacht – vooral in de sfeer van preventie en versterking – de verschillende interventies te coördineren en te begeleiden. (Algemene Rekenkamer, 2020: 44).

Hoewel de meeste RIEC's al behoorlijk lang bestaan, is er opmerkelijk genoeg nog nooit een landelijke wetenschappelijke evaluatiestudie verricht waarin de werkwijze en resultaten van deze instituties tegen het licht zijn gehouden. Wel heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie (2017) van het ministerie van JenV het functioneren van de RIEC's en het LIEC bij de aanpak van ondermijning in 2016 tegen het licht gehouden.²⁸ Het is niet onze intentie om dat onderzoek dunnetjes over te doen, laat staan hier de schijn te wekken dat er in de zijlijn van het onderzoek een wetenschappelijke evaluatie van het RIEC/LIEC-bestel heeft plaatsgevonden. Het laatste zou onze onderzoeksopdracht ver te buiten gaan. Maar doordat voor de RIEC's een belangrijke rol is weggelegd in het leggen van verbinding tussen diverse partijen, kunnen we enkele aspecten die raken aan het functioneren van deze centra niet onbesproken laten.

Een eerste punt van aandacht is dat ondanks de aanwezigheid van tien regionale platforms de afstemming tussen initiatieven van verschillende partners (gemeenten, politie, OM, FIOD, Belastingdienst, Douane) in een aantal projecten nog steeds problematisch is. Dit punt raakt aan de eerder besproken problematiek dat het op papier een goed idee is om strafrechtelijke interventies te verbinden aan het verstoren van logistieke processen, het opwerpen van barrières en het ontwikkelen van preventieve slagkracht, maar dat deze verschillende sporen zich in de praktijk niet altijd even gemakkelijk laten koppelen. Zoals een medewerker van een van de projecten het formuleerde: “Iedereen is ‘leuk bezig’ maar hoe hangt het samen? Iedereen rent hard, maar op verschillende voetbalvelden.” (R-6)

²⁸ Ook heeft in 2020 de Algemene Rekenkamer getracht om door middel van een analyse van twee integrale RIEC-casussen de succesfactoren in de integrale aanpak te inventariseren.

Voor een deel hangt de bovenstaande problematiek samen met de mogelijkheden van informatiedeling – zie daarover meer in het vorige hoofdstuk – voor een deel met de eerder geschetste verkokering van de aanpak, maar voor een deel ook met de wijze waarop de partners het RIEC percipiëren en de toegevoegde waarde van deze regionale informatie- en expertisecentra inschatten. Hoewel het bestaansrecht van de RIEC's niet direct in twijfel werd getrokken, waren in menig interview in het kader van dit onderzoek kritischere geluiden over de RIEC's te horen dan in het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie uit 2017 en dat van de Algemene Rekenkamer uit 2020 het geval was. Die kritiek is vooral afkomstig van representanten van een van de belangrijkste partners in het netwerk, de politie. Een greep uit de kanttekeningen die door diverse opsporingsfunctionarissen bij het functioneren van een aantal RIEC's zijn geplaatst:

Het RIEC loopt stroef, heeft ook geen specifieke kennis van het domein waarin wij bewegen. Soms wordt er een casus naar het RIEC doorgezet en krijgen wij die later terug met de vraag of wij daarvoor extra middelen kunnen vrijmaken, terwijl we qua fte's al niet in een ruim jasje zitten. Zo valt er veel moois dood. (I-41)

Het RIEC maakt ondermijningsbeelden en brengt partijen om de tafel, maar als het om daadwerkelijke interventies gaat, kunnen ze van daaruit geen extra menskracht leveren. Die moet van de partners komen, maar die zitten zelf al vaak met een capaciteitsgebrek. Vele initiatieven komen daardoor niet van de grond. Daar kan het RIEC niet zoveel aan doen, maar het straalt wel op de organisatie af. (R-10)

De positionering van het RIEC ten opzichte van districtelijke en regionale ondermijningssteams van de politie is complex. Het RIEC kan niet rechtstreeks invloed uitoefenen op wat de politie met prioriteit aan moet pakken. Maar ook richting de gemeenten loopt lang niet alles van een leien dakje. Er zijn gemotiveerde en kundige PGA-specialisten afgehaakt omdat ze geen mandaat hadden en binnen gemeenten geen voet aan de grond kregen. Dan krijg je discussies in de trant van: "van wie zijn jullie eigenlijk"? Zie dan de boel nog maar eens in beweging te krijgen. (I-78)

Vice versa worden de RIEC's ook niet altijd op waarde geschat en zijn de deelnemende partners ook niet altijd bereid om waardevolle informatie in RIEC-verband te delen. De onderstaande voorbeelden illustreren dit spanningsveld:

Mij valt daarbij op dat de partners maar ook het RIEC als zodanig ons programma niet zien als iets van henzelf op het moment dat er iets van ze gevraagd wordt. Daarentegen vinden ze wel dat het RIEC of ons projectteam niet eigenstandig iets kan doen (of communiceren), omdat wij 'slechts' een netwerk zijn en de partners daarin bepalend zijn. (I-42)

De samenwerking tussen de politie en de overige partners in RIEC-verband is problematisch. De politie haakt pas aan wanneer er een concreet ondermijningsprobleem is waarop ze kunnen acteren, terwijl informatie en samenwerking ook voor preventieve acties hard nodig zijn. De politie deelt bijvoorbeeld de informatie over drugsdumpingen niet met ons in RIEC-verband, zelfs als die informatie is ontdaan van tot personen herleidbare gegevens. De Dienst Recherche Informatie en Onderzoek (DRIO) van de politie is hier, maar dat geldt ook voor menig andere politieregio in het land, nog steeds zoekende om de

eigen informatiepositie te versterken en dat kost veel tijd en energie. Ze willen het eerst zelf op orde hebben en dan pas willen ze een betere partner naar buiten zijn.(R-10)

De laatste constatering is niet nieuw. Ook in het rapport van Huisman et al. (2016) werd reeds geconstateerd dat de rol, taken en informatievoorziening van de RIEC's nog onvoldoende zijn gesynchroniseerd met politieke (informatie)processen. Ook een andere bevinding uit bovengenoemd rapport doet nog steeds opgeld: de meeste RIEC-medewerkers hebben een politie-achtergrond en dat maakt de soms moeizame samenwerking met de politie – in het bijzonder de terughoudendheid om informatie te delen herkenbaar, maar soms ook moeilijk te accepteren. Toch wordt wel geprobeerd om de lijnen met de politie (en het OM) kort te houden, want men realiseert zich dat voor veel van de vanuit het RIEC geïnitieerde activiteiten de steun van de opsporingsinstanties en beschikbaarheid over politie-informatie van cruciaal belang is. In een van de projecten werd in dit verband gerefereerd aan het volgende 'leermoment':

De politie is heel incidentgericht bezig. Ze worden geleefd door incidenten en dat maakt het voor hen lastiger om in termen van een fenomeen en van bovenaf in grotere lijnen te denken. Dus wat het RIEC doet vanuit dit proces is die handelwijze van de politie proberen om te keren. Ook vanuit het OM is dat heel lastig: zij hebben het gevoel dat dan de gemeente bepaalt welke zaken je oppakt. Dat proberen in gesprek met elkaar op te lossen, kost heel veel energie en daardoor stukt de casuïstiek ook wat. Maar ik ben ervan overtuigd dat we daardoor verder zijn gekomen. Niet alleen door te praten, maar ook door het mensen zelf te laten zien en ervaren. Voor veel politiemensen en officieren van justitie is het denken in systeemaanpak en het opwerpen van barrières te abstract. Ze zijn ook met een hele andere aanpak vertrouwd geraakt. Dat is een diepgewortelde routine, die mensen ervan weerhoudt om van buiten naar binnen te kijken. Je moet een tijdje meelopen met projecten om te zien dat je er anders naar moet kijken en dat in te weven in je eigen organisatie. Daar kom je verder mee dan praten en overtuiging, je moet het echt gaan ervaren om open te staan voor verandering. (R-6)

Ook in de wisselwerking met gemeenten wordt soms wrijving ervaren. De citaten hieronder uit interviews met verschillende RIEC-vertegenwoordigers weerspiegelen dat de 'pijn' in relatie tot grotere gemeenten vooral zit in de bureaucratische, trage besluitvorming. Daarnaast liggen er in diverse gemeenten uitdagingen op het leggen van verbinding tussen de diverse afdelingen en divisies:

In de grote steden zijn de afdelingen openbare orde en veiligheid (OOV) als kool gegroeid. Dat is met het oog op de bestuurlijke aanpak en de inzet van gemeenten op het vlak van veiligheid op zichzelf mooi, maar het maakt de besluitvorming vaak log en bureaucratisch. (...) Veel medewerkers hebben nog niet genoeg kennis en ervaring. Bovendien gaat de besluitvorming in dat soort afdelingen over te veel schijven. (I-133)

Zeker als de gemeente dan de lead neemt in de aanpak, kan de boel nogal stroperig worden. Dan kan het ook gebeuren dat de gemeente "de Kop van Jut" wordt en de overige partners hun onvrede over de trage gang van zaken eenzijdig op de gemeente gaan afreageren.(I-142)

Binnen gemeenten heeft ons RIEC – maar eigenlijk geldt dat voor de meeste RIEC's – vooral verbindingen gelegd met de directies OOV. Dat heeft ook met de

ontstaansgeschiedenis te maken. De RIEC's waren in eerste instantie vooral nodig om partijen in de sfeer van de rechtshandhaving aan tafel te krijgen. Nu moet een stap verder worden gezet richting andere domeinen, zoals sociaal werk, onderwijs, jeugdzorg, et cetera. Maar het lastige daarbij is dat je dan bruggen moet zien te slaan met nieuwe partners, die vaak ook al verenigd zijn in andere samenwerkingsverbanden, zoals het Veiligheidshuis. Op papier zou die verbinding moeiteloos moeten kunnen worden gelegd, maar in de praktijk is de verhouding tussen onze interventieteams en het Veiligheidshuis nogal moeizaam. (I-51)

Ten aanzien van de kleinere gemeenten wordt vanuit de RIEC's de kwetsbaarheid in termen van beschikbare expertise benadrukt, zoals blijkt uit de interviewpassages hieronder die afkomstig zijn uit gesprekken met deelnemers aan verschillende projecten:

In de kleinere gemeenten in onze regio zie je dat er maar een of twee mensen van de hoed en de rand weten. Als die ziek worden of weggaan, zit je meteen met de gebakken peren. En je moet daar ook vaak aan verwachtingenmanagement doen, want in zo'n gemeente wordt dan al snel gedacht: "daarvoor kunnen we de RIEC-medewerkers wel inschakelen." Maar voor langdurige betrokkenheid hebben we met zoveel gemeentes in onze regio domweg geen capaciteit. We zijn gaandeweg gaan werken volgens het principe 'invoegen-toevoegen-uitvoegen'. Dus in het begin met analyses en gesprekken met de diverse partners laten zien welke stappen er in de gemeente kunnen worden gezet en dan langzamerhand vanuit het RIEC-team een terugtrekkende beweging maken. (I-90)

Vanuit de gemeenten horen we: 'ja, jullie hebben met veel projecten wel in de roos geschoten. Het waren de goede thema's'. Het waren de goede onderwerpen, maar heel veel gemeentes, dan vooral de kleinere gemeenten zeggen ook: "het was wel erg veel. Jullie hebben een reeks van activiteiten in gang gezet, waarbij in alle gevallen onze medewerking werd verlangd. Maar we konden het gewoon niet allemaal aan." Je hebt kleine gemeentes, daar heb je maar één, soms twee ambtenaren, integrale veiligheid. (I-19)

Ondanks deze kritische kanttekeningen over en weer vervullen de RIEC's naar het oordeel van veel betrokkenen wel een belangrijke verbindingfunctie. De platforms zijn in staat gebleken relevante partijen bij elkaar te brengen en de aanpak van ondermijning op de agenda te krijgen en te houden, zoals het onderstaande citaat illustreert:

Dat het RIEC erbij betrokken is, dat is wel heel belangrijk, denk ik. Dat is vaak ook een voorwaarde om te kunnen samenwerken. Alle versterkingsplannen hangen allemaal onder de RIEC-vlaggen die we hebben. Dan weet je hoe het zit en bewaar je de samenhang. (I-94)

Het feit dat de RIEC's regionaal zijn georganiseerd, brengt wel met zich dat in projecten die zich bezighouden met regio-overstijgende problematiek de behoefte wordt gevoeld van samenwerking en afstemming tussen verschillende RIEC's. Soms zijn in bepaalde projecten nijpende problemen bilateraal opgelost en ook tijdens – of in de *slipstream* van – het reguliere overleg tussen de RIEC-hoofden en het LIEC kunnen zaken ter tafel komen die meerdere RIEC's raken. Ten aanzien van bepaalde thema's –bijvoorbeeld de problematiek in het buitengebied – heeft een aantal RIEC's de krachten zelfs gebundeld en een apart overleg in het leven geroepen. Toch kunnen deze voorzieningen niet helemaal voorkomen dat in bepaalde projecten het gevoel overheerst dat in andere regio's te

weinig wordt gedaan met de kennis over regio-overschrijdende aspecten die in die projecten is opgedaan. Zie bijvoorbeeld de volgende casus:

Ons project richt zich op een deel van wijk X in de stad, maar we weten dat een aantal jongens uit die wijk heel goede contacten heeft met jongens uit gemeente Y. Eigenlijk kun je gemeente Y wel zien als een 'vazalstaat' van wijk X, maar die gemeente hoort strikt genomen niet tot onze regio. We hebben daar in RIEC-verband onderling wel contact over en wij kunnen daarover ook rechtstreeks contact opnemen met die gemeente en de partners daar, maar de lijntjes zijn net even minder kort en je krijgt de zaak dan net even minder in beweging. (I-104)

De landelijke coördinatie van en onderlinge afstemming tussen projecten en initiatieven die op vergelijkbare thema's betrekking hebben of op de stroomlijning van werkprocessen, blijven uitdagingen. In hoofdstuk 9 | *De lerende overheid* zullen we hierop nader reflecteren. Hier beperken we ons tot de weergave van een verzuchting van een projectmanager waarin zijn frustratie en die van een aantal van zijn collega's over het gebrek aan samenwerking treffend tot uitdrukking wordt gebracht:

De landelijke samenwerking op het gebied van de ontwikkeling van werkprocessen en de bijbehorende juridische kaders en IT-omgeving verloopt heel erg moeizaam. Wij blijven erg *outreaching* bezig en blijven hulp aanbieden, maar er komt vanuit het land weinig tot geen respons, laat staan een initiatief. Iedereen zit naar elkaar te kijken en wacht af. (I-5)

Het bovenstaande citaat weerspiegelt nog een ander aspect van de samenwerking in RIEC-verband. De RIEC's, die begonnen als platforms voor verbinding, zijn door de jaren heen geëvolueerd tot min of meer zelfstandige entiteiten, die naast het dienen van het collectieve belang – de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit – inmiddels ook gedreven lijken te worden door enig eigenbelang. Voor de personele bezetting en versterking van de RIEC-bureaus zijn bijvoorbeeld aparte financiële kaders gecreëerd. Met de continuïteit en uitbreiding van de door de RIEC's in gang gezette activiteiten zijn dus nu ook eigen financiële belangen gemoeid. Uit de literatuur weten we dat een dergelijke ontwikkeling kan leiden tot het ontstaan van nieuwe koninkrijkes, waarin gaandeweg meer oog is voor het 'bewaken van het eigen territorium' dan voor het opzoeken van de grenzen, verbinden en innovatie. Zo laten het proefschrift van Nelen (2000) en de evaluatie van het project financieel rechercheren van Faber en Van Nunen (2002) zien dat reeds twee decennia geleden duidelijk was dat het oprichten van aparte expertisecentra binnen de politie op het gebied van financieel rechercheren en ontneming gelijktijdig twee processen in gang kan zetten. De eerste dynamiek betreft het gevaar dat een nieuw expertisecentrum, in een poging om het eigen bestaansrecht te legitimeren en te onderstrepen, zich te nadrukkelijk in het veld gaat profileren en onnodig taken en activiteiten naar zich toetrekt die elders zijn belegd in de organisatie(s) waarmee ze verbonden zijn. In het verlengde daarvan schuilt het tweede gevaar: de medewerkers van de reguliere organisaties beginnen activiteiten weg te schuiven naar het expertisecentrum en zien steeds minder reden om op het terrein waarop het expertisecentrum opereert zelf nog met veel eigen initiatief te komen. Er zijn tekenen zichtbaar dat deze ontwikkeling zich ook op het terrein van de aanpak van ondermijning manifesteert en partijen vooral naar het RIEC kijken voor het ontwikkelen van nieuwe initiatieven. Voor definitieve conclusies hieromtrent schieten het onderzoeksdesign en de data van dit onderzoek echter tekort en is een aparte, gedegen evaluatie van het RIEC-/LIEC-bestel nodig.

7.4 Vormen van publiek-private samenwerking

Tot dusverre hebben we in dit hoofdstuk vooral stilgestaan bij vormen van samenwerking tussen partijen uit de publieke sector, maar een van de doelstellingen van de versterkingsbeweging was om ook de vormen van publiek-private samenwerking van een nieuwe impuls te voorzien. Pas dan zou sprake zijn van een echte integrale aanpak. Publiek-private samenwerkingsverbanden waarbij overheden en private partijen samen aan een gemeenschappelijk publiek goed werken, zijn er al tientallen jaren maar kennen heel diverse vormen en oorsprong (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011). Sommige van die samenwerkingsverbanden zijn informeel, terwijl andere geïnstitutionaliseerd zijn. Sommige hebben een duidelijk gedefinieerde focus, terwijl andere breed gedefinieerde netwerkdoelstellingen hebben. Sommige blijven ad hoc, korte termijn- en projectmatig, terwijl andere betrekking hebben op het opzetten van duurzame publiek-private partnerschappen op lange termijn. Sommige partnerschappen beginnen als een uitsluitend publieke samenwerking die wordt uitgebreid tot particuliere actoren, andere hebben hun oorsprong in uitsluitend particuliere netwerken die later publieke actoren uitnodigen om aan te sluiten, terwijl nog andere vanaf het begin worden opgezet als publiek-private samenwerking.

Van de 13 projecten die we in dit evaluatie- en actiegericht onderzoek van nabij hebben gevolgd, streefden er 10 een vorm van publiek-private samenwerking na. Die publiek-private interactie varieerde van projecten waarbij een private sector de doelgroep was van pogingen om de maatschappelijke weerbaarheid binnen die sector te vergroten, tot projecten waarbij publieke en private actoren samen kwetsbaarheden voor drugscriminaliteit probeerden te identificeren en vervolgens barrières om drugssmokkel tegen te gaan probeerden op te werpen, tot projecten waarbij publieke en private partijen samen vanaf het begin aan de tekentafel zaten om de krijtlijnen uit te tekenen van een betere (financiële) opsporing. De wijze waarop aan de publiek-private samenwerking invulling werd gegeven, verschilt dus sterk. Niettemin kunnen we enkele grote lijnen trekken. We focussen echter vooral op die projecten waarbij de private actoren meer dan een doelgroep waren en echt betrokken werden in het ontwerp en/of de uitvoering van het project.

7.4.1 Opstarten of opschalen

In de samenwerking met de private partijen bleek het in enkele projecten moeilijk om zicht te krijgen op reeds bestaande initiatieven bij de private actoren of op reeds bestaande publiek-private samenwerkingsverbanden. Een dergelijke situatie vroeg erom dat projectleiders even pas op de plaats maakten om wat al bestond te (v)erkennen. Wanneer projectleiders hier geen aandacht voor hadden, leidde dat tot ergernis en frustratie bij private partners. Los van de overtuiging dat het wiel voor een tweede keer werd uitgevonden, waren de private partners niet ingenomen met het verzoek om tijd en capaciteit te investeren in een project dat overeenkomsten vertoonde met initiatieven die men al had ontwikkeld en die schijnbaar bij de projectaanvrager onbekend waren. Zeker op locaties waar er al langere tijd op eigen initiatief wordt verkend hoe publieke actoren met de private sector kunnen samenwerken in de preventie en aanpak van ondermijnende criminaliteit – op initiatief van de overheid dan wel van de private sector - lijken de versterkingsgelden dat initiatief soms te hebben bekoeld, complexer gemaakt of vertraagd. Enkele keren gaven respondenten ons mee dat het geld – zeker structureel geld – weliswaar noodzakelijk is, maar dat voorafgaand aan de verdeling van de versterkingsgelden soms met meer creativiteit, doelgerichtheid en gevoel voor prioritisering initiatieven werden ontwikkeld.

Goede plannen hoeven helemaal niet zoveel geld te kosten, ik vond de prikkel van 'meer geld en daarmee pakken we ondermijning aan' niet goed. Ik zie die logica niet. [...] Zonder geld kun je ook gewoon dingen voor elkaar krijgen [...] Samen

ervoor zorgen dat integriteit toeneemt, mensen die niet meer de andere kant op kijken, hele basale zaken. [...] Op een gegeven moment door druk vanuit de gemeente verslaptte de aandacht op de aanpak en ging het meer over het binnenhalen van geld. Ik ben zelf helemaal niet zo van het geld. [...] Schaarste scherpt ook de geest voor een deel. [...] Dus we zitten eigenlijk op elkaar te wachten in het vooruitzicht van een zak geld. Die zak geld is voor mij echt een verkeerd signaal, een verkeerde prikkel. (I-94)

In andere projecten werd dankzij de versterkingsgelden echter wel echt een duidelijke impuls gegeven aan de publiek-private samenwerking. Onderstaand illustreren we dit met citaten van eerst een publieke en daarna een private partner uit hetzelfde project:

Er zijn initiatieven die zonder het projectgeld minder makkelijk van de grond waren gekomen. Anders was de thematiek naar de achtergrond gedrongen door de waan van de dag. Nu commiteren publieke en private partijen zich aan een gemeenschappelijke aanpak van ondermijning. Je legt vast dat je het samen gaat doen in een structurele werkgroep, het is dus geen incidentele samenwerking. [...] De grootste kracht is dat het integraal is met publieke en private partijen. In [verwijzing naar ander project] wordt wel samengewerkt, maar het blijft monodisciplinair. Dit project is multi. (I-44)

Dit heeft allemaal te maken met dingen die net blijven hangen of net niet lukken, maar door de financiering nu wel de aandacht krijgen en resultaten gaan opleveren. [...] Niet alles zal gerealiseerd worden, maar zaken die eerder niet over de hobbel heen konden, gaan dat nu wel. [...] Het gaat niet om miljoenen, maar om bedragen waarmee dingen kunnen worden gerealiseerd die een toegevoegde waarde hebben bij het bestrijden van criminaliteit en ondermijning. Neem een slagboom, toegangsbeheer, hekwerk, noem het maar, daar zitten ze nu bovenop met die overheidspartijen en private partijen. (I-46)

Zoals hierboven al is opgemerkt, heeft een aantal van de projecten de private actoren niet als echte partner in het project, maar eerder als doelgroep bij de aanpak van ondermijning. Nadat eerst een goed beeld was gevormd van het probleem en de betrokken actoren, lukte het vaak goed om gericht naar deze doelgroepen toe te werken. Dat zien we bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van bewustwordingscampagnes en andere communicatie onder risicogroepen. Het identificeren van de relevante bedrijven en personen binnen deze doelgroepen bleek voor enkele projecten niettemin een behoorlijke opgave. Vaak waren enkele grote spelers wel in beeld – en namen sommige zelfs aan de tekentafel plaats – maar daaromheen hingen niet zelden veel kleinere en middelgrote bedrijven die niet in beeld waren en waar geen direct contact mee bestond vanuit de projectgroep.

7.4.2 De belangenafwegingen bij publiek-private samenwerking

Uit eerder onderzoek weten we dat de doelstellingen van de publieke en private partners in de aanpak van ondermijning op gespannen voet kunnen staan (zie bijvoorbeeld Bisschop et al., 2019). Dit spanningsveld hebben we ook in dit onderzoek vastgesteld bij een aantal projecten waarin de samenwerking met private partners centraal stond. Soms ging het louter om een iets andere invulling van het probleem waaraan ze samen iets zouden gaan doen. ‘Werken aan ondermijning’ werd door sommige private partners het synoniem van ‘werken aan integriteit’, terwijl andere private partners het zelf ook concreet over de gevaren van drugscriminaliteit voor de eigen medewerkers en organisatie hadden. In andere voorbeelden ging het om het soms moeilijke afstemmen over wat de

gemeenschappelijke doelstelling zou gaan worden. Die richtte zich in de grote meerderheid van de projecten op preventie (bijvoorbeeld bewustwordingscampagnes, wandelingen langs panden die met verdachte middelen zijn verkregen, weerbaarheidstraining) en op het opwerpen van barrières. Dit is grotendeels te verklaren doordat er allerhande mitsen en maren zijn om aan de repressieve kant samen op te trekken. Er zijn immers grenzen voor private actoren als het gaat om het kunnen uitoefenen van anti-ondermijningstaken. Private actoren zijn hier niet op toegerust en hebben niet de (juridische) middelen en bescherming die publieke actoren genieten (De Jong & Cels, 2015). Zo is het voor bedrijven interessant om mee te kijken bij controles door overheden, om beter te begrijpen welke kwetsbaarheden in hun systemen schuilgaan, maar is het vaak niet mogelijk dat meegekeken wordt. In projecten die wij hebben gevolgd, zijn de mogelijkheden daartoe verkend. Zo zijn er projecten waarbij bijvoorbeeld personeelsleden van hoogrisicobedrijven door gezamenlijke teams van publieke en private partners werden gecontroleerd, waarna zowel publieke als private partijen vervolgstappen namen na het aantreffen van verdovende middelen.

Het bepalen van de doelstelling van de samenwerking hangt nauw samen met het spanningsveld tussen het algemeen belang, in casu de preventie van criminaliteit, en het individuele belang van een partner om zichtbaar te maken dat men daaraan ook een steentje bijdroeg (reputatiebelang), zonder dat dit de economische positie van het bedrijf aantastte. In eerder onderzoek werd dat spanningsveld vooral in de sleutel gezet van een dichotomie tussen economische belangen en rechtshandavingsbelangen. Die scherpe tegenstelling vinden we in dit onderzoek echter slechts in beperkte mate terug. De leidinggevenden van veel bedrijven zijn er inmiddels wel van doordrongen dat het meewerken aan preventieve projecten in het kader van de aanpak van ondermijnende criminaliteit ook het eigen belang dient. Als er al gerefereerd werd aan economische belangen en kosten, dan werd dit vooral door de corona-omstandigheden ingegeven. Aan verschillende projecten hebben bijvoorbeeld private actoren deelgenomen die door de economische omstandigheden als gevolg van de pandemie hadden moeten bezuinigen en daardoor niet altijd meer de afgesproken capaciteit en inzet konden leveren. Dat de doelstellingen en werkwijzen door deze externe omstandigheden enigszins aan verandering onderhevig waren, kon in de regel wel op begrip van de partners rekenen.

Daarnaast bestond aan weerszijden voldoende bereidheid om uit te zoeken hoe binnen de mogelijkheden van elke organisatie toch nog zoveel mogelijk van de gemeenschappelijke doelstellingen kon worden behaald. Die doelstellingen richtten zich in de grote meerderheid van de projecten op het opwerpen van logistieke en technologische barrières en op specifieke vormen van preventie, zoals bewustwordingscampagnes binnen bedrijven en bepaalde beroepsgroepen, wandelingen langs panden die met verdachte middelen waren verkregen, weerbaarheidstraining, het beter screenen van het eigen personeel en personeel dat via uitzendbureaus was ingehuurd, et cetera.

7.4.3 Goede afspraken, goede vrienden

Uit eerder onderzoek blijkt dat partners moeilijkheden kunnen ondervinden bij het samenwerken, omdat ze in verschillende beleidsgebieden en sectoren werken met fundamenteel verschillende mandaten en werkwijzes (Marella, 2017). Het opbouwen van begrip voor elkaars werkwijze is daarom essentieel om frustrering in en van de samenwerking te voorkomen. Volgens een projectleider lag de essentie van het op de rails krijgen en houden van de publiek-private samenwerking met name²⁹ in het bepalen, behouden en afbakenen van hun focus:

²⁹ Zoals eerder aangehaald in hoofdstuk 4 | *Capaciteit en competenties* is de rol en competentie van de projectleider hierbij ook essentieel.

We zijn niet vanuit de letterlijke doelstellingen in het versterkingsplan gaan werken. We hebben – bijna echt tot wanhoop toe – in onze plannen in *bullet points* uitgeschreven wat we zouden gaan doen, wanneer het klaar zou zijn en wat we op zouden leveren. Dat is best lastig met verschillende partners met verschillende ideeën, dat heeft best veel tijd gekost en moest worden bijgesteld, maar daardoor hadden we ook houvast. Als mensen later zeiden we ‘we willen dit en dit’, dan konden we ook zeggen: dat is niet wat wij doen, dit hebben we afgesproken en we kunnen niet alles doen. Dat heeft echt kaders en houvast gegeven. Zo een dag als vandaag [dag waarop het project officieel overgedragen wordt], dan pakken we de *bullet points* erbij, en vragen ons opnieuw af: wat is klaar, hebben we het goed geborgd, hoe gaan we het doen? (I-69)

Naast heldere afspraken over de gemeenschappelijke doelstelling, vraagt publiek-private samenwerking heldere afspraken over wat de partners beloven bij te dragen en hoe ze elkaar ter verantwoording kunnen roepen. In verschillende projecten gaven respondenten van private partijen aan dat ze voor deze werkwijze ook heldere afspraken wensten te maken over wie er aan tafel zou komen zitten. Het viel hen immers op dat er vanuit overheidsorganisaties vaak wisselende deelnemers aanschoven bij werkgroepen, wat als teken van lage betrokkenheid werd geïnterpreteerd. Vanuit publieke kant vond men het dan weer essentieel dat toezichthouders als publieke partners nog voldoende objectief konden staan in het uitoefenen van hun toezichtstaken, ook in de richting van de private partner waarmee ze samenwerkten. In verschillende projecten waren private samenwerkingspartners namelijk onderwerp van lopend rechercheonderzoek. Vanuit de private actoren was er zelfs begrip voor deze ‘dubbele pet’ bij de publieke actoren, omdat ze inzagen dat een gezamenlijke aanpak onvermijdelijk was om het probleem voldoende effectief aan te kunnen pakken. Wanneer er op basis van deze ervaringen machtsongelijkheid is tussen organisaties, kan dit hen belemmeren om elkaar te herkennen als gelijkwaardige partners (Dupont, 2004). In de projecten waar dit gebeurde, zette dit weliswaar druk op de samenwerking, maar die bezweek niet.

