

Impulsen tegen ondermijning

De Taskforce Brabant - Zeeland
wetenschappelijk tegen het licht gehouden

Onderzoek Verkennen, Bevragen, Verdiepen & Strategisch advies

Jolijn Broekhuizen
Hans Boutellier
Maaïke van Kapel
Freek Hermens

Impulsen tegen ondermijning

*De Taskforce Brabant - Zeeland wetenschappelijk tegen het licht
gehouden*

Onderzoek Verkennen, Bevragen, Verdiepen & Strategisch advies

Jolijn Broekhuizen
Hans Boutellier
Maaïke van Kapel
Freek Hermens

Kenniswerkplaats Veiligheid & Veerkracht

Juli 2016

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding en opzet onderzoek	11
1