Hoewel afspraken over probleemdefinitie, doelstelling(en) en werkwijze(n) essentieel zijn voor het succes van publiek-private samenwerking, zijn ‘zachte’, relationele aspecten eveneens onmisbaar. Onderzoek naar publiek-private samenwerking in de ruimtelijke ordening heeft aangetoond dat het succes ervan afhangt van het vinden van een balans tussen deze contractuele en relationele aspecten (Edelenbos & Teisman, 2008: 91). Een te sterke focus op het contract kan de samenwerking in gevaar brengen (Verweij, 2015). Ook in onderzoek naar publiek-private samenwerking inzake bewaking van zogenaamde ‘soft targets’ (Van Steden & Meijer 2018) werd vertrouwen als noodzakelijke voorwaarde gezien voor netwerken. Deze relationele aspecten hebben betrekking op het opbouwen en behouden van vertrouwen, respect tussen partners, acceptatie van elkaar, doorzettingsvermogen in het samenwerken ondanks uitdagingen, toewijding voor het gemeenschappelijke doel en bereidheid om flexibel te zijn wanneer aanpassingen nodig zijn (Hueskes et al., 2016). Deze ‘zachtere’ kanten vereisen een langetermijninvestering in de kwaliteit van relaties, in het leren over elkaars organisaties en bereid zijn om korte termijn monodisciplinaire doelen opzij te zetten voor lange termijn gemeenschappelijke doelstellingen (Head & Alford 2015). Dit vraagt dus dat partners met openheid in het project stappen, maar ook dat iemand met aandacht voor de relatie het proces helpt sturen (Edmondson, 2018).

Zoals in hoofdstuk 5 | *Draagvlak* werd aangestipt over het draagvlak bij de leidinggevenden in publieke organisaties, is ook voor de publiek-private samenwerking de betrokkenheid van de leidinggevenden essentieel. Zo observeerden wij in een van de bestudeerde projecten doorgaans wel een goede samenwerking, maar kwam de relatie tussen publieke en private partners bij momenten

op scherp te staan omdat bij een van de publieke partijen op directieniveau onzorgvuldig werd gecommuniceerd. Soms werd bijvoorbeeld gesuggereerd dat de private partijen helemaal niets ondernamen, terwijl er wel al gezette stappen erkend hadden kunnen worden. Op andere momenten werd publiekelijk een doelstelling geuit, die als boodschap over urgentie wel te begrijpen viel, maar als absolute doelstelling onmogelijk te realiseren was. Dergelijke dynamieken fruikten het enthousiasme gedeeltelijk. Het is echter wel belangrijk deze dynamiek in het oog te houden, omdat het lang duurde vooraleer de private partijen in deze thematiek uit eigen beweging initiatief namen.

We weten uit eerder onderzoek dat in publiek-private samenwerking in het veiligheidsdomein de overheid vaak een invloedrijke rol opneemt als eindverantwoordelijke voor het publieke veiligheidsbelang en houder van het geweldsmonopolie (Van Steden & Meijer 2018). Dat de overheid een dominantere rol inneemt, is dus niet noodzakelijk een probleem, mits voldoende oog wordt gehouden voor de unieke en waardevolle inbreng van private partners. Het actiever betrekken van de private partijen bij de besluitvorming vanaf de start tot en met de borging van het project is een aspect waar volgens ons nog stappen in kunnen worden gezet. In een enkel geval werden de private partijen van meet af aan betrokken bij het ontwerpen van het projectplan: "Dat er niet over ons maar met ons de opzet gemaakt is." In verschillende andere projecten kwam de publiek-private samenwerking minder uit de verf, zoals de volgende voorbeelden illustreren:

Waar het aanvankelijk een gemeenschappelijk initiatief was, want er staat ook PPS op, publiek-private samenwerking, is het toch meer een overheidsfeest geworden. En we doen natuurlijk mee, want we pakken onze maatschappelijke rol. Maar het voelt anders. (Pilot Serious Crime Taskforce. Eindevaluatie, April 2021, p. 10)

Er is op plekken veel ambitie, maar die houdt niet altijd gelijke tred met de realiteit. Als de gemeente daar sturing op gaat hebben, dan moet de rol beter worden gedefinieerd. Dat ze invloed kunnen hebben op inhoud, de verbindende of faciliterende speler kunnen zijn, maar dat ze niet de rol kunnen pakken van de regie op douane, bedrijfsleven en politie voeren. Je kunt wel gezamenlijke belangen uitfilteren, maar sommige belangen verschillen en dat komt niet altijd overeen met de ambities die ze hebben. Geen enkele organisatie gaat zeggen dat ze het gaan uitvoeren, terwijl iemand anders aan het stuur zit, maar jijzelf het gaat betalen. (I-129)

Tot slot hebben wij geobserveerd dat het niet alleen een opgave kan zijn om bepaalde private partijen aan boord te krijgen, maar dat het minstens zo belangrijk is om hen aan boord te houden. Dat heeft vooral met verwachtingen over en weer te maken en met een helder en accuraat beeld van elkaars routines en werkwijzen. Niet zelden kwam de publiek-private samenwerking onder druk te staan, omdat het in de beleving van de private partner 'zo ontzettend traag ging' aan de kant van de overheid. Zo hebben publieke actoren niet de capaciteit om permanent aanwezig te zijn op risicolocaties of om gelijk opvolging te geven aan meldingen, terwijl private partijen mogelijk wel die verwachting hebben op het moment dat ze aan boord komen. Men vraagt dus aan private actoren om mee te kijken en te melden, maar de ogen en oren van deze partners compenseren dit gebrek aan publieke capaciteit niet helemaal, koppelen vaak slechts beperkt terug en kunnen er zelden ook juridische opvolging aan geven. Bij verschillende projecten waar op de actieve rol van private bedrijven is ingezet, merkten we dat het vooral begon te schuren door een groot verschil in snelheid. Het heeft bij een aantal private partijen vele jaren geduurd vooraleer het belang en de urgentie van ondermijnende (drugs)criminaliteit op het netvlies kwam te staan. Nu die urgentie er is, nemen echter het ongeduld en de irritatie toe wanneer blijkt dat het aan de publieke kant soms jaren duurt vooraleer

er ergens een klap op wordt gegeven. Er is begrip dat sommige processen, zoals bijvoorbeeld veranderingen in wetgeving, lang duren, maar andere aspecten zoals het schijnbaar oneindige gepolder – ‘je kunt je week vullen met overleggen’ - en afstemmen tussen alle mogelijke geledingen van een publieke organisatie, frustreert wel. Een gevolg kan wel zijn dat het vertrouwen in een publiek-private oplossing een deuk krijgt en dat de private partijen zich terugtrekken in eigen initiatieven.

7.5 Resumé

De beschouwing in dit hoofdstuk heeft laten zien dat in diverse projecten uitvoerig is nagedacht en overlegd over de beste wijze waarop de repressieve en preventieve aspecten van de aanpak van ondermijnende criminaliteit op elkaar konden worden afgestemd. In veel projecten zijn in de uiteenlopende sporen – strafrechtelijk, bestuurlijk, publiek-publiek, publiek-privaat – waardevolle initiatieven ontplooid en nieuwe vormen van samenwerking gesmeed, maar het voert te ver om te stellen dat al die initiatieven goed op elkaar zijn afgestemd. Ondanks het mantra dat in beleidsstukken de boventoon voert van ‘één samenwerkende overheid’ ontbreekt de samenhang tussen de verschillende sporen om van een integrale aanpak te kunnen spreken. Er is in de meeste projecten dan ook veeleer sprake van multidisciplinariteit dan van interdisciplinariteit. Organisaties werken samen aan gemeenschappelijke doelen die ook hun eigen doelstellingen vooruithelpen, eerder dan dat ze met een gemeenschappelijke visie en gedeeld uniek doel voor de dag komen (Kagan, Rivera & Parker, 1990). Vooralsnog lijkt dat ook het maximaal haalbare en wellicht dient men op beleidsniveau de ambities op dit vlak bij te stellen. Dat betekent niet dat bepaalde samenwerkingsverbanden onmiddellijk moeten worden afgeschaald, maar wel dat beter wordt nagedacht over de haalbaarheid van sommige plannen en verwachtingen. In de publieke sector is bezinning vereist over een betere verbinding tussen verschillende sporen en trajecten die in het kader van de aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn ontwikkeld. De discussie daaromtrent zou minder moeten worden gevoerd vanuit bestaande structuren of protocollen, maar veeleer vanuit de inhoud en de doelstellingen die met specifieke interventies worden beoogd. Die doelstellingen moeten bepalen welke partijen met elkaar om de tafel gaan zitten en niet andersom, zoals nu nog te vaak gebeurt. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor initiatieven in de sfeer van publiek-private samenwerking. Op dat vlak zijn de afgelopen jaren onmiskenbaar belangrijke stappen gezet. Private partijen hebben enkele jaren nodig gehad voordat het belang en de urgentie van de aanpak van ondermijnende (drugs)criminaliteit ook door hen werd onderschreven. Vandaag staat de problematiek ook bij hen op het netvlies, maar leidt de stroperigheid van de besluitvorming in de publieke sector tot grote ergernis. Er is begrip dat sommige processen, neem veranderingen in wetgeving, lang duren, maar andere belemmeringen, zoals het schier oneindige gepolder en afstemmen tussen alle mogelijke geledingen van een publieke organisatie, stuiten op veel onbegrip. Zoals diverse andere auteurs eerder hebben vastgesteld, heeft het streven naar integraliteit geleid tot uiterst ingewikkelde samenwerkingsverbanden en complexe *governance*-structuren, waarbij veel tijd opgaat aan overleg en besluitvorming. In het volgende hoofdstuk zullen we deze thematiek nader uitwerken.

8 | Manoeuvreren in de Nederlandse overlegcultuur

8.1 Inleiding

In diverse hoofdstukken is al melding gemaakt van het feit dat de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit heeft geleid tot een uitermate complexe *governance*- en overlegstructuur. In het tussenrapport van dit onderzoek is in dit verband al een zekere mate van overgeorganiseerdheid vastgesteld (Nelen et al., 2021a). De verbinding werd toen ook kort gelegd met de Nederlandse overlegcultuur en het toenemende integrale karakter van de samenwerking, die kenmerkend zijn voor de aanpak van complexe problemen in het land. Het proces van het meenemen van alle partijen in een aanpak en het bereiken van consensus over de doelstellingen, strategie en operationele aspecten vergt vaak dusdanig veel overleg, vaak op tal van niveaus, dat het ook kan leiden tot een zekere overlegmoetheid en uiteindelijk inertie. In dit hoofdstuk wordt op deze aspecten nader ingegaan en wordt tevens besproken hoe de diverse partijen zijn omgegaan met de boodschap uit het tussenrapport dat, zoals het destijds door een van de respondenten treffend was gesteld, “veel energie weglekt in het systeem” (I-91).

8.2 Overleg binnen de projecten

Drie jaar evaluatieonderzoek maakt duidelijk dat projectleiders en -medewerkers veel tijd en energie hebben gestopt in het afstemmen van de doelstellingen, het uitdragen van het projectplan en het coördineren van de inspanningen tussen de partners. Overleg was daartoe noodzakelijk op verschillende niveaus: op uitvoerend niveau tussen de direct bij de uitvoering van het project betrokkenen, op het niveau van leidinggevend en op politiek-bestuurlijk niveau. In de zijlijn werd daarnaast met enige regelmaat overleg gevoerd met partijen die niet rechtstreeks bij de aanpak betrokken waren, maar die naar de inschatting van de betrokkenen wel op de hoogte gehouden moesten worden van de belangrijkste ontwikkelingen.

Vanuit diverse evaluatiestudies weten we dat het kennen van elkaar en elkaars werkwijzen en prioriteiten voor een samenwerkingsverband cruciaal is en op diverse wijzen kan worden gestimuleerd. Regelmatig formeel en informeel contact met vaste betrokkenen heeft bijvoorbeeld een positieve uitwerking op het kennen van elkaar, maar ook op het opbouwen van vertrouwen tussen partijen. Regelmatig contact maakt dat de lijnen kort zijn en dat eventuele ruis in de communicatie kan worden gedetecteerd en verholpen (Huisman et al., 2005; Flight et al., 2010; Projectgroep Emergo, 2011; Nelen & Geurtjens, 2018; Schoenmakers & Mehlbaum, 2019). Hoewel de coronapandemie fysiek contact natuurlijk lange tijd bemoeilijkt heeft, zagen we in sommige projecten ook dat men met vallen en opstaan heeft moeten leren dat fysiek bij elkaar zitten van belang is om elkaars taal te leren begrijpen en het project tot een succes te maken.

Flight et al. (2010) schrijven dat wanneer op verschillende niveaus overleg plaatsvindt, van informeel overleg tussen collega's, dagelijkse ochtendbriefings, tot werkgroep-, projectgroep- en opdrachtoverleg en begeleidingscommissies, deze momenten worden ervaren als leeromgeving waarin partijen over en weer van elkaar leren. Die overlegmomenten hebben soms ook tot doel om verschillen in beroepscultuur en gewoonten te overbruggen. Uit de eerder aangehaalde studie van Flight et al. (2010) komt bijvoorbeeld naar voren dat de kennis over de politiek-bestuurlijke organisatie en context waar medewerkers van de gemeente mee te maken hebben beperkt is bij de politie. Op hun beurt opereren de medewerkers van de gemeente minder hiërarchisch dan de politie gewend is om te doen. Mede als gevolg hiervan is de bestuursrechtelijke aanpak op een aanzienlijk andere leest

geschoeid dan de strafrechtelijke en vinden medewerkers het soms moeilijk om zich in elkaars positie te verplaatsen. Regelmatig overleggen, meer geduld, meer inzicht in verantwoordelijkheden van de ander en 'uit je eigen comfortzone durven stappen' zijn volgens Flight et al. (2010) belangrijke voorwaarden om los te kunnen breken van de eigen gewoontes, routines en cultuur. De keerzijde van dit alles is dat partijen zodanig worden opgeslokt door overlegmomenten, dat de uitvoering van hetgeen besproken en overeengekomen is in het gedrang raakt of ernstig wordt bemoeilijkt. Neem bijvoorbeeld de volgende afspraak die in het kader van een van de projecten was gemaakt:

Afgesproken was om in ons project te werken volgens het GAZO-principe. GAZO staat voor 'Geen Actie Zonder Overleg'. Dat houdt in dat er waar mogelijk door convenantpartners geen gebruik mag worden gemaakt van de ontvangen informatie zonder voorafgaand overleg met en toestemming van de convenantpartner waarvan de Informatie oorspronkelijk afkomstig is. Die afspraken stonden mooi in ons convenant beschreven. Maar op de werkvloer bleek dat deze afspraken moeilijk werkbaar waren en tot veel administratieve last leidden. Dan moet je voor vele wisselwarsjes weer om de tafel. (I-17)

Overleg is soms ook nodig om een betere vertaalslag te kunnen maken van wetenschappelijk gefundeerde concepten en modellen naar concrete projecten en interventiemogelijkheden. Een projectmedewerker merkte hierover het volgende op:

Als je werkt met wetenschappelijke concepten – waarover de wetenschap zelf ook nog eens vaak verdeeld is – is de vertaling naar het concrete niveau waarop de meeste partners opereren een heel moeilijke slag. Je krijgt dan te veel 'wetenschappelijk blabla' en vergezochte hypothesen vanuit analisten en voor je het weet drijf je mijlenver af van het probleem, cluster of het netwerk waar het je ooit om begonnen was. Zo'n proces moet je in de kiem smoren. We zitten nu wekelijks met de partners om de tafel om te bezien wie van de partners er ook concreet iets met de intelligence kan doen. Daardoor is de betrokkenheid van die partners ook gegroeid. (R-6)

In vrijwel alle projecten die in het kader van dit onderzoek zijn gevolgd, hebben we een zekere overvloed aan overlegsituaties vastgesteld. Ook dit inzicht is niet nieuw. Terwijl enerzijds de wens bestaat om alle relevante partijen mee te nemen in de integrale aanpak, hebben diverse studies uit het verleden al laten zien dat netwerkvorming ook kan leiden tot stroperige besluitvorming en complexe overlegstructuren. Aangezien het belang van samenwerken door de tijd heen steeds meer is benadrukt en daarmee ook het spelersveld aanzienlijk is uitgebreid, is het probleem van logge besluitvormingsprocessen eerder toe- dan afgenomen. Reeds in 2002 werden in het kader van de evaluatie van het project Financieel Rechercheren dat door de politie werd uitgevoerd, kanttekeningen geplaatst bij "de vele actoren die binnen het project een rol speelden en hun invloed uitoefenden" (Faber & Van Nunen, 2002: 72). In de Proeftuin Hennep leidde dit dan ook bewust tot de keuze voor kleine kernteams van maximaal zes personen, om zo stroperigheid te voorkomen (Flight et al., 2010: 70). Het onderhavige onderzoek laat echter nog maar eens zien dat de complexiteit van het veld waarin men opereert en de daarmee gemoeide belangen bijna onvermijdelijk leiden tot complexe samenwerkingsverbanden en ingewikkelde *governance*-structuren, waarbij veel tijd opgaat aan overleg en besluitvorming. Zes jaar geleden schreven Boutellier en Broekhuizen (2016: 7) nog tamelijk optimistisch in hun analyse van de Taskforce RIEC Zeeland West-Brabant dat netwerken "...in tegenstelling tot wat wel eens wordt gedacht niet de oorzaak zijn van de complexiteit, maar bijdragen aan de oplossing daarvan". Ze voegden daar wel de belangrijke voorwaarde aan toe dat die netwerken

‘slagvaardig’ genoeg moesten zijn. Binnen de acht principes waarop zij hun analyse van slagvaardigheid baseerden, werd echter weinig aandacht besteed aan de verlamme werking die ook van netwerkvorming uit kan gaan. Juist dat negatieve neveneffect heeft zich in diverse projecten die in dit onderzoek zijn gevolgd nadrukkelijk gemanifesteerd. Nog meer dan in 2016 al het geval was, wordt de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit gekenmerkt door gebureaucratiseerde vormen van samenwerking, die de slagkracht van de aanpak niet bepaald ten goede komt. In vergelijking met de onderstaande constatering, die ook uit 2016 stammen, zijn er in zes jaar tijd dan ook vermoedelijk eerder een paar stappen teruggezet dan vooruit (Huisman et al., 2016: 69).³⁰

Binnen de integrale aanpak zijn tal van overlegstructuren, vergadergremia en beslistafels ontstaan. Dit gaat ten koste van de flexibiliteit, herkenning van kansen en slagkracht. Het proces van opsporing van ondermijnende criminaliteit loopt daardoor het risico te verworden tot een bureaucratisch spel, waarbij RIEC, bestuur, politie of taskforce eigen prioriteiten, belangen en problemen hebben. Door ‘kolomdenken’ ontstaat het risico dat partners elkaar onbewust beschouwen als afschuifmogelijkheid. Dit gaat ten koste van de effectiviteit.

Momenteel zijn er erg veel spelers betrokken bij de aanpak van ondermijning. Dit brede en ook gefragmenteerde speelveld leidt in de praktijk niet zelden tot een verlamme rituele dans.

In het tussenrapport (Nelen et al., 2021a) is al kort aangestipt dat in sommige projecten de regie nadrukkelijk bij één partij was neergelegd. In dergelijke *lead organization-governed networks* (Provan & Kenis, 2008) kan het gebeuren dat andere partijen een wat afwachtende houding aannemen, omdat de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij een andere partner ligt. Het overleg in dit soort samenwerkingsverbanden was er meestal op gericht om de andere partijen mee te blijven nemen in het verhaal en tot meer daadkracht aan te zetten. Dit bleek in bepaalde projecten een uitdaging te zijn en het roept de vraag op of de juiste partij de regie heeft gekregen. Een voorbeeld hiervan vinden we in het onderstaande project dat zich richtte op het aanpakken én voorkomen (repressief en preventief) van verwevenheid van de onder- en bovenwereld. De leiding en regie van het project berustten bij de gemeente en er werd ondersteuning geboden door diverse partners uit het RIEC. Over de eigen rol en de invloed daarvan op de samenwerking en het overleg waarmee dat gepaard ging, zei de projectleider het volgende:

Het is complexe materie, er hangt veel onder aan deelonderzoeken, dat komt op mijn bordje als gemeentelijke aanjager, voor de verandering die nodig is. Het gaat om het creëren van een digitale omgeving, zorgen dat de datahuishouding van de gemeente op orde is en het vinden van goede aanspreekpunten binnen en buiten de organisatie om samen op te trekken. Ik loop al wat langer mee en de lijntjes naar de RIEC-partners zijn kort. Ik kan links en rechts wel een potje breken, mensen aan hun jasje trekken en zaken in beweging krijgen. Maar eigenlijk is het vreemd dat wij als gemeente *in the lead* zijn. Als gemeente kun je maar betrekkelijk weinig doen in het tegengaan van witwassen. Dat is eigenlijk meer iets voor de FIOD, politie en justitie. Of via het RIEC. Op de een of andere manier is het erin geslopen dat de gemeente overal aan moet trekken. Dat zal ook wel iets met mij te maken hebben, maar ook met het feit dat anderen op dit terrein niet het initiatief nemen. Eigenlijk zijn we niet aan zet en zijn we in dit project veel te afhankelijk van

³⁰ Zie hierover meer in hoofdstuk 7 | Integraal samenwerken.

anderen. Het kost veel duwen en trekken en tijd en energie om iedereen aan de gang te krijgen en te houden. Maar als we dan rondom een bepaald deelprobleem een actiedag organiseren, is iedereen blij en kunnen we weer even vooruit. (I-8)

In het onderzoek zijn ook voorbeelden aangetroffen van *participant-governed networks* (Provan & Kenis, 2008), waarin de verschillende organisaties die binnen het project samenwerken allemaal in min of meer gelijke mate de regie hebben. Dergelijke *governance*-structuren herbergen het risico van een overvloed aan overleg, omdat voortdurend moet worden gemonitord of men nog op de afgesproken weg is, of afspraken worden nagekomen en hoe taken en activiteiten op elkaar moeten worden afgestemd. In de volgende casus komt een aantal van deze problemen samen:

Als je goed kijkt bij de vorming van dit project, dan is het niet 100 procent doordacht. Mijn vrije vertaling is dat er te makkelijk gedacht is: “we gaan integraal samenwerken, we zetten de operationele partners bij elkaar en die gaan zakendoen”. Dat is een mooie gedachte, maar is in de praktijk moeilijk te realiseren. Nog even los van de inhoud, maar de ervaring van de afgelopen tijd is dat het project sturing mist. Als ik kijk naar al die overleggen... Het is toch vooral eens in de veertien dagen: wat zijn doelen, wat hebben we gedaan de afgelopen periode, en of ze de uitvoering ingaan tussen diensten of binnen de eigen koker. Er is geen partij die de regie voert. Dat is eigenlijk doodzonde, want in het projectteam zitten heel enthousiaste en goede mensen. Die willen wel, maar over de richting waarmee men met het team heen wil, blijft men maar discussiëren. (R-2)

In een aantal van de bestudeerde projecten is uiteindelijk een tussenvorm ontstaan, waarbij de regie officieel lag bij een bepaalde instantie, maar in de praktijk de projectleider niet de macht en middelen had om daadwerkelijk regie te voeren. Bepaalde projecten zijn ook ingestoken vanuit het idee dat een regievoerder niet bij voorbaat was aangewezen, om zo bij de afzonderlijke partners de verantwoordelijkheid neer te leggen en meer synergie in de samenwerking te creëren. In de praktijk leidde dit ertoe dat in verschillende deelprojecten de regie door verschillende partners werd gevoerd. Op zichzelf is dat een pragmatische en werkbare oplossing gebleken, maar de vraag die resteert, is of er dan nog een overkoepelende coördinator nodig is om het overzicht over alle projecten te bewaren.

Het bovenstaande idee dat een regievoerder niet bij voorbaat was aangewezen, leidde er niet in alle gevallen toe dat de regie door verschillende partners werd gevoerd. In de praktijk draaide het er ook op uit dat de partij die aanvankelijk de leiding nam daar niet meer van afkwam, omdat de andere partners daar kennelijk tevreden mee waren.

8.3 De omgeving: vele parallelle trajecten

De 13 projecten die in het kader van dit onderzoek zijn gevolgd, werden uiteraard niet in een maatschappelijk vacuüm uitgevoerd. Het voorbeeld van de Uitvoeringsagenda in de *Rotterdamse Haven* laat goed zien dat diverse met versterkingsgelden gefinancierde projecten opereerden naast andere initiatieven die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan en te voorkomen. Zo zijn er naast de projecten die in het kader van de versterking van de aanpak ondermijnende criminaliteit aandacht besteden aan wijkgerelateerde problemen, separate preventieprojecten in kwetsbare wijken in acht Nederlandse gemeenten gestart, eveneens met

financiële ondersteuning vanuit Den Haag.³¹ Een ander goed voorbeeld van een project waaromheen tal van andere plannen en agenda's cirkelden, is het project *Buitengebied* in Oost-Nederland. In het kader van dit onderzoek is daarbij vooral gelet op de inspanningen die werden verricht in relatie tot het traject *Keurmerk Veilig Buitengebied* en de *Analyses Buitengebied* en de bijeenkomsten die in dat kader werden georganiseerd. Er gebeurt in dit verband echter aanmerkelijk meer, zowel regionaal als landelijk. In het *Praktijkprogramma Integrale Aanpak Buitengebied Oost-Nederland 2020-2022* worden de pijlers waarop dit programma rust en de diverse activiteiten en daaraan verwante overlegvormen op een rij gezet. Een greep uit de tekstpassages in de brochure over het praktijkprogramma die in februari 2022 het licht zag, laat zien dat er door een groot aantal partijen veel inspanningen zijn geleverd om de benodigde coherentie in het programma aan te brengen en te waarborgen:

Kader 10. Praktijkprogramma Integrale Aanpak Buitengebied Oost-Nederland

Het Praktijkprogramma Integrale Aanpak Buitengebied Oost-Nederland 2020-2022 rust op vier pijlers: het tegengaan van leegstand van stallen en schuren, het herwinnen van vertrouwen en vergroten van de meldingsbereidheid onder de (boeren-)bevolking, het vergroten van kennis en inzicht en het vergroten van de interventiekracht. Het RIEC Oost-Nederland is met de provincies en het Platform Veilig Ondernemen (PVO) ook trekker van de landelijke Kenniskring Buitengebied en de recent opgerichte Kenniskring Buitengebied Oost-Nederland. In de landelijke Kenniskring Buitengebied participeren sinds 2019 bestuurlijke overheden (gemeenten, provincies), RIEC's, de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO), het CCV, PVO, Ministerie van Justitie en Veiligheid, RVO (Rijksdienst voor ondernemend Nederland) en projectleiders van regionale buitengebiedprojecten. Tijdens deze kenniskring worden good practises, analysemethoden en innovaties gedeeld, en wordt de basis gelegd voor samenwerking en bilaterale afstemming.

Daarnaast heeft de provincie Gelderland met 77 (semi-)overheidsinstanties de Agenda Veilig Buitengebied Gelderland 2019-2022 opgesteld. Dit is een intentieverklaring waarin de 77 partijen, waaronder gemeenten, politie, provincie, OM, RIEC Oost-Nederland, terreinbeherende organisaties en belangenverenigingen gezamenlijk het doel hebben gesteld om het Gelderse buitengebied veilig te houden. Op basis daarvan is het project Buitengebied gestart.

Het RIEC Oost-Nederland, de provincies Gelderland en Overijssel en het Platform Veilig Ondernemen Oost-Nederland (PVO/CCV) hebben in 2020-2021 de handen ineengeslagen om meer samenhang te creëren tussen de bestaande projecten én nieuwe initiatieven te ontplooiën bij de bestrijding van ondermijning in het buitengebied. Ook hebben zij de eigen (geplande) activiteiten op elkaar afgestemd binnen het Praktijkprogramma Integrale Aanpak Buitengebied Oost-Nederland 2020-2022 en het daarbij behorende Actieplan.

Bedacht moet worden dat naast dit complexe geheel van preventieve activiteiten ook diverse andere spelers (politie, bijzondere opsporingsdiensten en het openbaar ministerie) allerhande inspanningen

³¹ *Kamerstuk II 2021/22, 29 911, nr. 337.*

leveren in de strafrechtelijke sfeer. Idealiter zouden al die inspanningen aan elkaar moeten worden verbonden, maar zoals reeds eerder is geconstateerd in hoofdstuk 7 | *Integraal samenwerken*, is in dit opzicht de praktijk weerbarstiger dan de theorie.

Niet alleen met betrekking tot de ondermijningsproblematiek in de haven van Rotterdam en het buitengebied in Oost-Nederland buitelen diverse agenda's, initiatieven en projecten over elkaar heen, ook in andere grotere projecten is het soms lastig om een goed overzicht te krijgen en te behouden van het scala aan projecten dat in het kader van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in gang is gezet. De complexiteit van sommige projecten en de integrale structuur maakt het ook moeilijk om binding te creëren tussen partners en een project. Neem bijvoorbeeld het project *1 Smart Overheid* dat destijds is ontwikkeld door de Taskforce RIEC Zeeland West-Brabant.³² Ook dat is op het eerste gezicht niet eenvoudig te doorgronden. Het conceptuele model van dit project werd, zoals in hoofdstuk 3 | *Het fundament van de aanpak* reeds kort werd toegelicht, ontwikkeld door defensiespecialisten en impliceerde dat op alle niveaus (strategisch, tactisch en operationeel) door alle partners gewerkt zou worden volgens de cyclus van (integrale) intelligence-besluit-interventie. De toelichting en visualisaties van dit project oogden uitermate complex en vereisten veel nadere uitleg. Het project is tweemaal door een externe commissie – de Commissie van der Vlist – geëvalueerd.³³ Naar aanleiding van een aanbeveling in het tweede rapport van deze commissie om een betere verbinding tot stand te brengen met het Taskforce-RIEC-bestuur en de betrokken partners, reageerde de leiding van *1 Smart Overheid* als volgt. Een van de voorgestelde maatregelen is, zo blijkt uit onderstaande reactie, de installering van een nieuwe ambtelijke stuurgroep. Er werd met andere woorden een nieuwe bestuurslaag gecreëerd.

Vanuit de constatering dat de volgende fase vroeg om een betere verbinding met het Taskforce-RIEC-bestuur en een betere verbinding met de partners, zijn recent twee gemandateerde portefeuillehouders vanuit het bestuur aangesteld en wordt er aanstonds een Ambtelijke Stuurgroep ingericht. Hiermee worden zowel het programma, maar vooral ook de bestuurders beter gepositioneerd voor de komende besluitvormende fase en (mogelijke) implementatiefase. Daarnaast gaat deze programmaliijn de portefeuillehouders en de programmaleiding faciliteren in het beter in verbinding zijn met stakeholders op nationaal niveau en stakeholders in de andere regio's om vanuit dat contact lessen en ervaringen mee te nemen naar het eigen programma en blauwdrukken vanuit 1SO te delen met anderen.³⁴

1 Smart Overheid dient, net als een aantal andere initiatieven die in het kader van dit onderzoek zijn geëvalueerd, meer te worden opgevat als een programma dan als een specifiek project. Dat programma is uiteindelijk wel vertaald in een aantal concrete proeftuinen, waarin de basisprincipes en uitgangspunten van *1 Smart Overheid* in de praktijk konden worden toegepast. Een ander voorbeeld van een initiatief dat als een programmatische aanpak kan worden bestempeld, is het programma *Straatwaarde(n)*. Dit programma van regio Midden-Nederland richt zich op het thema cocaïne in relatie tot de jeugd aanwas en combineert preventie en repressie.

³² Inmiddels zijn de Taskforce Zeeland-West Brabant en de twee RIEC's die in Brabant operationeel waren in elkaar opgegaan.

³³ De eerste keer in november 2018 door middel van het rapport "Bevindingen Experttoets 1 Smart Overheid Brabant Zeeland", de tweede keer in mei 2020 door middel van het rapport "Schouders eronder en voorwaarts; Voortgang programma 1SO".

³⁴ Uit: Toelichting vanuit het programma 1 Smart Overheid op het rapport van Hiemstra et al. (2020).

De repressieve aspecten in de aanpak richten zich op de zichtbare, schadelijke (en de samenleving ondermijnende) effecten van de cocaïneproblematiek. Het preventieve spoor richt zich op het ontwikkelen en gebruiken van effectieve barrières om de aanwas van jonge criminelen duurzaam in te dammen.” (Districtelijk Team Ondernijning Utrecht-Oost, 2021, p.9)³⁵

Het programma *Straatwaarde(n)* rustte op een stevige pijler ‘kennis en analyse’, waarin op uiteenlopende wijzen is geprobeerd het inzicht in de onderliggende problematiek te vergroten en deze kennis te vertalen naar de praktijk en te gebruiken in concrete interventies. Voor de overdracht van de kennis binnen de regio – maar ook daarbuiten – is gebruikgemaakt van tal van methoden, zoals Masterclasses, Summerschools, trainingen, colleges en podcasts. Het vanuit *Straatwaarde(n)* ontwikkelde leertraject “Kapot Sterk” is inmiddels landelijk uitgedragen en ook elders geïmplementeerd. Zie over deze initiatieven in relatie tot kennis, onderzoek en analyse meer in hoofdstuk 9 | *De lerende overheid*.

In een *programmatische* strategie, zoals die onder andere in *1SO* en *Straatwaarde(n)* is toegepast, staan veelal de inhoudelijke doelen en logica centraal. Een literatuurstudie, uitgevoerd door Van Delden (2009), laat zien dat een programmatische strategie bij het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden zeker bruikbare handvatten voor samenwerking kan opleveren, maar vaak minder duurzame resultaten genereert dan een *exploratieve* strategie, waarin een reeds bestaande samenwerking wordt uitgediept en uitgebreid met inzet en energie van de partnerorganisaties. Met een programmatische strategie is er meer kans op conflict. Wanneer de inhoud voorop staat, kan de interactie moeilijk verlopen, zeker wanneer fricties over belangen onuitgesproken blijven (Van Delden, 2009). Het gevolg is vaak dat maatschappelijke partners weinig enthousiast zijn over het overheidsbeleid en het daarmee verzwakken. Ze committeren zich weliswaar voor de samenwerking maar blijven naast elkaar werken (Nelen et al. 2012).

Onze observaties in de verschillende projecten/programma’s zijn te beperkt geweest om algemene uitspraken te kunnen doen over de vraag of de bovenstaande inzichten over een programmatische strategie in alle opzichten van toepassing zijn op de programma’s die in het kader van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn ontwikkeld en door ons zijn gevolgd. Herkenbaar is wel dat het in een dergelijke aanpak veel moeite kost om de maatschappelijke partners blijvend aan de uitvoering van het programma te committeren. Een van de betrokkenen repte in dit verband over een “uitputtingsslag” en voegde daaraan toe dat “mijn geloof in de toegevoegde waarde van netwerkend samenwerken niet is afgenomen, maar mijn geloof in het aanbrengen van systemische veranderingen wel” (I-51).

Overigens impliceert het bovenstaande niet dat er in een exploratieve strategie minder overleg plaatsvindt dan in een programmatische strategie. Op zich kon binnen de projecten die zich bedienden van een dergelijke strategie op uitvoerend niveau vaak wel worden voortgebouwd op een al redelijk stevige vertrouwensbasis en kon het aantal overlegmomenten op dat niveau worden beperkt. Maar in de schil om de uitvoering heen – bestaande uit klankbordgroepen of stuurgroepen waarin de leidinggevenden waren verenigd – vonden soms uitvoerige overlegsessies plaats. Centraal daarin stonden vaak het doel van het project, de verdeling van taken en middelen en het uitdragen van de resultaten naar buiten toe. Zoals een van de betrokkenen bij een dergelijk project verzuchtte:

³⁵ In een later stadium van dit programma zijn hieraan ook curatieve elementen toegevoegd. Zie hierover meer in hoofdstuk 9 | *De lerende overheid*.

De uitvoering stond eigenlijk meteen in de startblokken. We wisten wat we wilden en van elkaar konden verwachten. Maar toen kwam in het hogere management de discussie op gang of we subjectgericht of objectgericht gingen werken. En het duurde behoorlijk lang voordat die discussie was beslecht. En dan heb ik het nog even niet over de discussies over capaciteit, het delen van informatie en wie het project naar buiten toe moest uitdragen. Je weet dat het erbij hoort, maar het kan de boel behoorlijk ophouden. (I-17)

Een cruciale factor in relatie tot de uiteindelijke totstandkoming en doorontwikkeling van dit soort projecten was of de personen die bij de diverse overlegsituaties aanwezig waren, voldoende mandaat hadden om namens de organisatie die zij vertegenwoordigden ook daadwerkelijk knopen door te hakken. In de meeste projecten was dat wel het geval, maar in een enkel geval leidde het gebrek aan mandaat tot een uiterst stroperige besluitvorming en soms zelfs tot beëindiging van het project.

Om de in projecten geconstateerde overlegmoeheid terug te dringen, is er in sommige projecten wel initiatief genomen. Zo werd er scherper gekeken wie er daadwerkelijk bij een bijeenkomst aanwezig diende te zijn en in een paar projecten werd ervoor gekozen om de projectleider als coach in te zetten en dus als een soort ‘vliegende keep’ bij alle deelprojecten, zodat niet alle deelprojectleiders altijd aanwezig moesten zijn bij algemene vergaderingen.

8.4 Resumé

De bovenstaande voorbeelden maken duidelijk dat de organisatie van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in sommige projecten zeer gedifferentieerd is en over veel schijven loopt. Om het overzicht enigszins te bewaren en de afstemming tussen projecten te bevorderen, wordt begrijpelijkerwijs veel overlegd en worden soms ook nieuwe gremia in het leven geroepen. De vaststelling dat het zo moeilijk blijkt om het aantal overlegvormen terug te dringen en de *governance*-structuur te vereenvoudigen, is geen toeval. De gang van zaken bij de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit vertoont parallellen met de aanpak van de coronacrisis, de Groningse gascrisis, de toeslagenaffaire en de klimaat-, stikstof- en droogtecrisis.³⁶ Zonder de diverse crises aan elkaar gelijk te willen stellen, laten voorlopige analyses van die ‘crises’ op een punt een opvallende overeenkomstigheid zien. Niet alleen is een overstelpende hoeveelheid onderzoeksrapporten gepubliceerd over de betreffende kwesties – waarbij soms ook het middel van het parlementaire onderzoek of zelfs de parlementaire enquête in stelling is gebracht – ook is op alle niveaus veel overleg met veel partijen over hoe die crises het hoofd te bieden en met de gevolgen ervan om te gaan. De reflex om met zoveel mogelijk belanghebbenden in contact te treden, past in de Nederlandse overleg- en poldercultuur. Daarover werd in de jaren negentig van de vorige eeuw nog de loftrumpet gestoken in relatie tot de aanpak van de belangrijkste sociaaleconomische vraagstukken van die tijd, maar inmiddels wordt door verschillende auteurs van diverse pluimage (onder andere Frederik, 2021, Derksen, 2022) gewezen op de keerzijde ervan. In de genoemde crises blijkt dat veelvuldig overleg namelijk niet te hebben geleid tot een grotere slagvaardigheid, maar veeleer tot bestuurlijke inertie en onzekerheid. In zijn analyse van de eerste fase van de coronacrisis wijst de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) bijvoorbeeld op de overvloed aan coördinatiestructuren en besluitvormingsgremia (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2022). De OvV (2022: 7) constateert dat:

³⁶ Waarbij we maar even in het midden laten of de term ‘crisis’ niet aan inflatie onderhevig is en tegenwoordig wat al te gemakkelijk in de mond wordt genomen.

Vanwege de breedte en duur van de coronacrisis schoven steeds meer deelnemers aan bij de crisisteams binnen de nationale crisisstructuur, met name in de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). Daardoor kwam snelle en daadkrachtige besluitvorming in het gedrang. De minister-president deed daarom een aanpassing op de nationale crisisstructuur door het organiseren van afstemming in een kleinere samenstelling in het Torentjesoverleg en het Catshuisoverleg. De sturing op de crisis verplaatste zich hiermee informeel naar andere overleggen dan de MCCb. Op deze manier ontstond er naast de formele structuur ook een informele structuur voor de besluitvorming en werd de crisisorganisatie diffuus. Het was niet altijd duidelijk op wat voor manier de aanpassingen aan de nationale crisisstructuur zich verhielden tot de formele besluitvormingsroute. De veelheid en verscheidenheid aan coördinatiestructuren en besluitvormingsgremia zorgden met name op ambtelijk niveau voor onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en de vraag wie het geheel coördineerde en aanstuurde.

Ook in het kader van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit is de wijze waarop diverse projecten zijn vormgegeven dermate complex, dat het heeft geleid tot veel overleg dat zich niet evenredig heeft vertaald in concrete actie. Netwerkvorming is een doel op zichzelf geworden en te weinig wordt de vraag opgeworpen en bediscussieerd wat een nieuw samenwerkingsverband of team toevoegt aan reeds bestaande gremia. De jarenlange discussie over de noodzaak van een nieuw multidisciplinair interventieteam – in hoofdstuk 3 | *Het fundament van de aanpak* werd hieraan al kort gerefereerd en beschreven dat in plaats van het MIT inmiddels het NSOC het leven heeft gezien – is hiervan een goed voorbeeld. Het voorstel van de minister dat “voor de periode van de komende achttien maanden een wezenlijk deel van de interventiecapaciteit van het NSOC niet in het samenwerkingsverband komt, maar vanuit de moederorganisaties beschikbaar wordt gesteld wanneer nodig”³⁷, roept wel weer nieuwe vragen op. De minister refereert in dit verband aan “besluitvorming en coördinatie vanuit het samenwerkingsverband op plannen die door de partners in het samenwerkingsverband gezamenlijk zijn opgesteld”³⁸. Gezien de ervaringen die in dit onderzoek zijn opgedaan, kan dat wel eens een moeizaam proces worden - dat in ieder geval weer gepaard zal gaan met veel overleg.

In zijn column in de Volkskrant van 4 augustus 2022 verwoordde Jean-Pierre Geelen zijn zorgen over de overgeorganiseerdheid van de Nederlandse overheid op ironische wijze over de aanpak van het probleem van de droogte. Zijn column had evenwel net zo goed over de aanpak van ondermijning kunnen gaan:

Droogte is een serieus probleem, dat we (of ‘zullie in Den Haag’) veel te lang hebben veronachtzaamd – zoals zoveel problemen die je van mijlenver zag aankomen en voor ons uitschoven. Nu, 25 jaar later, is het watermanagement van Willem Alexander uitgegroeid tot een bestuurlijk waterhoofd.... Er is een “Beleidstafel Droogte”, die bestaat uit vertegenwoordigers van vier ministeries, Rijkswaterstaat, het Managementteam Watertekorten, de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Staf Deltacommissaris, de Vewin en het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving. Ook zijn er nog het Bestuurlijk Platform Zoetwater en de

³⁷ Kamerstuk II, 2021/22, 29 911, nr. 350.

³⁸ Kamerstuk II, 2021/22, 29 911, nr. 350.

Stuurgroep 'Ruimtelijke Adaptie', die opereerden 'in samenwerking met de kennisinstellingen'.

En nu is dus het Managementteam Watertekorten (MTW) bijeengeroepen, voor het eerst sinds 2018. Alsof de Rayonhoofden vergaderen over een Elfstedentocht. Omdat ook ik dreigde te verzuipen in deze zee, nam ik mijn toevlucht tot Wikipedia: 'Het MTW wordt geadviseerd door de waterbeheerders, verenigd in de Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW). Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Unie van Waterschappen, en het Interprovinciaal Overleg (IPO)'.

Op het terras heb ik zachtjes zitten huilen. Het traanwater schonk ik aan de platanen die het dankbaar opzogen.

9 | De lerende overheid

9.1 Inleiding

De aanpak van ondermijning vraagt om een andere manier van kijken, denken en doen. Om dat te ondersteunen en te bevorderen, is het van belang dat de denken doe-werelden en leerervaringen breed beschikbaar komen.³⁹

Zo luidt de opgave die medio 2017 in de Toekomstagenda Ondermijning werd neergelegd. Naast het creëren van een brede maatschappelijke beweging tegen ondermijnende criminaliteit was een tweede belangrijk uitgangspunt van de versterkingsbeweging dat aansluiting zou worden gezocht bij de beginselen van lerende organisaties. Concreet betekende dit dat de verschillende betrokken actoren actief succes- en faalfactoren zouden moeten identificeren en deze al gedurende de looptijd van de projecten moesten internaliseren en implementeren. Ook lag een nadruk op het delen van deze ervaringen met andere projecten en partners in de keten. In deze lerende aanpak zou specifiek rekening gehouden moeten worden met de reeds *“geleerde lessen over de weerbaarheid van werkelijk integraal werken en optreden als één overheid en het betrekken van het benodigde maatschappelijke middenveld”*. (zie kader 11).⁴⁰ Kenmerkend voor deze lerende aanpak zou zijn dat het gaat om *“beleid in uitvoering dat zich continue moet doorontwikkelen, dat er ruimte is om te falen en dat het veld een spiegel krijgt voorgehouden”*, aldus een van de betrokkenen (116).

In dit hoofdstuk reflecteren we op de wijze waarop dat leren in de praktijk invulling heeft gekregen. Hoe heeft leren in het design van de versterkingsbeweging een plek gekregen en hoe is dat leren van de grond gekomen? Welke succesfactoren kunnen we daarbij aanwijzen en wat staat leren in de weg? En in hoeverre is het gelukt om de *“geleerde lessen over de weerbaarheid van werkelijk integraal leren en optreden als één overheid”* in de praktijk in te bedden? In wat volgt, beginnen we met hoe leren binnen de afzonderlijke projecten vorm heeft gekregen. Daarna bespreken we of en hoe er verbinding tussen projecten tot stand is gekomen en de mate waarin we op landelijk niveau van een lerende overheid kunnen spreken waar het gaat om de aanpak van de georganiseerde criminaliteit in het algemeen en de versterkingsbeweging in het bijzonder.

³⁹ De Toekomstagenda ondermijning is gepubliceerd als bijlage bij *Kamerstuk II 2016/17, 29911, nr. 167*. De betreffende passage is opgenomen op pagina 3 van de Toekomstagenda.

⁴⁰ Bijlage bij *Kamerstuk II 2016/17, 29911, nr. 167, p. 2*.

Kader 11. Lessen integrale aanpak uit het verleden

In de Toekomstagenda ondermijning (Kamerstuk II 2016/17, 29911, nr. 167, p. 10) werd als belangrijke opgave voor de versterkingsbeweging geformuleerd dat rekening gehouden moest worden met de lessen uit het verleden naar de integrale aanpak en samenwerking tussen overheidsorganisaties:

“De praktijkervaringen van de afgelopen jaren, de gehouden interviews en diverse recente evaluaties leren dat het motto ‘Integraal, tenzij...’ en ‘optreden als één overheid’ breed wordt onderschreven, maar dat het in de praktijk vaak schort aan uitvoeringskracht bij het samenwerken als één overheid. Daarvoor worden verschillende oorzaken genoemd, onder andere:

- Conflicterende prioriteiten van organisaties; door het ontbreken van gezamenlijke doelstellingen waar gezamenlijk op wordt gestuurd, zijn eigen organisatiedoelen en afrekenmechanismen leidend, dit gaat niet goed samen met een integrale aanpak;
- Onvoldoende focus in de aanpak;
- Onduidelijkheid over of onvoldoende praktisch toepasbare kennis over wettelijke mogelijkheden om informatie te delen; wettelijke beperkingen aan informatie-uitwisseling;
- Onduidelijkheid of onvoldoende verbinding tussen verschillende sturingsniveaus, stuurgroepen, stuur- en weegploegen, et cetera als het gaat om prioritering en toedeling van capaciteit;
- Onvoldoende aansluiting tussen lokaal/regionaal aangestuurde organisaties en meer landelijk gestuurde diensten;
- Onvoldoende kwaliteit en kwantiteit recherche, met name financiële en digitale expertise;
- Onvoldoende slagkracht, capaciteit en kennisniveau kleinere gemeenten;
- Een meer actievere rol lokaal bestuur leidt tot tegenreacties vanuit de georganiseerde misdaad en daarmee tot nieuwe vragen en dilemma’s over weerbaarheid en integriteit.”

9.2 Leren binnen de projecten

9.2.1 Leren *by design*

In 1978 verscheen het – inmiddels beroemde – boek *Organizational Learning* van de hand van organisatiewetenschappers Chris Argyris en Donald Schön. Hun boek richt zich op leerprocessen binnen en tussen organisaties en bespreekt wat het leervermogen van organisaties beïnvloedt en hoe dat leervermogen kan worden vergroot. Hoewel zij niet expliciet (noch uitsluitend) publieke organisaties als uitgangspunt van hun betoog namen, werd destijds de basis gelegd voor de gedachte

dat ook de overheid zou moeten leren en dat veel van de problemen waarmee overheidsorganisaties te maken hebben, voortkomen uit een gebrekkig leervermogen van diezelfde overheid (WRR, 2006). Sindsdien is een overweldigende hoeveelheid literatuur tot stand gekomen over 'de lerende overheid' (Van Gunsteren, 1985; 't Hart, Hufen & Duin, 1998; Van der Knaap, 1997; 2006; WRR 2006). Het zal geen verbazing wekken dat die literatuur laat zien dat leren niet vanzelf gaat. Leren vereist niet alleen een visie op leren, maar om te voorkomen dat leren in de waan van de dag uit het oog raakt, moet leren ook actief een plaats krijgen in de vormgeving en structuur van organisaties of in het design van projecten.

Hoewel leren een centraal uitgangspunt van de versterkingsbeweging was, was leren in geen van de door ons gevolgde projecten als expliciete doelstelling van het project opgenomen. Dat neemt niet weg dat leren in de projecten op verschillende manieren vorm heeft gekregen. In enkele projecten werden trainingen en opleidingen ontwikkeld of projecten hadden bijvoorbeeld expliciet als doelstelling om stakeholders in de samenleving meer bewust te maken van en te leren over (de aanpak van) ondermijnende criminaliteit of ze richten zich op het duurzaam vasthouden en verspreiden van kennis over ondermijning. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten in wijken, het ontwikkelen van podcasts, colleges en onderwijsmateriaal voor op scholen en het uitdragen van het project in de media. In hoofdstuk 8 / *Manoeuvres in de Nederlandse overlegcultuur* is in dit verband al even stilgestaan bij de wijzen waarop dit in het programma *Straatwaarde(n)* vorm heeft gekregen. Voor de overzichtelijkheid illustreren we de belangrijkste pijlers uit dit programma in relatie tot het versterken van het leervermogen in Kader 12.

Kader 12. Straatwaarde(n)

Het programma *Straatwaarde(n)* richt zich op het voorkomen van (de doorgroei van) jonge nieuwkomers op de criminele ladder. Een belangrijke pijler van het programma betreft de weerbaarheid tegen de verleidingen uit het criminele drugsmilieu te vergroten en te versterken door onderzoek, analyse en het verspreiden van kennis. Daartoe organiseert het programma ieder kwartaal zogenaamde Q-colleges waarin experts en ervaringsdeskundigen vertellen over de verleidingen uit het drugsmilieu, het programma maakt podcasts en publiceert 'wist je dat' informatie op haar website en heeft onder andere het onderwijsprogramma 'Kapot Sterk' ontwikkeld om met leerlingen in groep 7 en 8 van de basisschool een start te maken met de weerbaarheid tegen verleidingen.

Zie <https://veiligheidscoalitie.nl/apothekerskast/georganiseerde-ondermijnende-crim/straatwaarden2/>

Hoewel het leren in deze projecten niet zozeer intern gericht was op het ontwikkelen of verbeteren van het project en het proces van samenwerken als zodanig, maar vooral extern gericht was op andere stakeholders, heeft het er in de betreffende projecten wel voor gezorgd dat leren als grondhouding in de projectorganisatie zat. Die grondhouding wordt mooi geïllustreerd in Kader 13.

Kader 13. Learning by doing

In een van de projecten is het duurzaam vasthouden van kennis over ondermijning een van de hoofddoelen van het project. De projectleider is iemand voor wie leren in 'de haarvaten' zit. Hoewel werkzaam bij een van de RIEC's, heeft deze projectleider een achtergrond in didactiek en kennis van effectieve leermethoden. De projectleider is ervan overtuigd dat leren een blik van buiten vereist, de bereidheid om buiten je comfortzone te stappen en dat mensen het meest betekenisvol leren door ervaringen:

“Training in een andere vorm is beter dan in een klasje, want als je iets beleeft leer je beter, je onthoudt het beter. Die focus op beleven en ervaren sloeg kennelijk aan bij de programmaraad. Er is steeds wel gekeken hoe we beter kunnen opleiden en trainen, maar we vallen ook steeds weer terug in oude patronen. Ik steek veel energie in het doorbreken van die patronen. De leiding aan de top zet de toon en dat zijn meestal niet de meest vrijdenkende en vooruitstrevende individuen in dit opzicht. Die bewandelen toch vaak de gebaande paden. Natuurlijk moer er wel leiding en focus zijn, maar vaak resulteert dat te veel in de keuze voor veilige mensen die denken en kijken zoals de leiding dat doet, maar je moet juist mensen om je heen hebben die je challengen, je moet een gemêleerd gekleurd gezelschap om je heen hebben... ik zie dat wel langzaam veranderen...maar er is nog wel veel werk te doen op dat gebied. Ik denk trouwens dat mijn enthousiasme ook wel heeft bijgedragen tot de keuze voor het project.” (I-120)

De projectleider heeft het team bij een van de eerste bijeenkomsten letterlijk laten meebouwen aan hun eigen werkplek. Daarbij werd bijvoorbeeld iemand die goed kon schilderen, gekoppeld aan iemand die daar minder goed in was. De projectleider: “Dat bespaart kosten, brengt mensen samen, zorgt voor ownership en het is niet langer een anoniem project van één iemand... ik heb dat tevens gedaan met veel aandacht voor het individu en dan voelen mensen zich erkend en werken daardoor graag mee.” (I-120)

In sommige projecten heeft leren wel in het design van het project een plaats gekregen in de vorm van interne of externe evaluaties en reflectiesessies. In sommige projecten liep vanaf de start van het project een onderzoeker mee (in het ene geval een interne onderzoeker en in het andere geval een extern bureau), die gedurende de looptijd van het project leerervaringen in kaart bracht en teruglegde bij de betrokkenen. In een ander project zijn vanaf de start geregeld zogenoemde stocktakes gepland en gehouden, waarbij de deelprojecten de resultaten van hun project presenteerden en reflecteerden op hun ontwikkelproces. Ook werden er door projecten consultants in de arm genomen en werden er (veel) evaluaties uitgevoerd door externe partijen.

9.2.2 Ontwikkeling van leren

Het bovenstaande roept de vraag op hoe de verschillende projecten zich gedurende de afgelopen drie jaar hebben ontwikkeld. Wat waren belangrijke lessen en welke aanpassingen hebben de projecten ondergaan en waarom? Hoe zijn de projecten omgegaan met interne en externe reflecties, inclusief de onze, die tussentijds zijn gegeven? Hoe hebben de betrokkenen verandering aangepakt en wat zijn dan de sleutels tot succes?

Terugkijkend op drie jaar versterkingsbeweging, kunnen we concluderen dat de verschillende projecten zonder uitzondering verandering hebben doorgemaakt. Dat was van meet af aan ook de verwachting. Zoals eerder toegelicht, moesten de projectplannen in redelijk korte tijd worden geschreven. Dat betekende dat projectplannen in veel gevallen nog verre van uitgekristalliseerd waren, dat er lang niet altijd duidelijke doelen waren geformuleerd en dat na toekenning van de financiering in veel gevallen nog projectleiders moesten worden gezocht die logischerwijs ook hun eigen visie op de problematiek en de aanpak in het project probeerden te brengen. Een programmaleider licht toe:

Over het geheel zijn er wel wat aanpassingen gemaakt. De projecten zijn in zes weken gevormd. Pas daarna zijn projectleiders aangesteld die ook weer hun eigen kennis en idealen meenemen. In de voortgangsberichten is daardoor ook een meer precieze invulling van de projecten te vinden. Alsnog worden er punten bijgesteld, wanneer bepaalde zaken niet blijken te werken. Hierbij wordt ook het lerende centraal gesteld: het is mogelijk om bij te stellen. (I-124)

Als we kijken naar hoe de projecten zich hebben ontwikkeld, dan zie we als een van de belangrijkste ontwikkelingen dat er in de verschillende projecten gaandeweg steeds scherpere keuzes zijn gemaakt in waar het project zich wel én niet op diende te focussen. Dat was grotendeels noodgedwongen. Zo zagen we aanvankelijk vrij brede, ambitieuze en omvangrijke projecten die door groot enthousiasme bij de betrokkenen of door onvoldoende afbakening in eerste instantie nog omvangrijker werden. Dat was bijvoorbeeld het geval in een project waar bij de start geen concreet projectplan lag met een duidelijke afbakening, jaardoelen en een planning van activiteiten. De projectleider, die bovendien ook betrokken was bij allerlei andere ondernemingsprojecten, gaf aan dat hij met zoveel verschillende dingen bezig was dat het moeilijk was het project af te bakenen en ‘elk draadje waar hij aan trok werd vanzelf een staalkabel’. Toen deze projectleider niet lang daarna - gepland – vertrok naar een ander project, heeft de nieuwe projectleider de nadruk gelegd op het stellen van concrete doelen en op te leveren producten die nog binnen de looptijd van het project (er was op dat moment nog anderhalf jaar te gaan) haalbaar konden zijn. Zo werd een e-learning module ontwikkeld en is er nagedacht over hoe het project op langere termijn binnen de organisatie te borgen. De projectleider:

We zijn aan het begin op een snel rijdende trein gesprongen en dat liep niet goed, toen hebben we dan ook besloten een pas op de plaats te maken, te heroriënteren ook op haalbare doelen en het een en ander te concretiseren. Dat we op de rijdende trein zijn gesprongen, past ook wel binnen een uitvoerende organisatie, maar je moet het ook wel goed doordacht hebben en dat was niet het geval. Dat moest alsnog gebeuren, hetgeen we hebben gedaan, en met succes. (I-34)

In verschillende projecten realiseerde men zich gaandeweg dat benodigde data of casuïstiek onvoldoende beschikbaar waren om specifieke onderdelen van het project te rechtvaardigen. Dat leidde uiteindelijk tot het afstoten van die onderdelen van een project, of in sommige gevallen tot een aanpassing van de scope van het project. Ook concludeerden we in de tussenrapportage reeds dat in vrijwel alle projecten veel zendingswerk nodig was om stakeholders mee te krijgen. Dat is niet overall gelukt. In verschillende projecten is er daarom voor gekozen om deelprojecten of locaties af te stoten, waar het ondanks al die investeringen niet is gelukt om partnerorganisaties te enthousiasmeren en te mobiliseren en de aanpak van de grond te krijgen (Nelen et al., 2021a: 31). Een projectleider merkte op dat een dergelijk “trekken aan een dood paard” uiteindelijk ook ten koste ging van het enthousiasme en de motivatie van het eigen team. Hoewel men achteraf gezien wellicht te lang heeft

doorgemodderd, heeft het er wel toe geleid dat men zich volledig kon richten op die onderdelen van het project waar het meest kon worden bereikt.

Kader 14. Op dezelfde plek werken

Dat fysiek bij elkaar komen van belang is, zagen we concreet in een project waarin men met een compleet nieuw team met relatief jonge mensen die eerder vooral in een operationele functie hadden gewerkt, probeerde om een aanpak rond criminele groepen op touw te zetten aanvullend op de bestaande rechnercapaciteit. Het team, bestaande uit mensen van de politie, FIOD, OM en gemeente en ondergebracht binnen de politie, opereerde bovendien buiten de bestaande aansturingsstructuren binnen de politie. Het team had aanvankelijk ook geen vaste werkplek waardoor het moeilijk bleek fysieke overlegmomenten structureel in te plannen. Daar bovenop was de projectleider een officier van justitie met een werkplek elders en een volle portefeuille lopende strafzaken. Een en ander had tot gevolg dat individuele medewerkers zich lange tijd wat verloren hebben gevoeld, dat het project vrij lang heel sterk theoretisch bezig is geweest en er niet in slaagde om de verbinding met de praktijk te leggen, waardoor het project ook niet goed van de grond kwam.

Uiteindelijk is men tot de slotsom gekomen dat fysiek op dezelfde plek werken nodig was om het project verder te brengen. Men werkt nu een vaste dag in de week op dezelfde locatie zodat politie-informatie direct in verband kan worden gebracht met financiële informatie. Ook heeft dat ertoe geleid dat het team veel zichtbaarder is binnen de politieorganisatie en zo ook vaker wordt betrokken bij lopende zaken. Bovendien is er naast de projectleider vanuit het OM een operationeel projectleider gekomen die op dagelijkse basis veel dichterbij het team functioneert.

Het voorbeeld hierboven laat zien dat leren sterk verbonden is met leiderschap. Het vereist reflectie op de eigen rol in het geheel en de bereidheid om een stap terug te doen als dat voor de voortgang van het project of het functioneren van het team beter is. Tegelijkertijd hebben we in de projecten grote verschillen gezien in de tijd en ruimte die er in de praktijk is en wordt genomen om te reflecteren op het eigen functioneren, om lessen uit interne en externe evaluaties te incorporeren en om dingen anders te (durven) doen. We zien dat hoewel er ontzettend veel wordt geëvalueerd, evaluaties veelal worden gezien en gebruikt als een steun in de rug om op de reeds ingezette weg verder te gaan; niet zozeer om zaken fundamenteel anders aan te pakken, terwijl daar soms wel aanleiding toe is. In de volgende subparagraaf gaan we in op wat dat leren in de praktijk nu in de weg staat. Voordat we daarop ingaan, bespreken we een laatste thema waarvan we hebben gezien dat vrijwel alle projecten flinke stappen hebben gezet. Dat betreft de borging van het project.

9.2.3 Borging

In de afgelopen drie jaar hebben we in alle projecten meerdere keren met projectleiders en projectmedewerkers gereflecteerd op de voortgang binnen het project. Onderdeel van die reflecties was ook een terugkoppeling over wat ons opviel aan het project, alsook eventuele aandachtspunten voor het vervolg. Een van de belangrijkste aandachtspunten die we halverwege de rit aan alle projecten meegaven, betrof de borging van het project op de langere termijn. Zoals in de

tussenrapportage al is toegelicht, betreft borging zowel de institutionele of organisatorische inbedding ('hoe wordt er opvolging gegeven aan het project na afloop van de financiering voor het project'), als het vastleggen van de leerervaringen voor de toekomst. In vrijwel alle projecten kregen we ten tijde van de tussenrapportage nog geen goed beeld van of en hoe die borging zou worden georganiseerd (Nelen et al., 2021a). Nu duidelijk is dat de meeste projecten in een of andere vorm continueren, zien we dat voor die (onderdelen van) projecten de organisatorische inbedding in grote lijnen geborgd is. De projectorganisatie heeft daarbij plaatsgemaakt voor een inbedding in bestaande of nieuwe structuren en processen en er is structurele financiering gevonden om het 'project' voort te zetten. Wanneer we kijken naar het vastleggen van leerervaringen zien we een ander beeld. In veel projecten heeft men zich vooral geconcentreerd op de formele inbedding en structurele voortgang van het project, maar was er nog nauwelijks aandacht besteed aan het vastleggen van ervaringen over wat wel en niet heeft gewerkt, het verankeren van werkwijzen en hoe men is omgegaan met uitdagingen en dilemma's. Binnen de afzonderlijke projecten is er veel kennis en kunde opgedaan door de individuele betrokkenen, maar die knowhow is niet geïnstitutionaliseerd en niet op structurele wijze gecommuniceerd naar andere relevante belanghebbenden in het veld van de bestrijding van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. In dat opzicht is het kenmerkend dat bijvoorbeeld in een project de verantwoordelijke projectleider aangaf dat ontwikkelde trainingen na afloop van het project met moeite ergens ondergebracht konden worden. Reeds in het hoofdstuk over capaciteit werd opgemerkt dat men vaak op zoek is naar kandidaten met een bijna unieke mix aan kennis en vaardigheden. Bestaande opleidingstrajecten in het hoger en academisch onderwijs voorzien niet in die unieke vraag en daarom is bijscholing noodzakelijk. Vanuit die problematiek zou het juist opportuun moeten zijn om leerervaringen en trainingen structureel in te bedden en beschikbaar te maken.

Het beperkt vastleggen van leerervaringen staat niet op zichzelf. Eerdere evaluatiestudies naar de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit laten een vergelijkbaar beeld zien. Zo zagen we eerder al dat de kennis van en ervaring met de beoogde aanpak van de problematiek vaak is belegd bij een klein aantal medewerkers (Kuin et al., 2020; Nelen & Geurtjens, 2018; Snippe, Naayer & Bieleman, 2006; Huisman et al., 2005). Dit maakt de aanpak echter ook kwetsbaar. Het goed vastleggen van ervaringen, inzichten, werkwijzen en keuzes borgt dan ook dat het project beter kan worden overgedragen aan nieuwe medewerkers of aan andere organisaties. Naast de relatief kleine groep betrokkenen zien we ook dat de aanpak van *learning by doing* of 'werkend leren en lerend werken' die in veel projecten wordt gehanteerd, het vastleggen van leerervaringen in de weg kan staan. Zo merkte een betrokkene op: "We zijn begonnen, *learning by doing*, maar er heeft nooit iemand met een meer procesmatige blik gekeken naar wat we deden en hoe." (I-39) Ook de projectleider die eerder in dit hoofdstuk aan het woord kwam als een voorbeeld van iemand die werkend leren in de praktijk brengt (kader 14), geeft aan: "stukken kan ik je niet sturen, want daar ben ik niet zo van." (I-140) Dat brengt ons bij wat aan leren in de weg staat.

9.2.4 Wat staat aan leren in de weg?

Hoewel we hebben gezien dat de projecten zich op verschillende manieren hebben ontwikkeld en gedurende de looptijd verschillende geleerde lessen in de praktijk hebben gebracht, zien we ook dat leren in de praktijk bemoeilijkt wordt. Er zijn verschillende zaken die aan leren in de weg staan.

Een eerste reden is dat hoewel leren als een belangrijk basisprincipe van de Toekomstagenda Ondermijning werd geformuleerd, het in de praktijk van de projecten moeilijk is gebleken om aan dat leren als basisidee vast te houden. Zeker wanneer er niet expliciet leerdoelstellingen zijn geformuleerd, verschuift in de praktijk de aandacht naar de waan van de dag en de concrete vraagstukken waarmee men dan wordt geconfronteerd. Leren kost tijd en energie, maar door de

ambitieuze agenda van veel projecten en het gebrek aan capaciteit kwam dat element bijna automatisch onder druk te staan en verschoof het naar de achtergrond. Ook bleek de visie omtrent wat effectief leren omvat vaak beperkt en werd het bijvoorbeeld gereduceerd tot het opstellen en uitventen van *best practices*. Zo werd er bijvoorbeeld tijdens een bijeenkomst de vraag gesteld of wij als onderzoekers onze bevindingen even kort op een A4tje konden weergeven en verspreiden, zodat men er dan mee aan de slag kon. Leren, zeker als het veranderkundige processen omvat, vereist echter veel meer dan het delen van informatie.

Daar komt bij dat het monitoren van de voortgang en de resultaten van langdurige aanpakken en interventies in de praktijk problematisch is, omdat de aandacht snel ligt bij nieuwe zaken. Bovendien is het buitengewoon ingewikkeld om indicatoren te ontwikkelen die iets zeggen over de beoogde maatschappelijke impact. Zo gaf een projectleider aan dat eigenlijk niemand goed zicht had op het verloop van een persoonsgerichte (en langdurige) aanpak van daders, omdat het langdurig monitoren niet goed aansluit bij hoe het systeem is ingericht: “We zien steeds formules hoe het zou kunnen werken. Maar de ervaring leert wel dat je die formules om tal van redenen niet in het systeem krijgt.” Hier valt een parallel te trekken met de gedachte dat in de rechtshandhaving de strafexecutie – waar het toch eigenlijk allemaal om zou moeten draaien – het ‘stiefkindje’ is (Van de Bunt, 2000; Nelen, 2008; 2012). Hoewel er de afgelopen decennia grote inspanningen zijn gedaan om interventies en maatregelen te monitoren en te evalueren, is de executie van straffen en maatregelen daarin een onderbelicht aspect.

Het bovenstaande wordt bovendien versterkt door de overgeorganiseerdheid van de aanpak van ondermijning waarover we in het vorige hoofdstuk al spraken. Hoewel de grote hoeveelheid initiatieven, monitors en evaluaties aan de ene kant de verspreiding van nieuwe ideeën en praktijken heeft doen versnellen (zie tevens Popp et al., 2014), zien we ook dat het daardoor ingewikkelder wordt om de geleerde lessen in de praktijk te brengen. Men ziet simpelweg ‘door de bomen het bos niet meer’, adviezen volgen elkaar in hoog tempo op en wijzen lang niet altijd dezelfde kant uit.

Een andere reden waarom het monitoren van leerervaringen en het benutten daarvan in de praktijk zo ingewikkeld is, heeft te maken met de wijze waarop de overheid georganiseerd is en in het bijzonder hoe verantwoordingsstructuren zijn ingericht. De betrokkenen in de verschillende projecten moeten uiteindelijk toch verantwoording afleggen over hun deelname aan het project binnen hun eigen organisatie. Die verantwoording gebeurt vaak op basis van klassieke outputindicatoren, zoals aantallen afgehandelde zaken, veroordeelde daders of afgepakte miljoenen. Zelfs als het leerproces centraal staat, wordt vooral gekeken naar de uitkomsten of producten van het leerproces en veel minder naar het leerproces zelf en dat maakt dat leren in de praktijk onderbelicht is. Swiering en Wierdsma (1990) merkten in dat kader al ruim dertig jaar geleden terecht op dat “Wie slechts weet wat hij heeft geleerd en niet hoe hij heeft geleerd, die heeft nog heel wat te leren.”

9.3 Verbindingen tussen projecten

Enthousiasme is het begin van succes. Nederland is klein, maar we slagen er toch nog steeds in op veel plekken hetzelfde wiel uit te vinden. Leer van elkaar, maak elkaar sterker. (Grip, 2018: 2)

Het citaat is ontleend aan Peter Noordanus, voormalig voorzitter van het Strategisch Beraad Ondermijning en een van de procesarchitecten van de versterkingsbeweging. Om tot een brede maatschappelijke beweging tegen ondermijning te komen, was (en is) het noodzakelijk om verbinding tussen de verschillende projecten tot stand te brengen en ervoor te zorgen dat succesvolle initiatieven en aanpakken hun weg vinden elders in het land. Over de volle breedte van de versterkingsbeweging

hebben we echter moeten constateren dat het een grote uitdaging is gebleken om over de grenzen van het eigen project te kijken en om verbindingen tussen de verschillende projecten tot stand te brengen. Dit heeft een negatieve invloed gehad op het vermogen van projecten en betrokkenen om van elkaar te leren. Daaraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag.

In de eerste plaats is het organiseren en faciliteren van die verbinding op landelijk en regionaal niveau maar beperkt van de grond gekomen. Zoals kort toegelicht in hoofdstuk 3 | *Het fundament van de aanpak*, was de gedachte bij de start van de versterkingsbeweging dat het Aanjaagteam Ondermijning (ATO) deze functie zou vervullen. Het ATO had tot doel de verbinding tussen regio's en partijen te faciliteren om zo de integrale aanpak te versterken. Het Aanjaagteam heeft drie jaar bestaan, waarna de activiteiten zijn overgenomen door het directoraat-generaal Ondermijning van JenV en het Landelijk Informatie en Expertisecentrum (LIEC). In die drie jaar heeft het ATO, zo blijkt uit de publicatie *We geven het stokje door! Drie jaar Aanjaagteam Ondermijning (2021)*, middels het ter beschikking stellen van publicaties, adviezen en handreikingen en het organiseren van bijeenkomsten gepoogd die verbinding tot stand te brengen. Het meest duidelijke voorbeeld is wellicht het Kennis Platform Ondermijning, een website met een publiek en besloten deel, waar professionals kennis over de aanpak van ondermijning met elkaar kunnen delen. Tegelijkertijd zien we dat die initiatieven zich vooral op landelijk niveau manifesteerden of zich richtten op de bredere context waarbinnen de aanpak van ondermijning plaatsvond. De verbinding met en tussen de verschillende projecten is veel minder van de grond gekomen, terwijl daar volgens de betrokkenen in de projecten wel sterk behoefte aan was.

Dat betekent niet dat die verbindingen tussen projecten en initiatieven in het geheel niet tot stand zijn gekomen. Ze zijn alleen vaak niet georkestreerd of gefaciliteerd vanuit de centrale overheid, maar ad hoc en sterk persoonsafhankelijk, zo laten de volgende twee voorbeelden zien:

Contact gaat vaak spontaan, projectleiders die zeggen: "kan ik het projectplan een keer bekijken?" Zo maak je vaak contact. Of het gaat van "hé, ik ken iemand die daarmee bezig is, zullen we eens afspraken maken? Oh zullen we ook die en die betrekken?" Daardoor ontstaat het netwerk, dat is niet georganiseerd vanuit het land maar mensen kennen mensen die dingen doen. Volgens mij [is er] een keer een bijeenkomst gefaciliteerd (...). Maar op een gegeven moment [gingen] de trekkers daarvan weg en dan ebt het weg. Later kom je elkaar weer tegen of ga je eens bellen. (I-69)

Wij proberen echt de inzichten van elkaar te versterken, elkaar bewust te maken van de belangen van de andere organisaties, maar dat is afhankelijk van de personen die erin zitten. We zijn vaak medewerkers die proactief zijn en ook probleemstellingen vanuit de eigen organisatie durven te delen en dan maak je stappen vanuit de lerende organisatie. Waar wel nog energie in gestopt kan worden, is in de leercirkel. Daar bedoel ik mee, dat is voor jullie wel helder: wat heeft het onderzoek opgeleverd, wat doen we met de restinformatie en kunnen we met die informatie vanuit de opsporing een toezichthouder zoals belastingdienst of douane voeden? In dat gedeelte vallen wel nog stappen te maken. Dat moet eigenlijk gestructureerd gaan worden. Er is geen structuur hoe we informatie uit opsporingsonderzoeken bij toezichthouders krijgen, dat is nu ad hoc en afhankelijk van de persoon. Daar moeten we wel stappen in maken. (I-4)

Goed beschouwd zijn er zo twee vormen van verbinding tot stand gekomen in de aanpak van ondermijning. Een op landelijk niveau waarin informatie-uitwisseling centraal stond en een op ad hoc

basis tussen de projecten. De aansluiting tussen de twee niveaus is echter veel minder goed tot stand gekomen.

Een andere reden waarom verbinding tussen de verschillende projecten lastig bleek, is dat juist de succesvolle of beloftevolle projecten soms ook bewust de boot afhielden om verder in verbinding met andere projecten te komen. Dat was niet uit onwil, maar uit zelfbescherming. De betrokkenen merkten op een gegeven moment dat ze overvraagd werden met betrekking tot het delen van ervaringen:

Het is wel goed dat jullie dat nog even aanstippen, dat is wel iets waar we mee zaten. We werden op een gegeven moment overvraagd met verzoeken om presentaties, webinars en podia. We hebben op heel veel dingen ja gezegd, maar we waren meer op tournee dan dat we met het project bezig waren. De interne overleggen erbij, dat telde echt snel op. We hebben met de programmamanager overlegd en besloten dat we er even mee moesten stoppen, omdat we te druk waren met te vertellen hoe dingen van de grond moesten komen. (I-69)

Tot slot zien we ook dat wat door de respondenten het 'not invented here' fenomeen wordt genoemd – het zelf willen kunnen claimen van succes – maakt dat men in de praktijk niet altijd geneigd is om initiatieven die elders ontwikkeld zijn te implementeren of initiatieven zonder meer te delen. Een projectleider legt uit:

Echter dit buiten de regio opschalen/implementeren is moeilijk omdat ik dan weerstand ervaar. Het zit andere partners niet lekker, ze hebben problemen [ons], (...) omdat mijn vorige collega's het aan de man hebben gebracht als zijnde een concept dat anderen even moeten implementeren en dan werkt het wel, te top-down, zonder goed gevoel voor de andere context. Die weerstand is wel een ding want het gaat mij helemaal niet om de naam of dat succes te willen claimen, we moeten gewoon een effectieve werkwijze met z'n allen implementeren en we hebben daar nu ervaring mee opgedaan. Ik denk dan 'doe je ding met onze ervaring, leer daarvan en haal er je voordeel uit.' Maar zo loopt het niet. Bijvoorbeeld in Den Haag wordt er dan ook nagedacht over hoe zo'n werkproces er nu uit zou moeten zien en surprise... dat is dan 95% van wat we ook al hadden uitgedacht... Dat is moeilijk, want ik heb mensen die hebben daar keihard aan getrokken en vragen dan waarom zij hun 'naam' daar dan niet aan mogen verbinden: 'waarom worden wij niet genoemd'. Ik zeg dan: 'geniet gewoon stil van je succes, belangrijk is dat het opgepikt wordt', maar die spagaat is wel typerend voor de sfeer. (I-15)

Het bovenstaande roept tot slot de vraag op in hoeverre er de laatste jaren nu sprake is geweest van een brede beweging tegen ondermijnende criminaliteit. Het antwoord op die vraag is tweeledig. In de eerste plaats hebben we gezien dat de aanpak van ondermijning zeker in beweging is gekomen. Met de versterkingsgelden zijn er allerlei projecten van de grond gekomen en wordt de urgentie om de problematiek rondom ondermijning aan te pakken breed gevoeld. Tegelijkertijd moeten we constateren dat er veel minder sprake is van een beweging die ook 'dezelfde kant op beweegt'. Het onderzoek heeft laten zien dat het een grote uitdaging is om verschillende initiatieven, mensen en kennis ook duurzaam aan elkaar te verbinden. Daar zijn onder andere de verkokering en overgeorganiseerdheid van het veld die we eerder in dit rapport bespraken debet aan. Maar dat maakt ook dat men niet goed in staat is om te leren van de lessen uit het verleden en dat men in de aanpak

steeds weer tegen (min of meer dezelfde) systeemfouten en organisatorische problemen aanloopt die de afgelopen dertig jaar steevast worden genoemd in evaluatieonderzoek naar complexe samenwerkingen, integrale aanpak en georganiseerde criminaliteit. Het is veelzeggend dat juist die lessen uit het verleden die bij de start van de versterkingsbeweging in de Toekomstagenda Ondernijning werden geformuleerd als belangrijkste uitdagingen (zie kader 11 eerder dit hoofdstuk), ook gedurende de afgelopen paar jaar onvoldoende het hoofd geboden konden worden.

9.5 Resumé

De voorbeelden in dit hoofdstuk maken duidelijk dat er binnen de afzonderlijke projecten in de afgelopen drie jaar belangrijke lessen zijn geleerd. Tegelijkertijd zien we dat het over de projecten heen ontbreekt aan sturing en coördinatie om dat leren verder te brengen en het leervermogen van organisaties te vergroten. De versterking van de aanpak van ondernijnde criminaliteit vertoont daarmee trekken van wat ook wel de pilot paradox wordt genoemd (Van Buuren et al., 2018): nieuwe initiatieven gaan altijd gepaard met een zeker succes, maar het is veel moeilijker om dat succes vervolgens op te schalen naar andere projecten of in te bedden in bestaande organisaties. Aan de (hoeveelheid) kennis over de aanpak van ondernijning ligt dat niet. Sterker, misschien zouden we kunnen stellen dat met de enorme kennisindustrie die de afgelopen jaren over de aanpak van ondernijning tot stand is gekomen, de overheid haar eigen aanpak van ondernijning ondernijnt. Hoewel leren een belangrijk uitgangspunt van de versterkingsbeweging was, en is, doet de vraag zich voor of het systeem als zodanig voldoende is ingericht om te kunnen leren. Dat vereist een overkoepelende visie over hoe je dat leren zou moeten organiseren, alsook regie, coördinatie en de noodzakelijke randvoorwaarden op landelijk niveau om verbindingen te leggen en bruggen te bouwen. Die overkoepelende visie en coördinatie over hoe je leren moet vormgeven, ontbraken de afgelopen jaren, waardoor de versterkingsbeweging in de ogen van sommigen tot dusver vooral trial and error is gebleven.

10 | Slotbeschouwing

10.1 Inleiding

Dit onderzoek heeft laten zien dat in het kader van de versterking van de aanpak van ondermijning door veel mensen enthousiast en met veel betrokkenheid wordt samengewerkt om barrières op te werpen tegen ondermijnende criminaliteit en slimmere interventies te ontwikkelen en uit te voeren om criminelen de voet dwars te zetten en criminaliteit te voorkomen. De noodzaak om georganiseerde criminaliteit via diverse sporen – bijvoorbeeld strafrechtelijke aanpak, bestuurlijke aanpak, fiscale interventies, tegengaan criminele aanwas, of versterking publiek-private samenwerking – aan te pakken en in de kiem te smoren, wordt breed onderkend. In die zin hebben de met de versterkingsgelden gefinancierde projecten een ontwikkeling bekrachtigd die al eerder op gang was gekomen. Toch heeft het onderzoek ook een aantal kwetsbaarheden en tekortkomingen blootgelegd, waarop ook al was gewezen in tal van andere evaluatiestudies die in de afgelopen decennia zijn verricht. Te vaak werden we tijdens de uitvoering van dit onderzoek overvallen door een gevoel van *déjà vu*. Dat roept allereerst de vraag op of wetenschappers hun boodschap wel voldoende duidelijk en overtuigend voor het voetlicht weten te brengen en of de overheid in staat en bereid is om lering te trekken uit de resultaten van wetenschappelijk onderzoek. In het licht van een van de uitgangspunten van de versterkingsbeweging dat aansluiting diende te worden gezocht bij de beginselen van lerende organisaties, is die vraag op het eerste gezicht nogal paradoxaal. Want waarom zo veel evaluaties laten verrichten – inclusief dit onderzoek – terwijl er op de keper beschouwd zo weinig met de inzichten uit die studies wordt gedaan? We bewaren die intrigerende vraag over het lerende vermogen van de overheid – of beter, het gebrek daaraan – tot het slot van dit hoofdstuk en vergezellen de beantwoording van die vraag met het schetsen van een vergezicht hoe de aanpak van (druggerelateerde) criminaliteit wellicht op een iets andere leest kan worden geschoeid. Eerst worden evenwel de belangrijkste inzichten uit dit onderzoek samengevat en van duiding voorzien. Daarbij vormt de aan het begin van het rapport geformuleerde centrale vraagstelling de leidraad. Voor de leesbaarheid wordt deze nogmaals weergegeven:

Wat zijn de ervaringen (*good en bad practices*) met en de ervaren impact van de in 2019 met behulp van de toegekende extra financiële middelen ingezette versterking van de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit door regionale en landelijke partijen in de periode van 2019 tot en met 2021? Welke leerervaringen en lessen uit deze brede versterkingsbeweging kunnen al tijdens de implementatieperiode worden geformuleerd ten behoeve van de ketenpartners en het ministerie van Justitie en Veiligheid?

Zoals toegelicht in de eerste hoofdstukken, is na een eerste analyse van het onderzoeksmateriaal besloten om de meest prangende kwesties die daaruit naar boven kwamen te bespreken onder de noemer van een aantal overkoepelende thema's. Die logica volgen we hieronder bij de bespreking van de belangrijkste inzichten eveneens.

10.2 Capaciteit en competenties

Het onderzoek laat zien dat de versterkingsgelden de mogelijkheden voor overheidsorganisaties hebben vergroot om capaciteit vrij te maken en nieuw personeel te werven ter implementatie van de diverse projecten. Uiteindelijk heeft dat geresulteerd in een intensivering van de strijd tegen ondermijning. Of al dat geld goed is besteed, valt op basis van dit onderzoek niet te beantwoorden. Daarvoor was een ander onderzoeksdesign nodig geweest, als die vraag überhaupt al langs

wetenschappelijke weg bevredigend beantwoord kan worden. Het is in ieder geval te gemakkelijk om, zoals in sommige media is gesuggereerd, te stellen dat honderden miljoenen overheidsgeld zomaar zijn ‘verdwenen’.⁴¹ Zonder dat dat in harde getallen valt uit te drukken, zijn er voldoende indicaties om te kunnen concluderen dat in Nederland de afgelopen jaren meer bewustwording is ontstaan over de ernst van de ondermijnende criminaliteit en over de noodzaak om die problematiek gezamenlijk het hoofd te bieden. Het vergroten van die bewustwording was een van de belangrijkste ambities die met de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit werd beoogd – niet alleen door politici en beleidsmakers in Den Haag, maar ook door de talrijke professionals met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken. Ondanks de tijdelijkheid van de financiering, die in beginsel voor drie jaar werd verstrekt maar waaraan najaar 2021 een structurele uitbreiding is toegekend, is er in relatief korte tijd veel in gang gezet. Zo heeft de samenwerking tussen uiteenlopende partijen in de verschillende projecten geleid tot nieuwe werkwijzen en interventies die op langere termijn hun vruchten zouden kunnen afwerpen. Dat geldt voor initiatieven in de sfeer van de aanpak van complexe problemen op risicolocaties, in kwetsbare gebieden, als ook het versterken van de bestuurlijke en sociale weerbaarheid en het blootleggen van financiële structuren en constructies die voor criminele doeleinden worden misbruikt. Al die initiatieven hebben ertoe geleid dat meer en andere typen professionals dan in het verleden het geval was, betrokken zijn geraakt bij de aanpak van ondermijning. In het verlengde daarvan kan worden vastgesteld dat diverse publieke en private partijen er de afgelopen jaren van overtuigd zijn geraakt dat hun organisatie dringend behoefte heeft aan personeel met specifieke kennis en expertise. Dat geldt in de eerste plaats voor deskundigheid op het terrein van informatietechnologie. Het is noodzakelijk dat de verschillende partners beschikken over voldoende expertise, creativiteit en denkkraft om op een goed doordachte, zinvolle en rechtmatige wijze data uit verschillende datasets met elkaar te verbinden. Het feit dat een substantieel deel van de ondermijningsgelden is ingezet voor het inhuren van consultants, data-analisten en andere specialisten vormt een indicatie dat in ieder geval de publieke partners in dit opzicht nog niet op eigen benen kunnen staan. Dat geldt mutatis mutandis ook voor de aanwezige financiële deskundigheid binnen diverse overheidsorganisaties. Hoewel het een hoopvol teken is dat binnen de politie, gemeentelijke afdelingen en andere overheidsdiensten meer ruimte lijkt te komen voor hoger opgeleide financiële deskundigen – met een hbo- of universitaire achtergrond – gaat deze ontwikkeling nog lang niet snel genoeg. Bovendien blijkt het een enorme opgave te zijn om deze hoger opgeleiden voor langere tijd aan de overheid te binden.

Op deze zorgelijke situatie is in eerder onderzoek gewezen – denk onder andere aan de rapporten van Nelen en Sabee (1998), Faber en Van Nunen (2002) en meer recent op het werk van Princen (2013), Huisman et al. (2016), Van Rij (2018) en De Swart et al. (2021). Al meer dan vijftientig jaar wordt er, om de overzichtsstudie van Abraham et al. (2021: 20) over de aanpak van drugscriminaliteit aan te halen, “veel nadruk gelegd op financiële opsporing en ontneming, maar het succes van de uitvoering daarvan blijft voortdurend als aandachtspunt terugkomen in evaluatiestudies en Kamerdebatten. Er zijn terugkerende vragen of er voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is, of financiële aspecten vanaf het begin van opsporingsonderzoeken worden meegenomen, in hoeverre geschatte criminele verdiensten door de rechters ook in de opgelegde ontnemingsvorderingen worden meegeteld, en wat er uiteindelijk kan worden geïncasseerd”.

Zeker voor een overheid die beoogt op de treden als *één smart overheid* is deze conclusie er een die tot nadenken moet stemmen. En niet alleen ten aanzien van de hierboven geschetste expertisevelden.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld de berichtgeving hierover in NRC d.d. 14-9-2022.

Ook op het gebied van leiderschapscompetenties en vaardigheden op het terrein van gedragskundige veranderingen wordt nog steeds te zwaar geleund op externe deskundigen.

Het feit dat er binnen diverse organisaties geen specifieke expertise kan worden opgebouwd en vastgehouden, is voor de verdere ontwikkeling van de aanpak van ondermijnende criminaliteit een van de grootste uitdagingen.

10.3 Draagvlak

Een van de basisvoorwaarden om tot een gemeenschappelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit te komen, is dat er een breed draagvlak binnen de betrokken organisaties en partijen bestaat over het nut en de noodzaak van die aanpak en over de ambitie om gezamenlijk op te trekken. Zoals eerder geconcludeerd, is het probleembesef binnen diverse organisaties zeker toegenomen en lijken partijen ook meer doordrongen van het feit dat men in samenwerkingsverbanden van elkaar afhankelijk is en men elkaar ook iets moet kunnen gunnen. Ook in de publiek-private sfeer zien we hiervan enkele interessante voorbeelden. In lijn met de conclusie in het tussenrapport (Nelen et al., 2021a) moeten we aan het einde van het traject echter vaststellen dat het fundament onder het enthousiasme voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit nog steeds betrekkelijk smal is. De meeste projecten zijn ‘gedragen’ en naar een hoger niveau getild door een relatief kleine groep, zeer gemotiveerde en betrokken personen. Ook leunde een aantal projecten aan het einde nog steeds sterk op de initiators van het project. Dat maakt het enthousiasme kwetsbaar, zeker in een veld dat – zoals we eerder al hebben gezien – kampt met een gebrek aan expertise op een aantal vitale terreinen en een relatief hoog verloop van medewerkers.

Onder diverse leidinggevendenden van de organisaties die in het kader van de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit een belangrijke rol geacht worden te spelen, leeft nog steeds de overtuiging dat preventieve maatregelen en het verstoren van het logistieke criminele proces waardevolle aanvullingen kunnen zijn op het palet aan instrumenten waarover men de beschikking heeft, maar dat de echte winst onverkort geboekt wordt met het uitdelen van strafrechtelijke klappen aan de kopstukken binnen criminele netwerken. Vooral binnen het OM en de recherche-eenheden van de politie wordt het gedachtegoed van een integrale aanpak niet door iedereen op leidinggevend niveau in dezelfde mate omarmd.

In de omgeving van de bestudeerde projecten is het vooral zaak om bestuurders – in het bijzonder burgemeesters – warm te krijgen en te houden voor een op preventie en verstoring gerichte aanpak. In een toenemend aantal gemeenten hoeft daarvoor weinig zendingswerk meer te worden verricht, maar er zijn nog steeds deelgebieden aan te wijzen waar de bewustwording kan worden versterkt. Vooral in (deel)gemeenten die worden gekenmerkt door hechte en gesloten leefgemeenschappen, is het niet altijd eenvoudig om ingangen te vinden voor een preventieve benadering. Zoals ook beschreven door Bervoets et al. (2017: 135) wordt in dergelijke gemeenschappen van professionals verwacht – of dat nu politiemensen, leerkrachten of maatschappelijk werkers zijn – dat ze zich aanpassen aan de lokale zeden en gewoonten en worden initiatieven van buiten niet altijd op prijs gesteld. Hetzelfde geldt voor de doelgroepen waarop de aanpak zich in een aantal projecten richt, zoals boeren en vissers. Vanwege het toenemend wantrouwen onder een deel van de bevolking jegens de overheid wordt het steeds moeilijker om een breed draagvlak te creëren en komen oproepen aan deze en andere groepen in de samenleving om zelf ook verantwoordelijkheid te nemen steeds moeilijker aan.

10.4 Grenzen verleggen – en bewaken

In hoofdstuk 6 | *Grensbewakers en grensverleggers* zijn de dilemma's besproken die samenhangen met het feit dat op innovatie gerichte projecten enerzijds behoefte hebben aan pioniers c.q. creatieve geesten die in materieel en procedureel opzicht de grenzen opzoeken – en soms ook iets oprekken – en anderzijds aan personen die bewaken dat juridische en ethische grenzen niet stelselmatig worden overtreden. De analyse is opgehangen aan de spanningen op dit vlak die in het onderzoeksmateriaal als meest pregnant naar voren zijn gekomen. Allereerst is stilgestaan bij de zegeningen en gevaren die de voortschrijdende technologie met zich brengt. Diverse partijen blijken de mogelijkheden van big data erg hoog – en soms ook te hoog – in te schatten. Tegelijkertijd wordt onvoldoende rekening gehouden met de beperkingen van de beschikbare informatie. De beschikbare databases blijken nogal eens vervuild of anderszins ongeschikt voor de *intelligence*-doeleinden die men in gedachten had. Een andere spanning die in een aantal projecten aan het licht kwam, betreft de zorg dat een door *intelligence*-gedreven aanpak kan leiden tot tunnelvisie in de opsporing, *labelling* of zelfs discriminatie van bepaalde groepen in de samenleving. De toeslagenaffaire heeft wat dat betreft wel duidelijk gemaakt dat bij *data-driven* benaderingen gewaakt moet worden voor inbreuken op de grondrechten van burgers. Opmerkelijk is dat het onderzoeksmateriaal vooral voorbeelden bevat van discussies die betrekking hadden op de eerste twee aspecten – de benodigde expertise en de bruikbaarheid van de datasets – maar dat discussies over de keerzijden van *profiling* en de ethische grenzen die bij de aanpak in acht moesten worden genomen, slechts in een enkel project werden gevoerd.

Een volgende spanning waarop in hoofdstuk 6 | *Grensbewakers en grensverleggers* is gewezen, betreft de situatie dat de grensverleggers van het eerste uur na verloop van tijd worden omringd of opgevolgd door grensbewakers die vooral oog hebben voor de *governance*-structuur en een zorgvuldig verloop van het proces. Een dergelijke situatie tast vaak de dynamiek van het samenwerkingsverband aan. Hoewel niemand van de bij de diverse projecten betrokkenen de noodzaak van zorgvuldigheid, proportionaliteit en subsidiariteit betwistte, ontstond er in een aantal projecten wel enige frustratie toen bleek dat de discussies vooral gingen over wat er kon en mocht en minder over innovatiekracht, durf en creatieve interventies. Hoewel er geen blauwdruk kan worden gegeven hoe het evenwicht moet worden bewaard tussen de invloed die grensverleggers, dan wel grensbewakers op het verloop van projecten kunnen hebben, is wel duidelijk dat het vinden van die balans uiterst belangrijk is. Dit om te voorkomen dat een project in juridische of ethische zin gierend uit de bocht vliegt, dan wel piepend en krakend tot stilstand komt.

Het zal geen verbazing wekken dat de meeste uitdagingen op dit vlak zich manifesteren rondom informatie-uitwisseling en gegevensbescherming. Hiermee zijn we beland bij het laatste spanningsveld dat in hoofdstuk 6 | *Grensbewakers en grensverleggers* centraal stond. Ook dit thema is allesbehalve nieuw, want uit eerdere evaluaties weten we dat de mogelijkheden en onmogelijkheden om informatie uit te wisselen al twintig jaar een groot discussiepunt vormen. Alle aspecten van deze discussie die in de literatuur worden genoemd – informatie-uitwisseling in RIEC-verband; met andere publieke partners; in een publiek-private context – hebben we ook in de door ons geobserveerde projecten teruggezien. Er bestaat behoorlijk wat consensus onder de betrokken publieke en private partijen dat aanpassingen in het wetgevingsinstrumentarium noodzakelijk zijn om de volgende stappen in de samenwerking te kunnen zetten.

10.5 Integraal samenwerken en de daarmee samenhangende overlegcultuur

Aan het begin van dit onderzoek, in 2019, is een enquête uitgezet onder een brede groep van respondenten die bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit is betrokken. Gevraagd werd onder

andere naar hun ambities en verwachtingen van de versterkingsbeweging. Over de uitkomsten van de enquête is al gerapporteerd in het tussenrapport (Nelen, et al., 2021). Op deze plaats lichten we uitsluitend de onder de respondenten breed gedeelde wens uit dat de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit ertoe zou leiden dat deze aanpak nu ook daadwerkelijk over de volle breedte *integraal* zou worden ingezet op zowel nationaal, regionaal als lokaal niveau. Uit de toelichting op hun antwoorden valt op te maken dat met integraliteit werd bedoeld dat de verschillende partners (publiek-privaat en publiek-publiek) zouden gaan samenwerken vanuit één gezamenlijk belang met één strategie, gericht op de gezamenlijke opgave om ondermijning te bestrijden en zo maatschappelijk effect te sorteren.

Het feit dat deze ambitie destijds zoveel weerklank vond, is op zichzelf een goed teken – het is een bevestiging dat de problematiek leeft – maar weerspiegelt tegelijkertijd de iets te hoge verwachtingen op dit vlak bij de start van de versterkingsbeweging. In hoofdstuk 7 | *Integraal samenwerken* van dit rapport is geconcludeerd dat in veel projecten weliswaar waardevolle initiatieven zijn ontplooid en tal van nieuwe vormen van samenwerking en netwerkvorming zijn gesmeed, maar dat het te ver voert om te stellen dat die initiatieven goed op elkaar waren afgestemd. Ondanks de mantra die in beleidstukken de boventoon voert van “één samenwerkende overheid”, ontbrak in menig project de samenhang tussen de verschillende sporen om van een echt integrale aanpak, laat staan van een geïntegreerde aanpak te kunnen spreken. Met het probleem om voldoende samenhang tussen verschillende sporen en deelprojecten aan te brengen, worstelden niet alleen de betrokkenen binnen een en hetzelfde project of programma. Dat probleem manifesteerde zich ook nadrukkelijk bij het leggen van verbinding tussen projecten die zich met soortgelijke thema’s bezighielden. Het ontwikkelen van kennisplatforms of andersoortige initiatieven tot kennisdeling en kennisuitwisseling heeft er maar in beperkte mate toe geleid dat betrokkenen bij diverse projecten elkaar opzochten en leerden van elkaar.

De vraag is hoe erg het is dat de ambities inzake de integraliteit van de aanpak niet ten volle zijn gerealiseerd. Het was in het verkokerde landschap van de publieke en private rechtshandhaving tenslotte niet realistisch om te verwachten dat de belangen van individuele organisaties en individuen in een paar jaar tijd volledig synchroon zouden gaan lopen met een gemeenschappelijk belang, in dit geval het opwerpen van barrières tegen ondermijnende criminaliteit. Voor zover dat ooit lukt en überhaupt wenselijk is, want daarvoor zijn de taken, functies, organisatiestructuren en culturen van de verschillende betrokken partijen te divers. Vermoedelijk is het raadzamer om op politiek-, bestuurlijk en beleidsniveau de ambities op dit vlak bij te stellen. Dat betekent niet dat bepaalde samenwerkingsverbanden onmiddellijk moeten worden afgeschaald of beëindigd, maar wel dat beter wordt nagedacht over de haalbaarheid van sommige plannen en verwachtingen. En dat beter wordt nagedacht over de regie over en sturing van het samenwerkingsproces. We komen hierop terug in de slotparagraaf van dit hoofdstuk.

Op het gebied van de publiek-private samenwerking zijn de afgelopen jaren onmiskenbaar belangrijke stappen gezet. Private partijen hebben enkele jaren nodig gehad voordat het belang en de urgentie van de aanpak van ondermijnende (drugs)criminaliteit ook door hen werd onderschreven. Vandaag staat de problematiek ook bij hen op het netvlies, al is het geen vanzelfsprekendheid dat bedrijven die eenmaal betrokken raken bij de aanpak dat ook tot in lengte van dagen blijven. Zoals ook Staring et al. (2021) aantonen, zijn bijvoorbeeld vele bedrijven in de Rotterdamse haven meer belang gaan hechten aan beveiliging, maar is de aandacht voor integrale veiligheid als een vanzelfsprekend onderdeel van de bedrijfscultuur, ook op de langere termijn, minder evident. In de eindfase van het onderzoek is verdere empirische ondersteuning gevonden voor de deelconclusie uit het tussenrapport (Nelen et al., 2021a) dat publiek-private samenwerkingsverbanden aan kracht en dynamiek inboeten

zodra de publieke partijen daarin te nadrukkelijk de boventoon en regie gaan voeren. De samenwerking moet geen overheidsfeestje zijn waarvoor de private partijen toevallig ook zijn uitgenodigd. Het is in dat opzicht aangewezen om de private partijen een grotere rol te geven in de besluitvorming en regie van de projecten, anders dreigt het gevaar dat zij meer achterover gaan leunen of zelfs geheel afhaken. Dat laatste kan ook gebeuren als de ergernis binnen private partijen over de stroperigheid van de besluitvorming in de publieke sector verder toeneemt. Er is begrip dat sommige processen lang duren, neem veranderingen in wetgeving, maar andere belemmeringen, zoals het schier oneindige gepolder en afstemmen tussen alle mogelijke geledingen van een publieke organisatie, stuiten op veel onbegrip. Zoals ook in diverse andere studies is vastgesteld, heeft het streven naar integraliteit geleid tot uiterst ingewikkelde samenwerkingsverbanden en complexe *governance*-structuren, waarbij veel tijd opgaat aan overleg en besluitvorming en minder tijd overblijft voor concrete actie. Netwerkvorming is, zoals is toegelicht in hoofdstuk 8 | *Manoeuvres in de Nederlandse overlegcultuur*, een doel op zichzelf geworden en te weinig wordt de vraag opgeworpen en bediscussieerd wat een nieuw samenwerkingsverband of team toevoegt aan reeds bestaande gremia. Ook op dit leermoment komen we terug in de slotparagraaf.

10.6 Leren

We begonnen deze slotbeschouwing met het opwerpen van een fundamentele vraag, namelijk of de overheid wel bereid en in staat is om lering te trekken uit de resultaten van wetenschappelijk onderzoek. In deze paragraaf komen we op die vraag terug, waarbij we aandacht besteden aan zowel de zenders als ontvangers van wetenschappelijke boodschappen. Allereerst reflecteren we op onze eigen rol in dit hybride project, dat, zoals eerder uitgelegd, zowel een activerend als evaluatief karakter had. In paragraaf 10.6.2. zoomen we in op de ontvangers en reflecteren op de vraag waarom bepaalde boodschappen in de praktijk wel landen en resoneren, maar op beleidsniveau nauwelijks bekliven. De oorzaken daarvan kunnen worden gevonden zowel aan de zijde van de ontvangers als de zenders van die boodschappen.

10.6.1 Reflectie op eigen onderzoek

Het actiegerichte karakter van het onderzoek had tot doel om het beleidsproces te ondersteunen. De uitvoerders van een project, programma of interventie kregen nog tijdens het onderzoek van de wetenschappers rechtstreeks feedback en konden op basis daarvan zo nodig hun strategie, werkwijze en interventie in de gewenste richting bijstellen. Op deze plaats is ook enige reflectie gepast op onze eigen rol als onderzoekers en de wijze waarop wij in het onderhavige onderzoek hebben bijgedragen aan het leren. En meer, in algemene zin, wat is er van dit actiegerichte onderzoek te leren en zijn er lessen te trekken hoe dat te organiseren?

Het eerste inzicht dat uit onze ervaringen is af te leiden, is dat er qua bereidheid tot leren verschillen bestaan tussen de verschillende niveaus waarop beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Binnen de kring van de projecten ontmoetten we in de regel leergierige en geïnteresseerde mensen, die open stonden voor onze inzichten en suggesties en daarover ook graag met ons verder in gesprek gingen. Ondanks de beperkingen van digitaal communiceren – zoals uitgelegd vonden vanwege de coronapandemie de feedbacksessies vrijwel uitsluitend online plaats – werden deze sessies over het algemeen als nuttig en inspirerend ervaren. Ook door ons als onderzoekers, want de feedbacksessies boden ons de gelegenheid om onze kennis over het project te actualiseren en bepaalde, voorlopige inzichten beter te contextualiseren. Wel werden we gaandeweg geconfronteerd met een aantal dilemma's. Bij sommige projecten leefde bijvoorbeeld de wens – en in eerste instantie ook de verwachting – dat wij op veel frequentere basis terugkoppeling en feedback zouden kunnen verzorgen dan in de praktijk mogelijk en wenselijk was. Daarnaast ontvingen we gaandeweg ook verzoeken tot

het organiseren van reflectiebijeenkomsten in de kring om de projecten heen, in het bijzonder op het niveau van de RIEC's. In zekere zin speelde de geschetste overgeorganiseerdheid van het veld dus ook ons parten. De onderzoekscapaciteit ontbrak om al deze wensen voor afzonderlijke feedbacksessies te honoreren. Hoewel wij bij het organiseren van deze sessies altijd uitdrukkelijk vermeldden dat deze in beginsel ook toegankelijk zouden moeten zijn voor personen uit een bredere kring om de projecten heen, hadden we vaak geen directe invloed op het uitnodigingsbeleid. Hierdoor bleven sommige personen verstoken van informatie die ze wel op prijs hadden gesteld. Wat de frequentie betreft, is door ons als onderzoekers van meet af aan helder gecommuniceerd dat in een behoefte aan terugkoppeling op wekelijkse of maandelijkse basis in dit project niet kon worden voorzien. In sommige projecten is die behoefte op een andere wijze ingevuld, bijvoorbeeld door het inhuren van externe onderzoekers of adviseurs. Zoals eerder is vastgesteld, is rondom het thema ondermijning een heuse evaluatie-industrie ontstaan, waaruit vrijelijk kan worden geput.

Niet alleen praktische argumenten zijn van invloed geweest op de afweging op welke basis en met welke frequentie er feedback zou worden gegeven aan de betrokkenen bij de diverse projecten. Ook wetenschappelijke overwegingen speelden daarbij een rol. Dit brengt ons bij een tweede dilemma, namelijk dat het actiegerichte element van het project van ons als onderzoekers betrokkenheid veronderstelde terwijl het evaluatieve karakter juist vroeg om distantie. Het bewaren van het juiste evenwicht tussen beide aspecten was soms complex en vereiste enig koorddansen. Gewaakt moest worden voor de situatie dat de onderzoekers zelf dusdanig betrokken raakten bij het proces dat zij wetenschappelijk moesten evalueren, dat zij bij de analyse onvoldoende boven de materie uit zouden weten te stijgen en dat hun onbevangen kijk en onafhankelijkheid ter discussie zouden kunnen worden gesteld. Meer specifiek moesten we laveren tussen enerzijds het signaleren van verbeterpunten en het doen van suggesties in concrete projecten – met als uitgangspunt om de versterkingsbeweging te ondersteunen – en anderzijds het plaatsen van wetenschappelijk gefundeerde kanttekeningen bij een aantal uitgangspunten en aannames die aan die beweging in zijn geheel ten grondslag liggen. Vermoedelijk verklaart dit spanningsveld ook waarom we met onze inzichten en feedback gemakkelijk ingang vonden bij de betrokkenen op projectniveau en daar dicht omheen, maar dat op hogere beleidsniveaus de behoefte aan inzichten uit het onderzoek aanmerkelijk minder was. Ondanks ons aanbod om op hoger, ambtelijk en bestuurlijk niveau met enige regelmaat de voorlopige lessen uit het project te delen en te bediscussiëren, is van dat aanbod nauwelijks gebruikgemaakt. In paragraaf 10.6.2 wordt kort belicht waardoor die terughoudendheid, naar ons idee, te verklaren is. Voordat de problemen rondom de moeizaam lerende overheid worden geadresseerd, zetten we echter in de onderstaande tekst box (Kader 15) de belangrijkste lessen op een rij waarmee de bij het beleid en de uitvoering daarvan betrokkenen hun voordeel kunnen doen.

Kader 15. Lessen van de versterking aanpak georganiseerde criminaliteit

Op projectniveau:

- (1) Borg dat mensen die aan het project verbonden zijn, ook daadwerkelijk hun tijd aan het project kunnen verbinden (en het er niet naast moeten doen)
- (2) Borg de kwalitatieve capaciteit; als er cruciale expertise (analyse, financiële, anderszins) nodig is die moeilijk te verkrijgen is, welke gedachten heeft men daar dan over? Is er een plan B?
- (3) Zorg voor een goede communicatieadviseur/communicatieplan vanaf de start
- (4) Definieer succes niet alleen in termen van de output, maar ook in termen van het leerproces
- (5) Hoe is in de borging van het project na de projectfase voorzien?
- (6) Hoe wordt voorzien in het leren binnen het project?

Tussen de projecten:

- (1) Hoe wordt op regioniveau in verbinding tussen de projecten voorzien? Wie is daarvoor verantwoordelijk? Zijn daar ook (SMART-) doelen opgesteld?
- (2) Is er aandacht voor vergelijkbare initiatieven elders in het land? Hoe wordt er in voorzien dat er kruisbestuiving kan ontstaan? Zijn daar tijd en middelen voor vrijgemaakt?

Over de afzonderlijke regio's heen:

- (1) Reken initiatieven niet slechts af op de output, maar ook op het leerproces
- (2) Ontwikkel een overkoepelende visie over hoe dat leerproces georganiseerd zou moeten worden
- (3) Ontwikkel regie, coördinatie en de noodzakelijke randvoorwaarden om verbindingen te leggen en bruggen te bouwen.

10.6.2 De (moeizaam) lerende overheid

Hoewel de benutting en invloed van evaluatieonderzoek op beleidsontwikkeling zich moeilijk in kwantificeerbare termen uit laten drukken, is uit de literatuur wel op te maken dat onderzoek zelden leidt tot fundamentele beleidswijzigingen. Beleid kent een eigen dynamiek en rationaliteit, waarbinnen wel plaats is voor wetenschappelijke inzichten, maar altijd binnen de door de beleidskaders gestelde grenzen (Nelen, 2008). De houding van beleidsmakers richting het wetenschappelijke veld is vaak ook enigszins tweeslachtig. Enerzijds zijn zij zich er goed van bewust dat ten aanzien van complexe maatschappelijke vraagstukken van de wetenschap geen kant- en klare oplossingen mogen worden verwacht, anderzijds zitten zij toch vaak met smart op concrete

handreikingen vanuit diezelfde wetenschap te wachten. Dat verklaart ook waarom in het maatschappelijk debat over een evaluatierapport de meest concrete aanbevelingen vaak de meeste aandacht krijgen (Nelen et al., 2010). Een pleidooi voor meer capaciteit, betere communicatie en training, aanpassing van bestaande overlegstructuren of een andere beleidsuggestie die relatief eenvoudig kan worden geëffectueerd, kan in de regel op meer bijval rekenen dan een aanbeveling die oproept tot een fundamentele herbezinning op de ingezette beleidskoers. Relevante kennis die tot andere denkrichtingen uitnodigt, blijft vaak buiten beschouwing. Het laatste is overigens niet alleen aan een slecht afgestelde antenne bij de ontvangers van wetenschappelijke boodschappen te wijten, maar vaak ook aan de wijze waarop wetenschappers hun boodschap ‘verpakken’. Niet zelden versmalt in beleidsgericht onderzoek het perspectief van de onderzoekers zich tot dat van de opdrachtgevers. De aanbevelingen voor beleidsmatige bijstellingen blijven vaak zeer dicht bij het onderzochte onderwerp en de nadruk ligt op concrete aanknopingspunten voor beleidsontwikkeling en -aanpassing waaraan het beleid en de praktijk ook meteen handen en voeten kunnen geven. De discussie versmalt zich dan tot de ‘kleinere’ thema’s, terwijl in de nasleep van een project wel degelijk ruimte is voor bespiegelingen waarin de resultaten in een bredere beleidscontext worden geplaatst. Ter afsluiting van dit onderzoek grijpen we de kans voor een bredere reflectie op onze resultaten dan ook met beide handen aan. Die resultaten dwingen naar ons oordeel namelijk tot het maken van een aantal fundamenteel andere keuzen in de aanpak van georganiseerde (drugs)criminaliteit. In de onderstaande paragraaf wordt een oproep gedaan om deze aanpak op een aantal belangrijke punten te herijken.

10.7 Een herbezinning op de uitgangspunten

De dataverzameling van dit onderzoek bestrijkt drie jaar, maar aangezien ook de literatuur over de aanpak van ondermijnende criminaliteit van de afgelopen twintig jaar in de analyse is meegenomen, hebben we een beeld gekregen van de aanpak over een langere periode. De overkoepelende conclusie die daaruit kan worden afgeleid, is dat die aanpak al decennia volgens bepaalde vaste uitgangspunten en eenzelfde stramien wordt vormgegeven. Die uitgangspunten en werkwijzen worden zelf echter nauwelijks meer ter discussie gesteld. Gaandeweg het analyseren van ons onderzoeksmateriaal zijn we er steeds meer van overtuigd geraakt dat het hoog tijd wordt om dat wel te doen. Zeker als we kijken naar nieuwe plannen en vergezichten die recentelijk zijn ontvouwd. Zo heeft Noordanus (2020) in het eerdergenoemde document *Pact voor de Rechtsstaat* weliswaar gepleit voor een Deltaplan voor de aanpak van zware, georganiseerde criminaliteit, maar wie dat handvest goed leest, moet vaststellen dat daarin vooral wordt voortgeborduurd op reeds bestaande aannames en paradigma’s. Er worden in dit document tal van waardevolle suggesties gedaan, maar de kern van het betoog is dat de aanpak vooral moet worden geïntensiveerd en dat er meer samenhang in moet worden aangebracht. Vooral meer van hetzelfde dus. Ook de procedure en structuur die gekozen zijn voor de verdeling van de in 2021 toegezegde structurele ondermijningsgelden van bijna een half miljard euro verraden dat wordt doorgegaan op de ingeslagen weg. Als onderdeel van die procedure zijn de RIEC’s bijvoorbeeld uitgenodigd om plannen te maken en in te dienen om de vrijgekomen gelden nuttig te besteden. Die plannen worden vervolgens beoordeeld binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid – met de hulp van een aantal interne en externe reviewers. Op zichzelf is er met die procedure niet zo veel mis, maar zit het probleem vooral in het feit dat men voortborduurt op een denkrichting waarvan de fundamentele niet meer ter discussie worden gesteld.

Ons voorstel is dus om dat laatste wel te doen. Het verdient aanbeveling om de cognitieve en operationele logica die het hedendaagse beleid stutten en bepalen opnieuw te bezien en deze ter discussie te durven stellen. Dat hoeft niet meteen een drastische breuk met het verleden te betekenen, want diverse van die aannames zijn wel degelijk goed doordacht en worden ook

wetenschappelijk ondersteund. Het voorstel impliceert evenmin dat alle uitgangspunten van de Toekomstagenda Ondernijning volledig moeten worden verlaten. Veeleer verdient het aanbeveling om een aantal van die uitgangspunten te herijken. Zonder volledigheid na te streven, is hieronder een aantal aspecten weergegeven waaraan onzes inziens aandacht moet worden besteed in het kader van die herijking en de totstandkoming van nieuw beleid op het gebied van de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Die suggesties hebben zowel betrekking op het onderliggende probleem, als op de aanpak daarvan.

10.7.1 Het probleem

Verbreed de kijk

De discussies over ondernijnende criminaliteit gaan vrijwel uitsluitend over druggerelateerde criminaliteit. Deze studie en ander onderzoek uit het verleden laten echter zien dat het verstandig is om dit fenomeen niet geïsoleerd te aanschouwen en te bestrijden. De drugcriminaliteit in al haar facetten raakt aan te veel andere relevante criminaliteitsvormen en maatschappelijke problemen en verdient het om in een breder perspectief te worden bestudeerd. Waarom zou bijvoorbeeld een programma als Straatwaarde(n) zich uitsluitend moeten richten op de criminele aanwas van jongeren die zich tot de handelwereld van cocaïne aangetrokken voelen, terwijl we weten dat de problematiek van buurtprinsen en criminele rolmodellen zich niet tot dit handelscircuit beperkt? Waarom een knip zetten bij druggerelateerde activiteiten, als uit analyses blijkt dat een criminele groep zich behalve met die activiteiten ook bezighoudt met PGB-fraude of andersoortige criminele handelingen? Waarom bij de aanpak van witwassen de focus zo sterk gelegd op de inkomsten die worden gegenereerd uit druggerelateerde activiteiten, terwijl uit de literatuur bekend is dat in de sfeer van financiële en juridische dienstverlening vaak gebruik wordt gemaakt van constructies en dienstverleners die ook in fraudeconstructies in beeld komen?⁴²

Door de onderliggende problematiek breder te aanschouwen, wordt de lijn gevolgd van en kan gemakkelijker worden aangesloten bij de rapportages van andere relevante studies, zoals de Monitor Georganiseerde Criminaliteit, de Dreigingsbeelden Zware en Georganiseerde Criminaliteit, of de regionale en nationale ondernijningsbeelden. Ook in die rapportages wordt niet uitsluitend op de drugproblematiek ingezoomd, maar worden ontwikkelingen in een breder perspectief geplaatst en geanalyseerd.

Kijk meer over de grens

In hoofdstuk 3 | *Het fundament van de aanpak* is de sterk op Nederland gerichte kijk als een blinde vlek van de versterkingsbeweging aangemerkt. Recentelijk zijn er in relatie tot de samenwerking met drugsproducerende landen in Zuid-Amerika, in het bijzonder Colombia, wel nieuwe stappen gezet, maar het verdient daarnaast alleszins aanbeveling om meer aandacht te schenken aan de grensoverschrijdende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de samenwerking met onze buurlanden te intensiveren. Een recent afgeronde studie in de Euregio Maas-Rijn laat zien dat de afgelopen tien jaar nauwelijks vooruitgang is geboekt ten aanzien van een grensoverschrijdende analyse van problemen en een gemeenschappelijke aanpak met de Belgische en/of Duitse autoriteiten om die problemen te bestrijden of in de kiem te smoren. Ook wat betreft de problematiek van smokkel via (zee)havens is grensoverschrijdende samenwerking weliswaar in ontwikkeling, maar nog

⁴² Hoewel Kruisbergen (2021) in zijn recent verschenen kritiek op Saviano deze aanname aanvecht. Volgens hem maken drugscriminelen nauwelijks gebruik van de constructies en dienstverleners die gangbaar zijn in de sfeer van witteboorden- en organisatiecriminaliteit. Of er inderdaad sprake is van gescheiden werelden, zoals Kruisbergen (2021) suggereert, verdient nader onderzoek.

onderbenut. In hoofdstuk 3 | *Het fundament van de aanpak* is daaromtrent al de suggestie gedaan dat Nederland zijn voortrekkersrol op het terrein van informatie-gestuurde opsporing, de aanpak over uiteenlopende sporen van ondermijnende criminaliteit en het opwerpen van barrières kan benutten door buitenlandse partners te overtuigen van de toegevoegde waarde van die concepten, maar tegelijkertijd moet waken niet te ver voor de muziek uit te marcheren (Nelen et al., 2021b).

Laat de term ondermijning los

Niet alleen ter bevordering van de grensoverschrijdende samenwerking – waarin de term ondermijnende criminaliteit en ook de vertaling ‘subversive crime’ regelmatig de wenkbrauwen doet fronsen – maar ook om in eigen land Babylonische spraakverwarringen te voorkomen, verdient het aanbeveling om afscheid te nemen van deze multi-interpretabele term ondermijning. Zonder hier de in de wetenschappelijke literatuur uitvoerig gevoerde discussie over de bruikbaarheid van deze term dunnetjes over te willen doen, stellen we in navolging van Boutellier et al. (2020) vast dat het begrip ondermijning beleidsmatig mobiliserend heeft gewerkt, maar operationeel een verlamrend effect heeft gehad. Inderdaad lopen er, zoals voornoemde auteurs ook al vaststelden, voortdurend twee discoursen door elkaar die de bruikbaarheid van de term hebben verminderd: één specifiek toegespitst op de drugsindustrie met alle illegale activiteiten daaromheen en één die in de breedte gaat over onwettelijk en onwenselijke ontwikkelingen die maatschappelijke continuïteit dwarsbomen. Het begrip voegt als zodanig ook weinig toe. We weten al decennia dat een belangrijk kenmerk van georganiseerde criminaliteit de bereidheid van criminelen is tot het toepassen van geweld en het infecteren en compromitteren van legale elementen en structuren van onze maatschappij. Dit element werd reeds benadrukt in het eindrapport van de parlementaire commissie opsporingsmethoden van 1996, waarin de bereidheid (en het vermogen) om offensieve contrastrategieën tegen de overheid te gebruiken als belangrijk kenmerk van georganiseerde misdaad werd genoemd (Fijnaut, Bovenkerk, Bruinsma & Van de Bunt, 1996). Deze bemerkingen uit de vorige eeuw blijken anno 2022 onverminderd actueel en in een aantal opzichten beter zichtbaar dan twee decennia geleden. Maar om dat te benadrukken, hebben we niet langer een specifieke modeterm nodig. Hoewel ook op georganiseerde criminaliteit wel het een en ander valt af te dingen, geeft die term – zeker in het internationale debat – meer houvast.

10.7.2 De aanpak

Laat de mantra van integraliteit los

In de publieke sector is bezinning vereist over een betere verbinding tussen verschillende sporen en trajecten – strafrechtelijk, bestuurlijk, fiscaal, civielrechtelijk – die in het kader van de aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn ontwikkeld. De discussie daaromtrent zou minder moeten worden gevoerd vanuit bestaande structuren of protocollen en het streven alles met elkaar te verbinden, maar veeleer vanuit de inhoud en de doelstellingen die met specifieke interventies worden beoogd. Die doelstellingen moeten bepalen welke partijen met elkaar om de tafel gaan zitten en niet andersom, zoals nu nog te vaak gebeurt. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor initiatieven in de sfeer van publiek-private samenwerking.

Uiteraard is en blijft het wel zaak dat de partijen in diverse sporen goed van elkaar weten welke ontwikkelingen zich voltrekken en welke ondersteuning daarbij eventueel over en weer kan worden geboden. De gedachte dat alles op elkaar moet worden afgestemd, moet evenwel worden verlaten. Daarmee wordt ook voorkomen dat samenwerkingsverbanden uitmonden in verlamrende debatten over de afbakening van taken en over de vraag aan welke instantie(s) de opbrengsten mogen worden toegerekend. Tevens kan daarmee het aantal overlegmomenten – en de daarmee gepaard gaande

overlegmoeieheid – worden gereduceerd. Voorkomen moet worden dat in de Nederlandse overlegcultuur nog meer platforms en gremia ontstaan dan er nu al zijn.

Denk niet in bestaande structuren

Het veld van de publiekrechtelijke rechtshandhaving is al sinds jaar en dag heel versnipperd. De verschillende actoren proberen hun beleid en de uitvoering daarvan beter op elkaar af te stemmen. Dat gebeurt bijvoorbeeld in RIEC-verband of in een andersoortige coalitie. Hoewel de samenwerking redelijk goed verloopt, is het de vraag hoe lang we in de wereld van de opsporing kunnen blijven vasthouden aan een model waarin de reguliere politie opereert naast de KMar en de vier bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en). De BOD'en komen via hun specifieke taakstelling namelijk steeds vaker in aanraking met de 'gewone' georganiseerde misdaad (bijvoorbeeld bij de bestrijding van witwassen, hennepcultuur of van de dumping van afvalstoffen die vrijkomen bij het produceren van synthetische drugs), terwijl de reguliere politie ook terreinen is gaan bestrijken (zoals het milieuveld) die voorheen tot het exclusieve werkgebied van de bijzondere diensten behoorden. Als gevolg hiervan zijn de BOD'en en de reguliere politie in de bestrijding van de zware criminaliteit naar elkaar toegegroeid, maar ondanks het feit dat al meer dan twee decennia wordt gepleit om hieraan ook consequenties te verbinden voor de wijze van organisatie, beheersmatige ophanging en aansturing van de verschillende opsporingseenheden, is er op dit vlak nog steeds goeddeels sprake van een status quo.⁴³

Ook de positie van de RIEC's dient in de discussie te worden betrokken. Zoals geschetst in hoofdstuk [7 | Integraal samenwerken](#), bestaat er onzes inziens alle aanleiding om het RIEC-/LIEC-bestel aan een wetenschappelijke evaluatie te onderwerpen. De RIEC's zijn begonnen als platforms voor verbinding, maar zijn door de jaren heen geëvolueerd tot min of meer zelfstandige entiteiten, die naast het dienen van het collectieve belang inmiddels ook gedreven lijken te worden door enig eigenbelang. Dat er regionale platforms moeten zijn waar diverse sporen met elkaar in verbinding worden gebracht, is nauwelijks een punt van discussie. Over de wijze waarop die platforms moeten worden ingericht en hoe zij zich dienen te verhouden tot andere samenwerkingsverbanden, is echter wel nadere reflectie gewenst.

Het openbaar ministerie moet een zichtbaardere rol in de aanpak claimen

In hoofdstuk [5 | Draagvlak](#) is vastgesteld dat de betrokkenheid van het openbaar ministerie in de versterkingsbeweging minder zichtbaar is geweest dan op voorhand door ons was verwacht. Op individueel niveau hebben we weliswaar in diverse projecten heel enthousiaste en betrokken officieren van justitie meegemaakt en ook de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal heeft verschillende malen het belang van samen optrekken beklemtoond, maar de organisatie als geheel heeft zich in de uitvoering daarvan minder nadrukkelijk gemanifesteerd dan op grond van haar taakstelling en rol binnen de rechtshandhaving te verwachten viel. Het OM is namelijk niet alleen belast met het gezag over de strafrechtelijke handhaving, maar wordt ook geacht een brugfunctie te vervullen ten aanzien van de informatie die wordt gedeeld in een bestuursrechtelijk of zelfs civielrechtelijk traject. In zekere zin kan het OM worden gezien als een spin in het web van de integrale aanpak van waaruit en waarnaartoe talloze lijntjes lopen. Het verdient nadere aandacht om te bezien hoe het OM een meer zichtbare rol in het geheel kan spelen. Die rol gaat verder dan de aansturing

⁴³ Zie hieromtrent bijvoorbeeld de bundel over de Toekomst van de Bijzondere Opsporingsdiensten uit 2000 onder redactie van Van de Bunt en Nelen. Daarin werden reeds de mogelijkheden verkend van verdergaande fusies, een integratie van onderdelen van bijzondere diensten binnen de Nationale Politie en een zogenaamde associatie van BOD'en. Hoewel er zowel aan de zijde van de politie als die van de BOD'en de afgelopen 22 jaar organisatorisch behoorlijk wat is veranderd, zijn de instanties beheersmatig nog steeds aan verschillende departementen opgehangen. En dat laatste geldt ook voor de KMar.

van het proces, maar behelst ook het entameren van een normatieve discussie of maatschappelijk debat over het vinden van een balans tussen het streven naar veiligheid en het beschermen van rechten van individuele burgers.

Maak het werken bij de overheid aantrekkelijker

In het licht van de conclusies over het gebrek aan deskundigheid op een aantal voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit vitale terreinen, is een indringende reflectie gewenst op de meest geëigende wijzen om het werken bij de overheid aantrekkelijker te maken. De overheid kan het zich domweg niet permitteren om steeds afhankelijker te worden van dure externe krachten.

10.8 Tot slot

Criminologen mogen van mening verschillen over de bruikbaarheid van de duizelingwekkende schattingen die de laatste jaren zijn gedaan over de omvang van (druggerelateerde) georganiseerde criminaliteit in Nederland, maar de aard en ernst van die criminaliteit wordt door niemand betwijfeld. Het probleem van georganiseerde criminaliteit en de impact die deze vorm van criminaliteit heeft op de samenleving moet uitermate serieus worden genomen en verdient een serieuze en weloverwogen aanpak. We hopen met dit rapport daaraan een bijdrage te hebben geleverd.

Referenties

- Abraham, M., Dijk, B. van, Hofstra, D. & Spapens, T. (2021) *Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit. Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering*. WODC.
- Algemene Rekenkamer (2020). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019. Ministerie van Justitie en Veiligheid. Rapport bij het Jaarverslag*. Algemene Rekenkamer.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(2), 255-287.
- Argyris, C., en D. Schon (1978). *Organizational learning: a theory of action perspective*. Addison Wesley Publishing Company.
- ATO (2021). *We geven het stokje door! Drie jaar Aanjaagteam Ondernijning*. Aanjaagteam Ondernijning, <https://www.riec.nl/documenten/publicaties/2021/07/07/drie-jaar-aanjaagteam-ondernijning-we-geven-het-stokje-door>
- Autoriteit Persoonsgegevens (9 november 2021). Advies over het gewijzigd voorstel voor de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS). https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_ap_gewijzigd_voorstel_wgs.pdf
- Baaren, A. van. (2014). Samenwerken is een vak apart. *Tijdschrift voor de Politie*, 76(8), 6–8. Retrieved from <https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/1123557/1408TvdPlowres.pdf>
- Berg, E. van den & Maas, I. (2013). Interorganisationele samenwerking in de publieke sector: een casestudie naar een netwerk van organisaties rond criminele jongeren. *Mens & Maatschappij*, 88(2), 206-232.
- Bervoets, E., Bruinsma, M. , Turan, H. & Veerman, E. (2017). *Horen Zien en Zwijgen. Opsporing in stadsbuurten en dorpen met een gesloten gemeenschap*. Politie en Wetenschap.
- Bervoets, E., Corsel, M., Fortuin, G., Kaal, K., & Ven, M. van de (2021). *DOORBRAAK verzocht. Onderzoek naar kwetsbaarheden voor crimineel misbruik en (publiek-private) maatregelen in het beroepsgoederenvervoer over de weg*. Van de Ven Management, Training en Advies.
- Bisschop, L., Roks, R., Staring, R. & Brein, E. (2019). Uitdagingen in publiek-private samenwerking in de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. *Justitiele verkenningen*, 45(5), 69-90.
- Boer, E.V.F. den (2020). Uitdagingen bij de totstandkoming van de Serious Crime Taskforce (SCTF). *Tijdschrift voor Compliance*, 2(1), 20-28.
- Boin, R.P., Torre, E.J. van der & 't Hart, P. (2003). *Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs*. Universiteit Leiden/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Boonstra, J.J. (2012). *Cultural change and leadership in organizations: A practical guide to successful organizational change*. John Wiley & Sons.
- Boutellier, H., & Broekhuizen, J. (2016). *Impulsen tegen ondernijning. De Taskforce Brabant-Zeeland wetenschappelijk tegen het licht gehouden*. Verwey-Jonker Instituut.

- Boutellier, H., Boelens, M., & Hermens, N. (2019). *Weerbare wijken tegen ondermijning. Contouren van een nieuwe strategie*. Verwey-Jonker Instituut.
- Boutellier, J., & de Groot, I. (2010). *Tussen complexiteit en slagvaardigheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Boutellier, H., Steden, R. van, Eski, Y. & Boelens, M. (2020). Een einde aan ondermijning. *Tijdschrift voor Veiligheid (19)* 1, 3-16.
- Bovens, M. (2005). Public Accountability: A Framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain.
- Bowling, B., & Sheptycki, J. (2012). *Global Policing*. Sage.
- Brinkerhoff, D.W. & Brinkerhoff, J.M. (2011). Public–private partnerships: perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public Administration and Development*, 31(1), 2-14.
- Bruijn, J.A. de, Ten Heuvelhof, E.F. & In 't Veld, R.J. (1998). *Procesmanagement : over procesontwerp en besluitvorming*. Academic Service.
- Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations : Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66, 44–55.
- Bunt, H.G. van de (2000). Aan het einde van de keten; de strafexecutie stiefmoederlijk bedeed. *Justitiele verkenningen*, 26(4), 10-18.
- Bunt, H. van de & Nelen, H. (2000). *De toekomst van de bijzondere opsporingsdiensten. Onderzoek en Beleid 184*. WODC.
- Buuren, A. van, H. Vreugdenhil, J. van Popering-Verkerk, G.-J. van Ellen, C. van Leeuwen & B. Breman (2018). The pilot paradox: exploring tensions between internal and external success factors in Dutch climate adaptation projects. In B. Turnheim, P. Kivimaa, F. Berkhout (Eds.). *Innovating Climate Governance: Moving beyond experiments*. London: King's College.
- Cachet, A. & Ringeling, A.B. (2004). Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam. In: E.R. Muller, *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. (hoofdstuk 23). Kluwer.
- Carmine Bianchi, Greta Nasi & William C. Rivenbark (2021) Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges, *Public Management Review*, 23:11, 1581-1589, DOI: 10.1080/14719037.2021.1878777
- Carmine Bianchi, Greta Nasi & William C. Rivenbark (2021) Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges, *Public Management Review*, 23:11, 1581-1589, DOI: 10.1080/14719037.2021.1878777
- Cebeon (2018). *Het afpakken van crimineel vermogen. Verkenning handvatten voor kosten en baten in de opsporings- en handhavingsfase*. Cebeon.
- Cels, S., de Jong, J., & Groenleer, M. (2017). *Gezocht: pioniers. Strategische samenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit*. Boom bestuurskunde.
- Cels, S., de Jong, J., & Nauta, F. (2012). *Agents of change: strategy and tactics for social innovation*. Brookings Institution Press.

- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2010). *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Het instrument in de praktijk*. Den Haag: CVV.
- Delden, P. van (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening: een exploratieve of programmatische strategie?* Eburon.
- Derksen, W. (26 januari 2022). Bestuurskundige: 'Stop met al dat rekenen in Groningen, ga mensen helpen'. NRC, <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/01/26/bestuurskundige-stop-met-al-dat-rekenen-in-groningen-ga-mensen-helpen-a4083385>
- Derksen, T., & Klein, D. (2010). *Bestuurlijke coalities tegen Criminaliteit. De juridische context van de uitwisseling van informatie tussen de betrokken partners bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit*. Apeldoorn: Politieacademie. Retrieved from <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/80793.pdf>
- Districtelijk Team Ondernijning Oost-Utrecht (2021). *Jaarplan DIS en DTO-o district Oost. Veiligheidscoalitie Midden-Nederland*.
- Dupont, B. (2004). "Security in the age of networks". *Policing and Society*,14(1), 76-91.
- Edelenbos, J., & Teisman, G. R. (2008). Public-Private Partnership: On the Edge of Project and Process Management. Insights from Dutch Practice: The Sijtwende Spatial Development Project. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(3), 614–626. <https://doi.org/10.1068/c66m>
- Edmondson, A.C. (2018). *The fearless organization: Creating psychological safety in the workplace for learning, innovation, and growth*. John Wiley & Sons.
- Faber, W. & Nunen, A. van (2002). *Het Ei van Columbo? Evaluatie van het Project Financieel Rechercheren*. Faber organisatievernieuwing.
- Ferwerda, H., & Rijnink, R. (2020). *Panden met een luchtje. Een inventarisatie van aanpakken om verhuur van panden voor criminele doeleinden tegen te gaan*. Bureau Beke.
- Fijnaut, C.J.C.F., Bovenkerk, F., Bruinsma, G.J.N. & Bunt, H.G. van de (1996). *De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Eindrapport*. Sdu Uitgevers.
- Fischer Bjelland, H. & Vestby, A. (2017). 'It's about using the full sanction catalogue': on boundary negotiations in a multi-agency organised crime investigation. *Policing and society*, 27(6), 655-670.
- Flight, S., Bogaerts, S., Korf, D. J., & Siegel, D. (2010). *Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen: Eerste bevindingen*. WODC.
- Frederik, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de Toeslagenaffaire*. De Correspondent.
- Geelen, J.P. (4 augustus 2022). Mijn wichelroede sloeg erop aan: 'dreigend' wordt 'feitelijk watertekort'. *de Volkskrant*, p. 2.
- Geels, B. (30 oktober 2009). Freek Salm, de sheriff van de rafelrand. *HP/De Tijd*.
- Gestel, B. van & Verhoeven, M. (2011). Obstakels voor samenwerking. *Justitiële verkenningen*, 37(2), 23-39.

- Gorissen, I. (2015). *De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast*. Apeldoorn: Politieacademie. Retrieved from <https://www.politieenwetenschap.nl/cache/files/5d63de3049047PK74.pdf>
- Grip, S. (2018). Enthousiasme is het begin van succes. *J&V Magazine*, 2.
- Groen, M., & Nap, J. (2018). Rijker verantwoord: wat is de bedoeling? *Tijdschrift Voor de Politie*, 80(4), 38–39. Retrieved from <https://www.websitevoordepolitie.nl/rijker-verantwoorden-wat-is-de-bedoeling/>
- Gunsteren, H.R. van (1985). Het leervermogen van de overheid. In: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen (red.), *Het schip van Staat*. (pp. 53-74). Tjeenk Willink.
- Haasteren, F. van, Vries, S. de & Oudenhoven, J. (2020). *Midterm Review. Versterkingsplannen 2019-2021*. Hiemstra & De Vries.
- 't Hart, P. (2011). Evaluating public leadership: Towards an assessment framework. *Public Money & Management*, 31(5), 323-330.
- 't Hart, P. & Ten Hooven, M. (2004). *Op Zoek Naar Leiderschap: Regeren na de Revolte*. De Balie.
- 't Hart, P., Hufen, J.A.M & Duin, M.J. van (1998). De lerende overheid: mogelijkheden en grenzen van een modieuze metafoor. *Beleid en Maatschappij*, 1998/2, 83-102.
- Head, B.W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & society*, 47(6), 711-739.
- Hirsch Ballin, E.M.H. (2013). De georganiseerde misdaad moest worden bestreden. In: Dienst Justis *Zuiver zaken doen. Tien jaar Bibob belicht*. (pp.20-25). Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Hueskes, M., Koppenjan, J. F. M., Verweij, S., Hueskes, M., Koppenjan, J. F. M., & Verweij, S. (2016). Publiek-private samenwerking in Nederland en Vlaanderen: Een review van veertien proefschriften. *Bestuurskunde*, 25(2), 90-104.
- Huisman, S., M. Princen, P. Klerks & N. Kop (2016). *Handelen naar waarheid. Sterkte en zwakteanalyse van de opsporing*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/05/19/tk-bijlagesterkte-en-zwakteanalyse-van-de-opsporing>
- Huisman, W., Huikeshoven, M., Nelen, N., Bunt, H. van de & Struiksmā, J. (2005). *Het Van Traa-project. Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*. Boom Juridische Uitgevers.
- Huisman, W. & Kleemans, E. (2017). Organisatiecriminaliteit, georganiseerde criminaliteit en ondermijning. In: R. Staring, R. van Swaaningen & K. van Wingerde (Eds.). *Over de muren van stilzwijgen. Liber amicorum Henk van de Bunt*. (535-548). Boom Criminologie.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2017). De aanpak van ondermijning. Door Regionale Informatie- en Expertisecentra en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum. Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Jong, J. de & Cels, S. (2015). De verleiding en de verantwoordelijkheid. De rol van ondernemers in het bestrijden van georganiseerde criminaliteit. *Tijdschrift voor Toezicht*, 6(4), 49-54
- Johnston, L. & Shearing, C. (2003) *Governing Security: Explorations of Policing and Justice*. Routledge.

- Kagan, S. L., Rivera, A. M., & Parker, F. L. (1990). *Collaborations in Action: Reshaping Services for Young Children and Their Families*. SPONS AGENCY Administration for Children, Youth, and Families (DHHS).
- Kamerstuk II 2016/17, 29 911, nr. 167.
- Kamerstuk II 2018/19, 29 911, nr. 212.
- Kamerstuk II, 2021/22, 29 911, nr. 329.
- Kamerstuk II, 2021/22, 29 911, nr. 337.
- Kamerstuk II, 2021/22, 29 911, nr. 348.
- Kamerstuk II, 2021/22, 29 911, nr. 350.
- Klerks, P. (2016). Battling Organized Crime through Networked Partnerships in the Netherlands: Successes and Challenges. *The European Review of Organised Crime*, 3(1), 30-49.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2014). Complexity in governance network theory. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 61-70.
- Knaap, P. van der (1997). *Lerende overheid, intelligent beleid*. (diss.) Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Knaap, P. van der (2006). *Lerende overheid, intelligent beleid*. Leerproblemen en -instrumenten nader verkend. *TPC*, december 2006, 24-27.
- Kolthoff, E. & Kohnraad, S. (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2), 76-90.
- Kop, N., van der Wal, R., & Snel, G. (2012). Opsporing belicht. *Over strategieën in de opsporingspraktijk*. Retrieved from <https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/82557.pdf>
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. Routledge.
- Kruisbergen, E. (2021). Het witwassen van criminele winsten. Over feiten, fabels en vragen die je eigenlijk (nog) niet zou moeten stellen. *Justitiele verkenningen*, 47(4), 47-68.
- Kuin, M., Verbeek, E., & Homburg, G. (2020). *Procesevaluatie Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013*. WODC.
- Lam, J., van der Wal, R. & Kop, N. (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Boom Criminologie.
- Levi, M., & Williams, M. L. (2013). Multi-agency partnerships in cybercrime reduction: Mapping the UK information assurance network cooperation space. *Information Management & Computer Security*, 21(5), 420-433.
- Marella, M. (2017). The Commons as a Legal Concept. *Law & Critique*, 28(1), 61-86.
- Mattessich, P.W. & Monsey, B.R. (1992). *Collaboration – What makes it work?* Amherst H. Wilder Foundation.
- Minister van Justitie en Veiligheid (2018). Brief van 25 juni 2018 ‘Besteding incidentele middelen ondermijning (ondermijningsfonds)’ kenmerk 2300885.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021). *Rapportage voor de Tweede Kamer. City Deal Zicht op Ondernijning. Resultaten tweede fase en aanbevelingen voor vervolg.* Ministerie van BZK.
- Moerland, R., Nelen, H., Wingerde, K. van & Bisschop, L. (2021). De innovatie blues: Hardnekkige uitdagingen in de aanpak van ondernijnde criminaliteit. *Strafblad*, 2(6), 233, doi: [10.5553/BSb/266669012021002006005](https://doi.org/10.5553/BSb/266669012021002006005)
- Nap, J. & Vos, J. (2018). Rijker verantwoord: wat is de bedoeling? *Tijdschrift voor de Politie*, 80(4), 6-11.
- Nelen, H. (2000). *Gelet op de wet. De evaluatie van strafwetgeving onder de loep.* Diss. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Nelen, H. (2008). *Evidence maze. Het doolhof van het evaluatieonderzoek.* Maastricht University Press.
- Nelen, H. (2012). Stief- en Troetelkindje. De paradoxale kanten van strafrechtelijke sanctionering. In J. Claessen & D. de Vocht. *Humaan strafwerk. Liber amicorum Gerard de Jonge.* (pp. 273-284). Wolf Legal Publishers.
- Nelen, H., & Geurtjens, K. (2018). *Evaluatie Project Frontière.* Maastricht University.
- Nelen, H., Leeuw, F.L. & Bogaerts, S. (2010). *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek. Framework, toepassingen en voorbeelden.* Boom Juridisch.
- Nelen, H., Leeuw, B., Bakker, F. & Herrenberg, T. (2012). *Pilot Dreigingsmanagement. Een ex ante evaluatie.* WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Nelen, H., Leeuw, F., & Bogaerts, S. (2010). *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek.* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Nelen, H. & Kolthoff, E. (2017). Schaduwen over de rechtshandhaving. Georganiseerde criminaliteit en integriteitsschendingen van functionarissen in de rechtshandhaving. Boom criminologie.
- Nelen, H. Noack, J. & Spapens, T. (2021b). *Druggerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn. Fenomeen en Aanpak.* https://www.provincedeliege.be/sites/default/files/media/17530/EMR%20EYES%20drugs%20report_NL.pdf
- Nelen, H., Peeters, M., Vanderhallen, M. (2013). *Recherchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn.* Reed Business.
- Nelen, H. & Sabee, V. (1998). *Het vermogen te ontnemen: Evaluatie van de ontnemings-wetgeving. Eindrapport.* WODC.
- Nelen, H., Wingerde, K. van, Moerland, R., Bisschop, L., Geurtjens, K., Thelen, A. & Servaas, L. (2021a). *Procesevaluatie en actieonderzoek versterking aanpak ondernijning. Tussenrapportage.* WODC.
- Noordanus, P.G.A. (2020). Een Pact voor de Rechtsstaat. Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar. Aanjaagteam Ondernijning.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022). *Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020.* Onderzoeksraad voor Veiligheid.

- Osbourne, S. (Eds.). (2010). *The New Public Governance*, Routledge, New York.
- Pilot Serious Crime Taskforce. (2021). *Eindevaluatie*. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-e2cb8d50-914c-4dab-a78d-b7f05d61cea6/1/pdf/tk-bijlage-eindevaluatie-pilot-sctf.pdf>
- Popp, J.K., Brinton Milward, H., MacKean, G., Casebeer, A. & Lindstrom, R. (2014). *Inter-Organizational Networks: A Review of the Literature to Inform Practice*. IBM Center for The Business of Government.
- Princen, M. (2015). *De gekooide recherche. Het ware verhaal achter de matige prestaties van de Nederlandse recherche*. Uitgeverij Prometheus.
- Prins, R. (2016). De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland. Hoe het lokale bestuur een partner werd in de gezamenlijke strijd tegen georganiseerde criminaliteit. *Cahiers Politiestudies*, 2(39), 151–165. Retrieved from <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/46863/Prins2016.pdf?sequence=1>
- Projectgroep Emergo (2011). *Projectgroep Emergo. De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam*. Boom Amsterdam.
- Provan, K.G. & Kenis, P.N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- RIEC Den Haag (2021). *Addendum: Verantwoording Versterkingsplan RIEC Den Haag 2020*. https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/10136734/1/RIS308671_Bijlage_2_Addendum_Verantwoording_Versterkingsplan_RIEC_Den_Haag_2020
- RIEC-LIEC. (2015). *Samen gebundeld. Impressies van een integrale aanpak van ondermijning*. Den Haag: LIEC. Retrieved from <https://www.riec.nl/documenten/publicaties/2015/10/01/boek-samen-gebundeld>
- Rij, C. van (2018). *Integraal afpakken van crimineel vermogen*. WODC.
- Rijken, K. (2016). *Van der Laan. Biografie van een burgemeester*. Ambo Anthos.
- Rovers, B. (2010). *Resultaten van Veiligheidshuizen: een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. WODC.
- Ruyver, B. de, Lemaitre, A., Born, M., Ponsaers, P., Pauwels, L., Vander Laenen, F. & Vandam, L. (2009). *Do's and don'ts in een integraal en geïntegreerd drugbeleid - Faire et ne pas faire dans le cadre d'une politique intégrale et intégrée sur les drogues*. Reeks Wetenschap en Maatschappij - Federaal Wetenschapsbeleid. Gent: Academia Press.
- Searle, J.R. (1969). *Speech acts. An essay in the philosophy of language*. Cambridge University Press.
- Sergi, A., Reid, A., Storti, L. & Easton, M. (2021). *Ports, crime and security. Governing and policing seaports in a changing world*. Bristol University Press.
- Scherpenisse, J., & Twist, M. Van. (2019). *Verrijken van verantwoording. Inzichtelijk en interactief maken van afwegingen rond de aanpak van ondermijning*. Retrieved from <https://nsob.nl/wp-content/uploads/2019/07/2019-NSOB-working-paper-Verrijking-van-de-Verantwoording.pdf>
- Schoenmakers, Y. & Mehlbaum, S. (2019). *Lessen uit de integrale pilot Analyse Synthetische Drugs in Oost-Nederland*. Politie & Wetenschap.

- Shearing, C. & Stenning, P. (2015). The privatization of security: implications for democracy. In *Routledge Handbook of Private Security Studies* (pp. 140-148). Routledge.
- Snippe, J., Bieleman, B., Kruize, A., & Naayer, H. (2006). *Hektor in 2005. Evaluatie aanpak drugsoverlast in Venlo*. Groningen: Intraval. Retrieved from <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/39705.pdf>
- Staring, R., Bisschop, L., Roks, R., Brein, E., & Van De Bunt, H. (2019). *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*. Boom.
- Staring, R., Bisschop, L., Colman, C., Janssens, J. & Roks, R. (2021). De Scheldestad of Manhattan aan de Maas? Een vergelijkende analyse van de Antwerpse en Rotterdamse havens bij de in- en doorvoer van cocaïne. *Tijdschrift voor Criminologie* (63) 2, 146-166.
- Steden, R. van & Meijer, R. (2018). *Publiek-private samenwerking in tijden van diffuse dreiging: een onderzoek naar diversiteit in werkwijzen en kansen in de Nederlandse en Vlaamse context*. WODC.
- Steen, M. van der., Delden, M. van., & Schaik, E. Van. (2020) *De opgave aan tafel. De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Steen, M. van der, Schram, J., Chin-a-fat, N. & Scherpenisse, J. (2017). *Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: NSOB.
- Strategisch Beraad Ondermijning [SBO] (2018). *Advies van het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO) inzake de besteding structurele en incidentele middelen ondermijning. Besluit van het SBO 31 oktober 2018*.
- Swart, L. de, G. op 't Hoog, B. Slot & A. Winkel (2021). *Kansen en knelpunten binnen de financiële opsporing*. Politie & Wetenschap (Politiekunde 108).
- Swieringa, J. & Wierdsma, A.F.M. (1990). *Op weg naar een lerende organisatie: over het leren en opleiden van organisaties*. Wolters Noordhoff.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public administration review*, 66, 20-32.
- Timmer, R. (2019). Integraal werken om te versterken. *Een mixed methods onderzoek naar de voorwaarden van het publieke, governance samenwerkingsverband Ondermijning Rotterdam* (Masterscriptie).
- Tops, P., & Schilders, H. (2016). Naar een meervoudige aanpak van ondermijning. *Tijdschrift Voor de Politie*, 78(7), 12–15. Retrieved from <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/pdf/92747.pdf>
- Verweij, S. (2015). *Once the shovel hits the ground. Evaluating the management of complex implementation processes of public-private partnership infrastructure projects with qualitative comparative analysis*. PhD thesis. Erasmus University Rotterdam.
- Vos, N. & Groen, M. (2015). *Rijker Verantwoorden Onderzoeksrapportage in opdracht van het Programma Administratieve Lastenverlichting (ALV) en het Lectoraat Waardevolle Praktijkontwikkeling*. Apeldoorn: TNO Management Consultants & Politie.

- Waardenburg, M., Groenleer, M., de Jong, J., & Keijser, B. (2016). *Managing the performance of public sector collaborations: A literature synthesis using examples from the law enforcement domain*. TiREG Working Paper Series; No. 1, https://www.tilburguniversity.edu/sites/default/files/download/TiREG%20Working%20Paper%20No%201_Waardenburg%20etal_December%202016_3.pdf
- Waardenburg, M., Groenleer, M., de Jong, J., & Keijser, B. (2016), *Managing the Performance of Public Sector Collaborations: A Literature Synthesis using Examples from the Law Enforcement Domain*. TiREG Working Paper. Retrieved from <https://www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/tireg/research/projects/wanted>
- Waardenburg, M., Groenleer, M., Jong, J. de & Keijser, B. (2019). Paradoxes of collaborative governance: investigating the real-life dynamics of multi-agency collaborations using a quasi-experimental action-research approach. *Public Management Review*, 22(3), pp. 386-407.
- Waardenburg, M., Groenleer, M., & De Jong, J. (2020). Designing environments for experimentation, learning and innovation in public policy and governance. *Policy & Politics*, 48(1), 67-87.
- Waardenburg, M., Jong, J. de, Groenleer, M., & Keijser, B. (2017). *Catch 22s in Collaborative Governance? Managing the Performance of Networked Efforts to Fight Organized Crime*. TiREG Working Paper Series; No. 2, https://www.tilburguniversity.edu/sites/default/files/download/TiREG%20Working%20Paper%20No%202_Waardenburg%20etal_June%202017_2.pdf
- WRR (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam University Press.

Bijlage 1 | Normenkader

Op basis van de bestudering van (criminologische, bestuurskundige en organisatiewetenschappelijke) literatuur en gesprekken met een aantal deskundigen is een normenkader opgesteld, aan de hand waarvan we in dit onderzoek hebben bepaald in hoeverre er in het kader van de versterkingsbeweging aanpak ondermijnende criminaliteit sprake is geweest van actiegericht leren en een lerende organisatie/keten. Dit normenkader is hieronder in een tabel weergegeven. In de linker kolom is de ‘operationele logica’ weergegeven, waarop de versterkingsbeweging aanpak ondermijnende criminaliteit rust. Met deze term wordt bedoeld op de assumpties over de mate waarin organisaties in staat en bereid zijn om de versterkingsbeweging – en de daartoe behorende projecten – te doen slagen. Behalve deze assumpties en daaraan gekoppelde succesfactoren is ook gezocht naar knelpunten en operationele risico’s die de werkbaarheid en effectiviteit van de aanpak kunnen beïnvloeden.

Bij de weergave van de assumpties en succes- en faalfactoren is gewerkt met de onderverdeling ‘kennen, kunnen en willen’. Hoewel deze drie kernfactoren met elkaar samenhangen en elkaar beïnvloeden, is er met het oog op de overzichtelijkheid voor gekozen om ze in dit overzicht afzonderlijk te bespreken. ‘Kennen’ heeft betrekking op de kennis die de verschillende partnerorganisaties hebben over elkaar, het onderliggende probleem en over de werkwijze van de aanpak en de doelstellingen daarvan. ‘Kunnen’ speelt in op de organisatorische en juridische mogelijkheden en beperkingen waarmee de samenwerking binnen de aanpak van ondermijning kan worden geconfronteerd. ‘Willen’, ten slotte, heeft betrekking op de mate van belangstelling en enthousiasme die de verschillende partners hebben voor de aanpak en de mate van bereidheid om daar (gezamenlijk) een succes van te maken.

Assumptie	Succesfactor(en)	Faalfactor(en)
KENNEN		
1) Kennis van en een gedeelde visie over de aard en ernst van de problematiek. Kennis hiervan blijkt een belangrijke voorwaarde te zijn voor de totstandkoming en continuering van samenwerkingsverbanden.	<ul style="list-style-type: none"> Partners maken gebruik van de bestaande (wetenschappelijke) literatuur om de kennis over de achterliggende problematiek te vergroten. Er bestaat een gedeelde visie over de achterliggende problematiek. 	<ul style="list-style-type: none"> Veel van de bestaande literatuur over <i>governance</i> en samenwerkingsmodellen heeft niet direct betrekking op de aanpak van ondermijning. Het is dan ook de vraag of al deze inzichten 1-op-1 kunnen worden omgezet naar de specifieke projecten. Kennis en inzicht vinden in onvoldoende mate hun weg richting de partners in de samenwerking of beklijven daar niet. Het ontbreekt bij individuele medewerkers aan bewustzijn. Hun antenne is niet afgestemd op ondermijning. Ze herkennen lastig signalen en hebben niet het besef dat ze verantwoording dragen voor het bestrijden van ondermijning.

		<ul style="list-style-type: none"> • Het ontbreekt aan een gedeelde visie over de ernst van de problematiek. • Het ontbreekt aan een gedeelde visie over hoe kennis gedeeld kan worden.
2) De betrokken partners zijn bekend met en onderschrijven de doelstellingen van het project/de specifieke interventie en de gekozen verandertheorie/benadering voor de aanpak van de problematiek.	<ul style="list-style-type: none"> • Het vastleggen van doelstellingen en afspraken in een convenant draagt bij aan meer kennis over en commitment aan het project. • De partners zijn doordrongen van het bestaan van het project en de kennis over de inhoud daarvan. • De betrokken partners kennen en onderschrijven elkaars doelstellingen. 	<ul style="list-style-type: none"> • De kennis van en ervaring met het project is binnen de verschillende organisaties slechts bij enkele personen aanwezig. • De doelstellingen van het project staan op gespannen voet met doelstellingen binnen de eigen organisatie. • Er bestaat een contrast tussen de insteek op korte termijn resultaten en insteek op lange termijn resultaten. • Publiek-privaat: Botsing tussen economische belangen van private actoren versus opsporingsbelangen van de overheid. • Verantwoordingscultuur (korte klap) versus maatschappelijk effect (lange adem). • Lokaal-nationaal: doelstellingen op lokaal/regionaal niveau botsen met die op landelijk niveau.
3) De betrokken partijen kennen elkaar en elkaars werkwijzen.	<ul style="list-style-type: none"> • Direct (in)formeel contact kan, zeker wanneer dit met enige frequentie plaatsvindt, de kennis over de partnerorganisaties vergroten. • De betrokken actoren voeren met enige regelmaat overleg over de voortgang van het project/de interventie. • Het overleg kent een vaste basis aan deelnemers. • Taakverdeling, afspraken en werkwijzen worden vastgelegd en regelmatig geëvalueerd. • Het overleg tussen partijen wordt gecoördineerd door een projectleider die aandacht heeft voor het proces, ieders betrokkenheid en het nakomen van afspraken. 	<ul style="list-style-type: none"> • Als gevolg van het feit dat de betrokken partijen onvoldoende kennis hebben van elkaars taakopvattingen en werkwijzen, ontstaat onbegrip en wrevel. • Als gevolg van een gebrekkige continuïteit in het deelnemersveld (voortdurend wisselende samenstelling van actoren) zijn partijen onvoldoende op elkaar ingespeeld, hetgeen afbreuk doet aan de betrokkenheid bij het project. • Netwerkvorming/samenwerking wordt een doel op zich, wat kan leiden tot passiviteit binnen het netwerk. • De betrokken partijen werken op verschillende niveaus. Organisaties die voornamelijk op landelijk niveau opereren, zoals de belastingdienst, kunnen minder lokale verantwoordelijkheid ervaren.

4) Kennis en gebruik van elkaars deskundigheid resulteren in een betere samenwerking.	<ul style="list-style-type: none"> • Zowel bij het identificeren van het onderliggende probleem, van relevante databronnen, alsook bij het koppelen en gebruiken daarvan, wordt gebruikgemaakt van de deskundigheid die bij de diverse partners aanwezig is. 	<ul style="list-style-type: none"> • De betrokken partners benaderen het probleem ieder te veel vanuit de binnen de eigen organisatie aanwezige kennis en deskundigheid.
<p>5) Binnen de verschillende organisaties bestaat voldoende kennis over de juridische (on)mogelijkheden om informatie met elkaar uit te wisselen.</p> <p>6) Binnen de verschillende organisaties bestaat voldoende bereidheid om informatie met elkaar uit te wisselen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De verschillende partners hebben voldoende kennis over welke partners over welk type informatie beschikken. • Een informatieverzoek maakt duidelijk wat de noodzaak van de informatie is. Dat draagt bij aan het draagvlak voor het delen van informatie. • Er worden concrete afspraken gemaakt over het uitwisselen van informatie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Een gebrek aan kennis over de mogelijkheden en (onmogelijkheden) van het delen van informatie resulteert in onbegrip – en in het verlengde daarvan terughoudendheid – bij de partnerorganisaties om informatie te delen.

Assumptie	Succesfactor(en)	Faalfactor(en)
KUNNEN		
1) Het gekozen ontwerp- en besluitvormingsproces bevordert de samenwerking.	<ul style="list-style-type: none"> • De relevante partijen worden bij de besluitvorming betrokken. • Het gebruik van ‘procesarchitecten’ of kenniskringen houdt het proces voor de deelnemers overzichtelijk. • Het proces van besluitvorming biedt alle partijen voldoende ruimte om hierop invloed uit te oefenen. • Aan het project ligt een duidelijk projectplan ten grondslag waarin de taken zijn verdeeld, acties en een tijdplanning zijn opgenomen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bepaalde partijen zijn ten onrechte niet betrokken bij de samenwerking en besluitvorming. • Het aantal betrokken partijen wordt te groot, mede omdat er verschillende sectoren betrokken zijn, waarbinnen zich verschillende organisaties bevinden. Hiermee kan onduidelijk worden welke partij de regie voert binnen deze samenwerking. • De taken zijn niet helder, evenredig, dan wel eerlijk verdeeld. • De taken zijn niet goed op elkaar afgestemd. • De besluitvorming is al dusdanig dichtgetimmerd dat partijen het gevoel krijgen ‘in een fuik te zwemmen’ en onvoldoende ruimte ervaren voor een eigen inbreng.

	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatiemandaat. Deelnemers moeten mandaat hebben vanuit de eigen organisatie om stroperige besluitvorming te voorkomen. • Het is duidelijk wie de regie voert over het geheel en verantwoordelijkheid heeft over diverse deelaspecten. • Het is duidelijk wie beslist of een project dient te stoppen indien er geen vorderingen worden gemaakt. • Externe controle heeft een plaats binnen de samenwerking, maar niet een te dominante positie. • Bij het ontwerp wordt vooral gebruikgemaakt van een 'exploratieve strategie'. 	
2) De samenwerkende partners ontwikkelen samen een 'theorie van verandering', die bestaat uit een theorie of model van hoe het programma moet leiden tot de gewenste uitkomsten.	<ul style="list-style-type: none"> • Uitkomsten kunnen beter gemeten en vergeleken worden wanneer voor het in werking treden van de interventie 'uitkomstindicatoren' worden vastgesteld, die goed en duidelijk meetbaar zijn. 	<ul style="list-style-type: none"> • De 'theorie van verandering' focust slechts op een klein onderdeel van het probleem. • De betrokken partijen focussen te veel op de 'toolboxes' binnen hun eigen organisatie en hun eigen benadering over hoe je een probleem oplost en komen daardoor niet tot een gezamenlijke 'theorie van verandering'.
3) De informatie die middels het verantwoordingssysteem wordt verzameld, wordt ook daadwerkelijk gebruikt om in kaart te brengen wat de samenwerking heeft opgeleverd.	<ul style="list-style-type: none"> • De uitkomsten van de samenwerking worden vergeleken met de eerder gevormde 'theorie van verandering' en van tevoren opgestelde doelen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn van tevoren geen duidelijke doelen opgesteld en/of er is geen 'theorie van verandering' gevormd, waardoor de uitkomsten niet goed vergeleken kunnen worden.

<p>4) De uitkomsten worden gebruikt om punten van verbetering of successen van de samenwerking in kaart te brengen en door te voeren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het organiseren van bijeenkomsten tussen de verschillende partners waarbij de uitkomsten van het verantwoordingssysteem en mogelijke interpretaties daarvan bediscussieerd worden, versterkt het gezamenlijk begrip van die uitkomsten. • De partijen beschikken over voldoende capaciteit om resultaten daadwerkelijk door te voeren. 	<ul style="list-style-type: none"> • De uitkomsten zijn gevoelig voor interpretaties door de verschillende partners. • Het incorporeren van de uitkomsten vraagt om een 'mind shift': partners kunnen het nieuwe regime als bedreigend ervaren en de nodige investeringen die het verantwoordingssysteem vraagt als een te zware last zien. • De partijen beschikken niet over voldoende capaciteit om resultaten daadwerkelijk door te voeren.
<p>5) De infrastructuur voor de informatiedeling is goed doordacht en vormgegeven.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Voordat informatie gedeeld wordt, is duidelijk welk doel deze informatie zal dienen. • Vertrouwelijke informatie wordt veilig opgeslagen en gedeeld. • Er is een convenant waarin afspraken over de informatiedeling zijn vastgelegd, alsook de wijze waarop en de condities waaronder informatie wordt gedeeld. • Aanleverende partijen ontvangen feedback over het nut en de toegevoegde waarde van de door hen geleverde informatie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Schotten tussen de verschillende organisatieonderdelen staan de informatiestroom in de weg. • Vertrouwelijke informatie kan niet veilig worden gedeeld en opgeslagen. • Aanleverende partijen ontvangen onvoldoende feedback over het nut en de toegevoegde waarde van hun informatie. • Gemeentelijke aanpak is vaak van 'boven' georganiseerd via de burgemeester. Daardoor worden niet alle mogelijkheden van de gemeente benut.
<p>6) Leiderschap. De voor het project/de interventie aangewezen leidinggevenden beschikken over voldoende vaardigheden om het proces te begeleiden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De leidinggevende is in staat het proces te faciliteren en heeft oog voor het collectieve belang en de individuele belangen van de deelnemende partijen. 	<ul style="list-style-type: none"> • De leidinggevende heeft onvoldoende oog voor het risico van machtsongelijkheid en belangenconflicten.
<p>7) Communicatie. Over het project en de voortgang daarvan wordt zowel binnen de deelnemende organisaties, alsook naar buiten toe helder en eenduidig gecommuniceerd</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Medewerkers van de deelnemende organisaties worden met enige regelmaat bijgepraat over de ontwikkelingen en geboekte resultaten. • Het project wordt via diverse kanalen en media onder de aandacht gebracht van relevante derden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen de deelnemende organisaties is weinig bekend over het project en de daarbinnen geboekte resultaten en de daarmee opgedane leerervaringen. • <i>Good and bad practices</i> worden niet of nauwelijks gedeeld met derden.

8) De toegezegde 'capaciteit' is gegarandeerd.	<ul style="list-style-type: none"> Partijen zijn overtuigd van een min of meer evenredige en eerlijke kostenverdeling. De betrokken partijen zijn uit eigen beweging bereid de gevraagde investeringen te doen en de gewenste expertise en databronnen ter beschikking te stellen. 	<ul style="list-style-type: none"> De kostenverdeling wordt als onevenredig en oneerlijk ervaren door de betrokken partijen. De partijen zijn enkel bereid tot het leveren van capaciteit na uitoefening van druk van hogerhand of van buiten. Partijen leveren wel capaciteit, maar de kwaliteit van het geleverde blijft achter bij de verwachtingen.
9) De borging van het samenwerkingsproject is gegarandeerd.	<p>Borging heeft hier een tweeledige betekenis:</p> <ul style="list-style-type: none"> Institutioneel geheugen: De leerervaringen van het project worden vastgelegd en met elkaar gedeeld (bijvoorbeeld door een procesevaluatie); Institutionele/organisatorische inbedding: de samenwerking houdt niet op bij het project, maar wordt institutioneel verankerd. 	<ul style="list-style-type: none"> De leerervaringen worden niet vastgelegd en gedeeld. De verantwoordelijkheid voor het project eindigt zodra de eigen bijdrage is beëindigd; de belangstelling voor en het commitment ten aanzien van de uiteindelijke resultaten van het project als geheel zijn gering. Na afloop van het project 'verdamp't de samenwerking.

Assumptie	Succesfactor(en)	Faalfactor(en)
WILLEN		
1) De betrokken partijen delen een <i>sense of urgency</i> ten aanzien de noodzaak gezamenlijk iets aan het onderliggende ondermijningsprobleem te doen.	<ul style="list-style-type: none"> Er wordt belang hecht aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie op veiligheid. 	<ul style="list-style-type: none"> Er bestaat geen gedeelde visie op het onderliggende ondermijningsprobleem en de gemeenschappelijke aanpak daarvan.
2) Prikkel: er moet sprake zijn van een individueel en collectief belang om deel te nemen.	<ul style="list-style-type: none"> Elke partij is ervan overtuigd een volwaardige eigen bijdrage te kunnen leveren aan het project/de interventie, waardoor samenwerking noodzakelijk is om het doel te bereiken. 	<ul style="list-style-type: none"> Te veel partijen stellen zich de vraag: What's in it for me?
3) De betrokken partijen vertrouwen elkaar.	<ul style="list-style-type: none"> Er wordt voortgebouwd op een eerdere, positieve vorm van samenwerking. Wederzijds vertrouwen wordt ondersteund door aandacht te besteden aan een goede werksfeer, 	<ul style="list-style-type: none"> Het wederzijds vertrouwen ontbreekt omdat de verschillende organisaties niet gewend zijn om samen te werken en elkaar benaderen op basis van bepaalde vooroordelen en stereotypingen.

	<p>wederzijds respect, en het bieden van ruimte voor elkaars visies, kennis en ervaringen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er wordt geïnvesteerd in het onderhouden van formele en informele contacten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt niet of nauwelijks geïnvesteerd in het opbouwen en onderhouden van formele en informele contacten. • Men ziet elkaar meer als concurrent dan als partner.
4) Verschillen in de beroeps cultuur binnen de diverse partnerorganisaties staan de 'wil' tot samenwerking niet in de weg.	<ul style="list-style-type: none"> • De betrokken partijen herkennen en erkennen de verschillen in beroeps cultuur. 	<ul style="list-style-type: none"> • De cultuur binnen uiteenlopende partnerorganisaties loopt te veel uiteen. Het lukt onvoldoende om aandacht voor ondermijnende criminaliteit integraal onderdeel te laten uitmaken van de bedrijfscultuur. • Onbegrip over deze cultuurverschillen kan de samenwerking negatief beïnvloeden.
5) De gewoontes en routines die bestaan binnen de betrokken partnerorganisaties worden ten behoeve van de samenwerking ingezet.	<ul style="list-style-type: none"> • De partnerorganisaties zijn zich bewust van elkaars gewoontes en routines en zijn ook bereid om kritisch naar zichzelf te kijken of bestaande routines met het oog op de samenwerking moeten worden aangepast. 	<ul style="list-style-type: none"> • Het niet erkennen van disfunctionele routines, of ze wel erkennen maar niet bereid zijn om deze te veranderen. De partnerorganisaties blijven te veel "in hun eigen spoor" lopen.
6) De betrokken partijen zijn zich bewust van wederzijdse afhankelijkheid en klampen zich niet vast aan eigen machtsposities.	<ul style="list-style-type: none"> • Het delen van macht en het erkennen van de wederzijdse afhankelijkheid stralen af op alle facetten van de samenwerking. 	<ul style="list-style-type: none"> • De organisaties die (informatie)macht hebben, wensen deze niet of onvoldoende te delen. Dit kan leiden tot frustraties bij de andere betrokken partijen.

Dit normenkader is gebaseerd op een studie van de volgende criminologische, bestuurskundige en organisatie wetenschappelijke literatuur: Ansell & Gash, 2008; van Baaren, 2014; Boonstra, 2012; Boutellier & Broekhuizen, 2016; Boutellier, Boelens & Hermens, 2019; Boutellier & de Groot, 2010; Bovens, 2005; Bryson & Crosby, 2006; Cels, de Jong & Groenleer, 2006; Celds, de Jong & Nauta, 2012; Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2010; Derksen & Klein, 2010; Edmondson, 2012; Flight, Bogaerts, Korf & Siegel, 2010; Gorissen, 2015; Groen & Nap, 2018; Head & Alford, 2015; Huisman, Princen, Klerks & Kop, 2016; de Jong, Groenleer, Waardenburg & Keijser, 2017; Klijn & Koppejan, 2014; Kop, van der Wal & Snel, 2012; Lam, van der Wal & Kop, 2018; Nelen, Leeuw, Bakker & Herrenberg, 2012; Nelen, Leeuw & Bogaerts, 2010; Osbourne, 2010; Prins, 2016; Projectgroep Emergo, 2011; RIEC-LIEC, 2015; Scherpennisse & van Twist, 2019; Snippe, Bileman, Kruize & Naayer, 2006; Staring, Bisschop, Roks, Brein, Van de Bunt, 2019; van der Steen, Delden & van Schaik, 2020; van der Steen, Schram, Chin-a-fat & Scherpennisse 2017; Thompson & Perry, 2006; Timmer, 2019; Tops & Schilders, 2016; van rij, 2018; Vos & Groen, 2015; Waardenburg, Groenleer, de Jong & Keijser, 2016; Waardenburg, Groenleer, de Jong & Keijser, 2019; Waardenburg, Keijser, Groenleer & de Jong, 2016.

Bijlage 2 | Verantwoording en selectie van de projecten

Toelichting bij het selectieproces

De verkennende fase van ons onderzoek was er onder meer op gericht om een selectie te maken van projecten uit de versterkingsplannen die we de komende twee jaar zullen volgen. Na bestudering van alle ingediende versterkingsplannen en voortgangsrapportages kwamen we tot een lijst van 126 projecten voor de tien RIEC-regio's en landelijke partners. Uit deze projecten hebben we een selectie gemaakt van dertien projecten waarmee we overstijgende inzichten beogen te genereren. Deze selectie werd vanuit zowel theoretische als praktische overwegingen gestuurd. We kiezen in dit onderzoek immers voor een thematische evaluatie, waarbij we de regio's en/of landelijke actoren overstijgen teneinde een verkokerd beeld te vermijden.

Voor elk voorgesteld project uit de versterkingsplannen hebben we in een databestand een inhoudelijke analyse gemaakt aan de hand van verschillende selectiecriteria. In het navolgende lichten we eerst de selectiecriteria toe. Daarbij geven we gelijk aan hoe de verschillende projecten op deze selectiecriteria scoren. Daarna volgt een korte beschrijving van de vijftien geselecteerde projecten.

Theoriegestuurde selectiecriteria

Crime script

Aangezien de kern van de integrale aanpak die centraal staat in het beleid vooral is ingegeven door het criminologisch perspectief van *situational crime prevention* (Clarke 1997), is ervoor gekozen om de keuze van de projecten eveneens te laten leiden door dit kader. Centraal in een dergelijke aanpak staat het zogenaamde crime script dat het criminele proces deconstrueert in afzonderlijke elementen. Hierdoor krijgt men een beter inzicht in de verschillende fasen en handelingen die doorlopen moeten worden om een strafbaar feit te plegen. Kennis omtrent het crime script vormt een belangrijke input voor het ontwikkelen van mogelijke interventies waarbij vooral het opwerpen van barrières om het criminele bedrijfsproces te frustreren centraal staat. Omdat de modus operandi verschilt per type delict, worden crime scripts doorgaans ontwikkeld met betrekking tot specifieke delicten. Ieder delict heeft dan zeggend zijn eigen script. Deze specifieke scripts zijn veelal afgeleid van het universele script van Cornish (1994). Dit universele script of master script omvat de volgende fasen: *preparation*, *entry*, *pre-condition*, *actualization*, *doing*, *post-condition*, en *exit*. Kort gezegd is er een fase van oriëntering, die gevolgd wordt door een fase van planning. In de fase daarop worden de plannen geoperationaliseerd en uitgevoerd. De laatste fase omvat het finaliseren van het proces en de exitstrategie. De kern is dat georganiseerde ondermijnende criminaliteit de uitkomst is van een (bedrijfsmatig) proces. In lijn met deze visie proberen verschillende van de voorgestelde projecten barrières op te werpen en dus dit proces te frustreren. Zo richt bijvoorbeeld het project *Straatwaarden* in Midden-Nederland zich onder meer op het tegengaan van nieuwe aanwas in de criminaliteit en richt zich daarmee onder andere op de *entry*. Ook zijn er verschillende projecten die zich richten op illegale geldstromen en de rol die facilitators daarbij spelen (on der andere het project *Serious Crime Task Force* van de landelijke partners). Deze projecten richten zich derhalve op de exit.

Context en gelegenheid

Het crime script opereert echter niet in een vacuüm en de dynamiek wordt mede beïnvloed door bepaalde contextuele maatschappelijke en bestuurlijke factoren. Criminaliteit wordt mede gefaciliteerd of mogelijk gemaakt doordat bestuurlijke overheidsinstellingen of delen van de maatschappij kwetsbaar en niet weerbaar genoeg zijn. Hierdoor ontstaan er criminogene gelegenheidsstructuren. We zien dus ook dat veel van de projecten pogen de bestuurlijke en maatschappelijke weerbaarheid te verhogen. Hierdoor wordt gepoogd om zowel de sociale, financieel-economische, infrastructurele en logistieke gelegenheidsstructuren, alsook de bestuurlijke, institutionele en politieke gelegenheidsstructuren te adresseren.⁴⁴ Dit omvat ook het opzetten van allianties tussen publieke en private stakeholders.

Intelligence

Om interventies met betrekking tot het crime script of de bredere contextuele factoren op te zetten en efficiënt uit te voeren, is intelligence cruciaal. Intelligence verwijst daarbij naar een inzet op het verkrijgen van beter inzicht in de vitale schakels en het businessmodel van georganiseerde criminaliteit. Om betrokken actoren en hun beperkte capaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten, is het vergaren van data en de analyse daarvan immers cruciaal. Veel versterkingsplannen richten zich dan ook op het vergroten en verstevigen van de informatiepositie en analysecapaciteit. Van de dertien geselecteerde projecten richten zes projecten zich op intelligence.

Organisatie en management

Om ervoor te zorgen dat de informatiepositie en analysecapaciteit ook daadwerkelijk omgezet wordt in concrete acties en interventies, is organisatie en management relevant. Veel van de voorgestelde projecten zien daarom ook op het invoeren van nieuwe en het optimaliseren van bestaande organisatie- en managementstructuren. Twee van de geselecteerde projecten zien op het inrichten van nieuwe organisatiestructuren of het optimaliseren van bestaande.

Uitvoerkraft

Naast intelligence en organisatie en management moet ook uitvoerkraft georganiseerd worden om nieuwe interventies en acties daadwerkelijk te kunnen uitvoeren. *Uitvoerkraft* verwijst naar de inzet op operationele capaciteit door het versterken van bestaande (integrale) teams of het oprichten van nieuwe teams die zich op de aanpak van (bepaalde types) ondermijnende criminaliteit richten. Vijf van de geselecteerde projecten zien op het versterken van de uitvoerkraft.

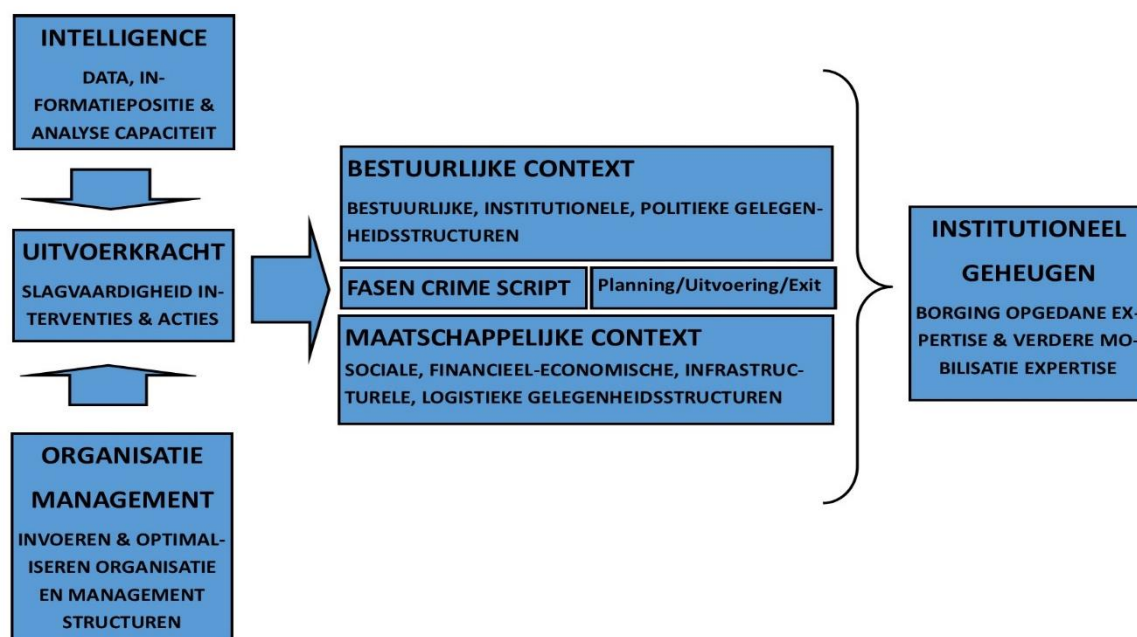
Institutioneel geheugen - borging

De uitkomsten van dit gehele proces zijn belangrijke leerervaringen en leveren daardoor belangrijke kennis en expertise op. Deze knowhow mag niet verloren gaan, maar dient vastgehouden te worden binnen de organisatie (institutioneel geheugen). Verschillende projecten zien daarom op het intensiveren en beter uitleren van *good practices* en het mobiliseren van kennis en leren. Van de geselecteerde projecten zetten er zeven expliciet in op de borging van de kennis en expertise.

Figuur 1 laat schematisch zien hoe deze theoriegestuurde selectiecriteria zich tot elkaar verhouden.

⁴⁴ Voor een nadere uitleg van deze gelegenheidsstructuren zie HST 3 LIEC rapport Landelijk Beeld van Ondermijnende Criminaliteit.

Figuur 1. Theoriegestuurde selectiecriteria.



Voor alle 126 voorgestelde projecten zijn we nagegaan of en hoe ze in te delen waren op de hierboven genoemde selectiecriteria. We hebben uiteindelijk voor dertien projecten gekozen die gezamenlijk alle theoretische selectiecriteria afdekken. Daarbij hebben we zoals hierboven reeds toegelicht gelet op variëteit, maar ook gezorgd voor overlap zodat we de projecten onderling met elkaar kunnen vergelijken.

Nadere selectiecriteria

Vervolgens zijn de projecten ook geordend op de volgende nadere selectiecriteria, die ontleend zijn aan elementen uit het onderzoeksvorstel en de specifieke karakteristieken van de plannen.

Regio

In onze onderzoeksopzet gaven we reeds aan dat spreiding over de regio's en landelijke partners een belangrijk criterium zou zijn, zowel voor het draagvlak voor het onderzoek, maar ook omdat elke regio zijn eigen ondermijningsproblematiek kent. Daarnaast is het ook van belang om te kijken of er synergie tussen regio's op vergelijkbare thema's ontstaat. Uit de verkennende gesprekken en door de klankbordgroep werd bevestigd dat de spreiding over de regio's belangrijk was. We hebben uiteindelijk in elke regio in elk geval één project geselecteerd. In sommige regio's zijn meerdere projecten geselecteerd. Onderstaande tabel laat het aantal geselecteerde projecten per regio zien.⁴⁵

Tabel 1. Geselecteerde projecten per regio.

Regio	Aantal geselecteerde projecten
Amsterdam-Amstelland	1
Zeeland-Brabant	2
Den Haag	1

⁴⁵ De tien RIEC-regio's hebben in totaal negen versterkingsplannen ingediend. De regio's Zeeland West-Brabant en Oost-Brabant hebben een gezamenlijk plan ingediend.

Rotterdam	1
Limburg	1
Oost-Nederland	1
Noord-Nederland	1
Noord-Holland	2
Midden-Nederland	1
Landelijke partners	2
Totaal	13

Cluster

Een volgend selectiecriteria is het thematische cluster waartoe het project behoort. Op basis van de versterkingsplannen en voortgangsrapportages hebben we de volgende vijf clusters onderscheiden: (1) *Risicolocaties*, dat in het bijzonder verwijst naar (inter)nationale logistieke mainports zoals zeehavens, luchthavens, en groene veilingen voor bloemen, groenten en fruit; (2) De aanpak in *kwetsbare gebieden*, waaronder de drugsproductie in het agrarisch buitengebied, de dumping van chemisch afval, en het crimineel misbruik dat wordt gemaakt van vakantieparken en bedrijventerreinen; (3) *Weerbare overheid* (ambtelijk en bestuurlijk), dat verwijst naar het tegengaan van corruptie en versterken van de ambtelijke en bestuurlijke integriteit; (4) *Weerbaarheid van de samenleving*, waaronder het tegengaan van rekrutering van (potentiële) doorgroeiërs in het criminele drugscircuit en de op preventie gerichte wijkgerichte aanpak van ondermijningsgerelateerde problemen; (5) *Geldstromen*, verwijzend naar proberen bloot te leggen van financiële structuren en fiscale constructies. Wanneer een project op meerdere clusters aanhaakte, kozen we het cluster dat het sterkst werd beklemtoond.⁴⁶ Sommige projecten richten zich echter niet op een van deze clusters, maar focussen op een van de overkoepelende RIEC-thema's. Die vormen gelijk ook het tweede selectiecriteria. Van de dertien geselecteerde projecten vallen er twee projecten onder het cluster geldstromen, één onder kwetsbare gebieden, vier onder de noemer risicolocaties, één weerbare overheid en drie weerbare samenleving. Twee van de geselecteerde projecten pasten niet binnen deze clusters, maar richten zich op de overkoepelende theoretische criteria intelligence, organisatie en management of uitvoerkracht.

Partners

De inzet op integrale samenwerking en publiek-private samenwerking staat bij diverse plannen voorop. We zijn daarom voor elk project nagegaan welke partners erin worden meegenomen (publiek, privaat, publiek & privaat). Van de dertien geselecteerde projecten wordt in drie projecten enkel met publieke partners gewerkt en wordt in tien projecten een vorm van publiek-private samenwerking beoogd (soms als doelgroep, soms als partner).

Innovatie

De versterkingsbeweging is deels een impuls om bestaande samenwerkingsverbanden en initiatieven verder te verankeren en dus op reeds bestaande projecten voort te bouwen. Daarnaast zijn er echter eveneens projecten die we als 'innovatief' kunnen aanmerken, omdat ze zich richten op het ontwikkelen van nieuwe initiatieven. Van de dertien geselecteerde projecten zijn er vijf te karakteriseren als 'verder bouwend op bestaande initiatieven' en acht als 'innovatief'.

⁴⁶ Met de inzet op deze clusters wordt gepoogd om zowel de sociale, financieel-economische, infrastructurele en logistieke gelegenheidsstructuren, alsook de bestuurlijke, institutionele en politieke gelegenheidsstructuren te adresseren.

Focus op preventie/repressie

Sommige projecten zetten duidelijk in op preventie terwijl andere projecten zich op repressie richten. Soms is er uitdrukkelijk een inzet op beide en er zijn ook projecten waarvan de focus niet geheel duidelijk is. Van de dertien geselecteerde projecten richten twee projecten zich op preventie, zes op preventie en repressie, twee op repressie en voor drie projecten is de focus niet duidelijk.

Type project

De versterkingsplannen omvatten een diversiteit aan type projecten. We hebben de 126 projecten onderverdeeld in projecten die we als ICT-tool, proeftuin, management, controle en handhaving, integraal team (op een locatie), fenomeenonderzoek, opleiding of allerhande kunnen aanmerken. Van de dertien geselecteerde projecten betreft één project een ICT-tool, één project controle & handhaving, twee projecten het opzetten van een integraal team, één project is management, één project een proeftuin, één project fenomeenonderzoek en bij zes projecten zagen we verschillende typen initiatieven.

Geografische operationalisering

Voor elk van projecten gingen we tot slot na op welk geografisch niveau ze geoperationaliseerd zijn. Dit verwijst naar het lokale niveau (gemeente of deel van een gemeente), de RIEC-regio, het land of een internationale context. Van de dertien geselecteerde projecten richten vier projecten zich op een specifieke lokale context, vier op de regio, vier projecten hebben een landelijke focus en één project is internationaal gericht. Bij de projecten met een lokale of regionale focus hebben we bewust voor projecten gekozen waarbij we bruggen kunnen slaan naar andere projecten in het land die hetzelfde thema bestrijken. Project 1 *Vastgoed in Beeld* Maastricht raakt bijvoorbeeld aan het project Regionale aanpak vastgoed in Rotterdam dat we niet geselecteerd hebben. Ook worden in vrijwel alle regio's projecten gestart rondom de revitalisering van bedrijventerreinen, die aansluiten bij het door ons geselecteerde project Revitalisering Rijnhaven in regio Den Haag en projecten die zich richten op de aanpak in het buitengebied, aansluitend bij het project *Problematiek Buitengebied* in Oost-Nederland.

Beschrijving van de dertien projecten

In het navolgende worden de dertien geselecteerde projecten kort toegelicht.

Regio Limburg

1. Project: Vastgoed in Beeld Maastricht

Het innovatieve project *Vastgoed in Beeld* Maastricht richt zich op het aanpakken én voorkomen (repressief en preventief) van verwevenheid van de onder- en bovenwereld middels investeringen van drugsgeld in vastgoed in Maastricht. Het is daarmee een districtelijk project dat diverse RIEC-pijlers omvat, namelijk: door gelegenheidsstructuren middels nieuwe digitale processen inzichtelijk te maken en te koppelen aan informatie over werkwijzen van criminelen in Maastricht (Intelligence & Analyse), kan er effectiever worden gehandhaafd op diverse criminele feiten gerelateerd aan ondermijnende drugscriminaliteit (Flexibele Uitvoeringskracht). Door diverse bronnen te combineren en kennis van buiten de direct betrokken organisaties te vragen, krijgt de samenwerking een publiek-privaat karakter.

Regio Oost-Nederland

2. Project: Problematiek Buitengebied

Het buitengebied is erg kenmerkend voor Oost-Nederland als geografisch grootste RIEC-regio. Het bovenregionale project *Problematiek Buitengebied* ziet op verschillende initiatieven die in de

Achterhoek, IJsselland en Gelderland vorm moeten krijgen. In het kader van ‘Kwetsbare gebieden’ wordt een breed scala aan vrijplaatsen genoemd. Maar eerst en vooral lijken de toename van drugsdumpingen en de gelegenheid voor drugsproductie door de weidsheid en bevolkingskrimp in de regio een prominent thema. Binnen dit project zijn de overheidspartners met name gericht op het versterken van de huidige aanpak door de capaciteit (Flexibele Uitvoeringskracht) uit te breiden, en bewustzijn creëren bij overige partijen over de ernst van de problematiek.

Regio Zeeland-Brabant

3. Project: 1 SmartOverheid

Brabant-Zeeland (regio’s ZWB en OB) hebben ervoor gekozen aanzienlijk te investeren in het optimaliseren van samenwerkings- en organisatiestructuren en werkwijzen via het principe van 1 Smart Overheid. Het betreft een robuuste en grootschalige programmalijn met veel betrokkenen, die zich bezighouden met het plannen en formuleren van heldere doelen en gerichte acties om te komen tot duurzaam efficiëntere besluitvorming en interventies (Management en Organisatie). Binnen dit principe wordt tevens geïnvesteerd in het opleiden van het eigen personeel en partners, en ICT en data (Kennis en Expertise).

4. Project: Ondernijningsexperience

Net als de grote programmalijn *1 Smart Overheid*, ziet de *Ondernijningsexperience* op het duurzaam vasthouden van kennis binnen de eigen organisaties (Kennis & Expertise). De *Ondernijningsexperience* is echter een relatief kleinschalig project, namelijk een escaperoom met een Ondernijningsthema die door verschillende (afdelingen van) organisaties in heel Zeeland-Brabant gebruikt kan worden. Binnen dit project wordt op een innovatieve wijze geprobeerd de deelnemers te prikkelen om samen te werken om een specifiek probleem op te lossen en later op het eigen handelen te reflecteren, zodat de weerbaarheid van de betreffende deelnemers wordt verhoogd (Bestuurlijke weerbaarheid).

Regio Den Haag

5. Project: Revitalisering Rijnhaven

Het project richt zich op de revitalisering van het Rijnhavengebied. Enerzijds probeert de regio nieuwe bewoners en bedrijven aan te trekken door de ontwikkeling van een recreatiehaven, anderzijds wordt door middel van een projectmatige aanpak gepoogd de ondermijnende criminaliteit binnen het district beter in beeld te brengen. De aanpak behelst een gebiedsgerichte aanpak, waarbij informatie over aanwezige panden en betrokken personen verzameld en geanalyseerd wordt en op basis van risicoanalyses preventieve controles worden uitgevoerd door de betrokken instanties. Op basis van die controles kan vervolgens ook repressief daadkrachtiger worden opgetreden. Het project valt onder het cluster ‘Weerbare samenleving’ en bevindt zich momenteel in de implementatiefase. Binnen het project wordt met een groot aantal publieke partijen samengewerkt, waaronder omliggende gemeenten, de FIOD, FIU, het OM en de belastingdienst, alsook met de gevestigde private organisaties. In het kader van borging ziet de regio op het mobiliseren van kennis door de aanpak mogelijk uit te breiden naar omliggende districten of gemeenten.

Regio Noord-Holland

6. Project: Maritieme smokkel

Het project *Maritieme Smokkel* is gericht op het voorkomen, verstoren en stoppen van maritieme smokkel in de regio Noord-Holland en de daaruit voortvloeiende ondermijnende criminaliteit als witwassen en vastgoedfraude. Dit beoogt de regio te bereiken door het vergroten van inzicht in vitale schakels, het opzetten van interventies en het aangaan nieuwe samenwerkingsverbanden met

omwonenden en gevestigde bedrijven. Er wordt onder meer ingezet op het verzorgen van voorlichtingen, (werk)bijeenkomsten en symposia, agendering van het fenomeen op de bestuurlijke agenda en verbinding tussen praktijk en wetenschap door het inhuren van experts. Het project valt onder het cluster 'Risicolocaties en mainports' en is geïmplementeerd. Het gaat om een innovatieve aanpak, waarbij de focus ligt op preventie en het verstoren van gelegenheidsstructuren. Verder wordt beoogd om bredere samenwerkingsverbanden aan te gaan met zowel private als publieke actoren. Daarnaast ziet het project op borging van de opgedane kennis, door trainingen te verzorgen aan verschillende beroepsgroepen die betrokken zijn bij de Noord-Hollandse havens.

7. Project: Orville

Het project *Orville* is gericht op het vergroten van bewustwording rondom het thema ondermijning bij de betrokken medewerkers op de luchthaven en het beter inbedden van het thema in de werkprocessen onder de verschillende partners. Doelstelling is tot een structurele en systematische aanpak van ondermijning op Schiphol te komen. Er wordt onder meer ingezet op de installatie van zogenaamde Points of Contact (POC's), bewustwordingstrainingen voor medewerkers en het benoemen van ambassadeurs binnen de op de luchthaven actieve overheidspartners. Het project valt binnen het cluster 'Risicolocaties en mainports' en is, uitgaande van de voortgangsrapportages, sinds januari 2020 operationeel van start. Het project ziet hoofdzakelijk op borging en het creëren van institutioneel geheugen, door kennis rondom het herkennen van signalen te vergroten en te verankeren in de bedrijfsvoering. De focus ligt binnen het project in eerste instantie op het vergroten van kennis en expertise onder medewerkers van publieke organisaties, maar de POC's moeten ook voor de private partners fungeren als contactpersoon vanuit waar publiek-private samenwerkingen worden aangegaan.

Regio Midden-Nederland

8. Project: Straatwaarden

Het project *Straatwaarden* richt zich op de aanpak van jonge aanwas in de cocaïnehandel in Midden-Nederland. Het project kent een repressief en een preventief spoor. Het repressieve spoor is gericht op het aanpakken van zogeheten buurtprinsen door een persoonsgerichte aanpak en het opzetten van een quick response team dat snel en actiegericht kan worden ingezet om de legitimiteit en zichtbaarheid van de overheid in kwetsbare wijken te vergroten. Het preventieve spoor ziet op het vergroten van de weerbaarheid van kwetsbare wijken, het doorbreken van een cultuur van weggijken en stilzwijgen en het verkrijgen van nieuwe (wetenschappelijke) inzichten om de jonge aanwas in de cocaïne beter te kunnen bestrijden. Daartoe wordt een denktank ingericht waarin wordt samengewerkt met betrokkenen uit het preventieve en repressieve spoor, maar ook met het Actiecentrum Veiligheid en Zorg Amsterdam (waar een vergelijkbaar project loopt) en op landelijk niveau met SBO en ATO. Het project valt binnen het cluster 'weerbare samenleving', is innovatief en breed in opzet en betreft zowel publieke als private partners. Het programmateam en quick response team zijn sinds september 2019 op volle sterkte en het project heeft reeds diverse activiteiten ondernomen, zoals het organiseren van Q-colleges over de problematiek waarbij zowel wetenschappers als ervaringsdeskundigen aan het woord komen en het genereren van media-aandacht.

Regio Rotterdam

9. Project: Aanpak Havengebied

Het project *Aanpak Havengebied* richt zich op het verhogen van de efficiëntie en effectiviteit van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Het is dus in de eerste plaats een project gericht op het cluster 'risicolocaties'. Om dat te bereiken, zetten ze uitdrukkelijk in op

‘innovatieve en integrale’ uitvoerkracht. Het project behelst zowel preventieve als repressieve aspecten die zich op de maatschappelijke context van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven richten. Het preventieve spoor verwijst naar het opwerpen van barrières om de onderliggende (financiële) structuren en processen van georganiseerde criminaliteit te frustreren. Ook gaat het daarbij om het weerbaarder maken van branches die in de haven werkzaam door een veiligere fysieke en digitale infrastructuur en door personeelsbeleid bij private en publieke actoren dat integer gedrag bewerkstelligt. Het repressieve spoor verwijst naar de inzet van een integraal operationeel projectteam en omhelst zowel strafrechtelijke, bestuursrechtelijke als privaatrechtelijke (via Havenbedrijf) initiatieven. Deelaspecten van dit project richten zich op diverse fasen van het crime-script, waardoor het in zijn geheel wordt meegenomen. Dit is een grootschalig project dat een diversiteit aan publieke en private partners betreft in vernieuwende communicatiestrategieën, fieldlabs, nieuwe samenwerkingsverbanden en multidisciplinaire teams. De inzet op kennis, expertise en institutionele borging blijkt uit de wetenschappelijke begeleiding die aan de initiatieven wordt gekoppeld en aan de leerdossiers die de ervaringen zullen vastleggen en aan alle partners beschikbaar stellen. Het project wordt vormgegeven op basis van de bevindingen van het onderzoek ‘Aard en aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven’ van de Erasmus Universiteit Rotterdam, dat in 2019 werd afgerond en waarvoor een uitvoeringsagenda werd opgesteld voor de regio. Het project bouwt verder op onder andere het project Integere Haven en is gestart. Hoewel dit project zich op de Rotterdamse haven richt, wordt de verbinding gezocht met de havens van Antwerpen en Amsterdam en heeft het relevantie voor risicolocaties in andere regio’s en landen.

Regio Amsterdam-Amstelland

10. Project: Moeilijk vervangbare clusters

Dit project focust zich op het identificeren en aanpakken van moeilijk vervangbare clusters (MVC’s). De politie en Universiteit van Amsterdam (UvA) voeren gezamenlijk innovatief onderzoek uit naar deze clusters. Daarbij is de Hyperion analysemethode ontwikkeld om MVC’s te kunnen identificeren. Het project bouwt voort op deze reeds bestaande activiteiten en richt zich op innovatief fenomeen onderzoek naar de rol van MVC’s in ondermijnende criminaliteit, de effectiviteit en efficiëntie van interventies om deze netwerken aan te pakken en het identificeren van de MVC’s. Het project heeft als doel het ontwikkelen en uitvoeren van een effectieve integrale aanpak op MVC’s. Daarbij is het beoogde effect het verwijderen van de cruciale schakels in criminele netwerken om zo het gehele netwerk te verstoren en criminele activiteiten te stoppen. Inzicht in de wijze waarop de netwerken zich aanpassen aan deze verstoring dient vervolgens te leiden tot gerichte interventies. Het project valt onder het cluster ‘weerbare samenleving’, is repressief van aard en betreft zowel publieke als private partners. Daarnaast ziet het project op borging van de opgedane kennis door onderzoeksuitkomsten breed te delen onder de betrokken partners.

Regio Noord-Nederland

11. Project Integraal ondermijningsteam

Het *Integraal Ondermijningsteam* (IOT) heeft tot doel de effectiviteit van de integrale aanpak te optimaliseren door de slagkracht van de samenwerkende partners te vergroten en projectvoorbereiding en opvolging te versterken. Het IOT bestaat uit een vaste kern van functionarissen van de ketenpartners en de samenwerkkring is gericht op het zoeken naar creatieve en innovatieve strategieën en acties die een duidelijk maatschappelijk effect realiseren. Door de inzet van het IOT kunnen de volgende elementen geadresseerd worden. Het team kan effectiever functioneren, omdat het team structureel intensief samenwerkt en onderling vertrouwen en expertise

ontwikkelt. Het vergroot de kans op succes, doordat het team ruimte geboden krijgt om kansen te grijpen, die vanuit professionaliteit gesignaleerd worden. Die kans wordt daarnaast versterkt doordat een directe aansturinglijn vanuit de Regionale Integrale Stuurcommissie (RIS) is gerealiseerd, waardoor de snelheid en wendbaarheid van het team nog verder vergroot wordt. Het team kan met beperkte capaciteit succesvol zijn door innovatieve interventies, naast meer traditionele (onderzoeks)doelstellingen, of door focus te leggen op het hinderen, verstoren en tegenhouden. De noordelijke gemeenten en andere partners worden gefaciliteerd met de specifieke kennis en expertise die binnen het team beschikbaar zijn en hiermee kunnen (bestuursrechtelijke) interventiemogelijkheden nog beter benut worden. Het IOT kan meer focus leggen op feitelijke oorzaken en richt zich minder op symptomen (weerbare overheid, bestuurlijke context, organisatie en management, uitvoerkracht).

Landelijke partners

12. Project: Serious Crime Task Force (SCTF)

Dit project wordt getrokken door de Landelijke Eenheid en richt zich op de financiële facilitators van ondermijnende criminaliteit. Het project beoogt de integriteit van de financiële sector te verbeteren en banken te ondersteunen bij de monitoring van transacties door het opzetten van een publiek-private samenwerking tussen de grootbanken en de verschillende overheidspartners. Daartoe wordt door de betrokken publieke en private partners geëxperimenteerd met het uitwisselen van informatie over concrete subjecten en signalen, zowel met het oog op preventie als een daadkrachtige aanpak van financiële facilitators. Het project is gestart met een pilot die liep tot juli 2020, waarna de SCTF een structureel karakter heeft gekregen als een van de projecten onder het Financieel Expertise Centrum (FEC). Tijdens de pilot is een samenwerkingsconvenant gesloten tussen de vier grootbanken, de Landelijke Eenheid, het Landelijk Parket, het Functioneel Parket en de FIOD. Verder zijn reeds een *Data Protection Impact Assessment*, een werkbeschrijving en een artikel 20 WPG besluit afgerond om de werkzaamheden binnen de SCTF van start te kunnen laten gaan.

13. Project: Mainports

Het project mainports, getrokken door de Koninklijke Marechaussee, heeft tot doel een dynamisch beeld (intelligence) op te stellen van de gelegenheidsstructuren voor drugscriminaliteit op luchthavens, eventueel later uitgebreid met kleinere vliegvelden. Dat moet uitmonden in een integrale samenwerking tussen verschillende publieke en private partners op de luchthavens. De focus van het project is in de opstartfase bijgesteld naar de volgende vier luchthavens, Rotterdam The Hague Airport, Eindhoven Airport, Groningen Airport Eelde en Maastricht Aachen Airport.

Bijlage 3 | Overzicht uitgevoerde interviews, observaties en reflectiebijeenkomsten

Tijdens het onderzoek zijn 14 reflectiebijeenkomsten en 26 observaties in de analyse meegenomen. Daarnaast zijn in totaal 142 interviews gehouden, meestal met één of twee personen, maar ook vaak met meerdere respondenten (5-10). Deze interviews hebben in de meeste gevallen betrekking op specifieke projecten, maar in een aantal gevallen gaat het ook om interviews met overkoepelende (regionale of landelijke) ontwikkelingen als leidend onderwerp. Zo werden binnen dit onderzoek onder andere beleidsadviseurs, projectleiders, en -medewerkers gesproken met diverse achtergronden in de publieke sector (bijvoorbeeld RIEC, politie, OM, gemeente, belastingdienst, FIOD, FIU, KMar), maar ook private partijen. Zoals uit onderstaande tabellen blijkt, hebben de meeste bijeenkomsten en interviews digitaal plaatsgevonden vanwege Covid-19. Tot slot willen we meegeven dat binnen een aantal projecten meer interviews zijn gevoerd dan bij andere. Dit heeft vaak te maken met de omvang van een project. In een enkel geval is een project (tijdelijk) 'on hold' gezet, waardoor in die periode ook geen inhoudelijke interviews met betreffende respondenten zijn gehouden.

Overzicht van de interviews⁴⁷

Nummer	Type respondent	Type afspraak
1	Burgemeester	Videobellen
2	Projectleider	Videobellen
3	Interventiespecialisten	Videobellen
4	Teamleider	Videobellen
5	Diverse achtergronden (publiek & privaat)	Videobellen
6	Diverse achtergronden (publiek & privaat)	Videobellen
7	Projectleider	Videobellen
8	Officier van Justitie	Telefonisch
9	Intelligencespecialist en coördinator	Videobellen
10	Experten witwassen, terrorisme, ondermijning	Videobellen
11	Programmaleider, hoofd RIEC en beleidsmedewerker	Videobellen
12	Bestuurlijk portefeuillehouder	Videobellen
13	Recherchespecialist	In persoon
14	Deelprojectleider	Videobellen
15	Projectleiders	Videobellen
16	Beleidsadviseurs (landelijk)	In persoon
17	Financieel expert	Videobellen
18	Projectleider	Telefonisch
19	Programmamanager	Videobellen
20	Projectleiders	Videobellen
21	Beleidsadviseur (landelijk)	Videobellen
22	Lid Klankbordgroep en projectmedewerker	Videobellen
23	Projectleiders	Videobellen
24	Programmamanager en onderzoeker	In persoon
25	Diverse achtergronden (publiek)	Videobellen

⁴⁷ In rapport aangeduid met I en nummer

26	Beleidsadviseur (privaat)	Videobellen
27	Projectleider	Videobellen
28	Projectleider	Hybride
29	Deelprojectleiders	In persoon
30	Programmaleiders en -adviseurs	In persoon
31	Coördinator werkgroep	Videobellen
32	Projectleiders	Videobellen
33	Beleidsadviseur (lokaal)	Videobellen
34	Projectleider en programmamanager ondermijning	In persoon
35	Projectleider	Videobellen
36	Projectleider	Videobellen
37	Officier van Justitie	Videobellen
38	Diverse achtergronden (publiek)	Videobellen
39	Projectleider	Videobellen
40	Leden klankbordgroep	Videobellen
41	Leidinggevende	Videobellen
42	Projectleider en programmaondersteuner	Videobellen
43	Beleidsadviseur	Videobellen
44	Beleidsadviseur	Videobellen
45	Projectleider	Telefonisch
46	Veiligheidsadviseur (privaat)	Videobellen
47	Beleidsadviseur (landelijk)	Videobellen
48	Leidinggevende	Videobellen
49	Projectleider, wijkagent, medewerker gemeente	Videobellen
50	Beleidsadviseur (lokaal)	Videobellen
51	Financieel expert	In persoon
52	Programmamanager	Hybride
53	Projectleider	Videobellen
54	Beleidsadviseur	In persoon
55	Deelprojectleider	In persoon
56	Projectleider	Videobellen
57	Projectleider	Videobellen
58	Managementteam	In persoon
59	Communicatieadviseur	Videobellen
60	Projectteam	Videobellen
61	Projectleider	Videobellen
62	Onderzoeker	In persoon
63	Beleidsadviseur (lokaal)	Videobellen
64	Beleidsadviseur (lokaal)	Videobellen
65	Projectleider	Videobellen
66	Deelprojectteam	Videobellen
67	Programma coördinator	Videobellen
68	Beleidsadviseur	Videobellen
69	Projectleiders en projectcoördinator	Videobellen
70	Projectteam	Videobellen
71	Beleidsadviseur	In persoon
72	Officier van Justitie	Videobellen

73	Projectleider	Videobellen
74	Officier van Justitie	Telefonisch
75	Projectleiders	Videobellen
76	Divers (publiek)	In persoon
77	RIEC hoofd & beleidsadviseur (lokaal)	Videobellen
78	Onderzoekers, projectleider, interventiespecialisten	Videobellen
79	Projectleider	Videobellen
80	Beleidsadviseur (privaat)	Videobellen
81	Beleidsadviseur (publiek)	In persoon
82	Projectleiders	Videobellen
83	Projectleider	In persoon
84	Beleidsadviseur (lokaal)	Videobellen
85	RIEC & Gemeente	Videobellen
86	Divers (publiek)	Videobellen
87	Beleidsadviseur (lokaal)	Videobellen
88	Landelijk overlegplatform	In persoon
89	Onderzoekers	Videobellen
90	Projectmedewerker	In persoon
91	Programmamanager, senior onderzoeker, RIEC-hoofd	In persoon
92	Projectleider & -adviseur	Videobellen
93	Financieel expert	Videobellen
94	Financieel expert	Videobellen
95	Financieel expert	Videobellen
96	Projectmedewerker	In persoon
97	Projectleider	Videobellen
98	Programmaleider & opsporingsexpert	In persoon
99	Projectmedewerker	In persoon
100	Analist	Videobellen
101	Programmamanager	Videobellen
102	RIEC-hoofd & Programmamanager	Videobellen
103	Projectmedewerker	In persoon
104	Projectgroep	Videobellen
105	Projectteam	Videobellen
106	Intelligencespecialist en coördinator	In persoon
107	Voormalig projectleider	Videobellen
108	Beleidsadviseur (lokaal)	Videobellen
109	Beleidsadviseur (landelijk)	In persoon
110	Opsporingsexpert	Videobellen
111	Projectleider & -coördinator	Hybride
112	Intelligencespecialist	In persoon
113	Projectleider	Telefonisch
114	Programmadirecteur	In persoon
115	Beleidsadviseur (privaat)	Videobellen
116	Opsporingsexpert	Videobellen
117	Projectleiders	Videobellen
118	Projectleider & programmaleider	Videobellen
119	Projectmedewerker	In persoon

120	Projectleider	Telefonisch
121	Projectleider & communicatieadviseur	Videobellen
122	Programmamanager & -projectleider	Videobellen
123	Projectleider	Videobellen
124	Programmamanager, RIEC-hoofd	Videobellen
125	Deelprojectmedewerker	Videobellen
126	Deelprojectleider	Videobellen
127	Analist	Videobellen
128	Projectleider	Videobellen
129	Officier van Justitie	In persoon
130	Projectleider	Videobellen
131	Analist	Videobellen
132	Financiële experten	In persoon
133	Beleidsadviseur (landelijk)	Videobellen
134	Projectleiders	Videobellen
135	Deelprojectleider	Videobellen
136	Beleidsadviseur (lokaal)	Videobellen
137	Projectmedewerker	Videobellen
138	Projectleider	Videobellen
139	Beleidsadviseur (privaat)	Videobellen
140	Projectleider en -coördinator	Videobellen
141	Projectleider	Videobellen
142	Beleidsadviseur (privaat)	Videobellen

Overzicht observaties⁴⁸

Nummer	Wat werd geobserveerd	Type afspraak
1	Conferentie	Op locatie
2	Overleg projectgroep met publieke en private partners	Videobellen
3	Klankbordgroep	Videobellen
4	Webinar	Videobellen
5	Overleg deelprojectgroep met publieke en private partners	Videobellen
6	Klankbordgroep	Videobellen
7	Overleg projectgroep met publieke partners	Hybride
8	Klankbordgroep	Videobellen
9	Overleg projectgroep met publieke partners	Op locatie
10	Kernteam overleg	Videobellen
11	Overleg projectgroep	Videobellen
12	Klankbordgroep	Videobellen
13	Overleg projectgroep	Videobellen
14	Presentatie	Videobellen
15	Overleg projectgroep	Videobellen
16	Webinar	Videobellen
17	Informatiesessie	Videobellen

⁴⁸ In rapport aangeduid met O & nummer

18	Presentatie	Op locatie
19	Overleg deelprojectgroep met publieke en private partners	Videobellen
20	Webinar	Videobellen
21	Overleg projectgroep met publieke partners	Op locatie
22	Overleg projectgroep met publieke partners	Hybride
23	Presentatie	Videobellen
24	Klankbordgroep	Op locatie
25	Overleg projectgroep	Videobellen
26	Overleg deelprojectgroep met publieke en private partners	Videobellen

Overzicht van de reflectiebijeenkomsten⁴⁹

Nummer	Aanwezigen bij reflectiebijeenkomst	Type afspraak
1	Reflectiebijeenkomst met projectleiders	Videobellen
2	Reflectiebijeenkomst met projectleider	Videobellen
3	Reflectiebijeenkomst met landelijke actor	Hybride
4	Reflectiebijeenkomst met projectleider en programmaleider ondermijning	Videobellen
5	Reflectiebijeenkomst met projectleiders	Videobellen
6	Reflectiebijeenkomst met projectleiders	Videobellen
7	Reflectiebijeenkomst met projectmedewerkers en klankbordgroep	Videobellen
8	Reflectiebijeenkomst met projectleider	Videobellen
9	Reflectiebijeenkomst met projectmedewerkers	Videobellen
10	Reflectiebijeenkomst met projectleider	Videobellen
11	Reflectiebijeenkomst met landelijke actor	Videobellen
12	Reflectiebijeenkomst met projectleider	Videobellen
13	Reflectiebijeenkomst met projectleider, lid managementteam en hoofd RIEC	Videobellen
14	Reflectiebijeenkomst met projectleider en management ondersteuner	Videobellen

⁴⁹ In rapport aangeduid met R & nummer

Bijlage 4 | Leden Begeleidingscommissie en Klankbordgroep

Tabel 1. Leden Begeleidingscommissie.

Naam	Organisatie
prof. dr. A.P. de Man (voorzitter)	Vrije Universiteit Amsterdam
dr. A.J.J. Meershoek	Universiteit Twente
drs. T.L. van Mullekom	WODC
drs. B.J. Naaijens	Ministerie van Justitie en Veiligheid
prof. dr. D. Zandee	Nyenrode Business University

Tabel 2. Leden Klankbordgroep.

Naam	Organisatie
dhr. H.A. Boering	Belastingdienst
dhr. A.C.E. Clijnk	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
dhr. A.L. Driessen	Politie
dhr. P.P.H.M. Klerks	OM
dhr. T.L. van Mullekom (voorzitter)	WODC
dhr. R.B.M. Schenk	Regioburgemeesters
mevr. S.J.C.M. Torremans	Ministerie van Justitie en Veiligheid
dhr. H.A.M. Vissers	Gemeente Tilburg
mevr. A.H.M. van Wijk-Meijer	LIEC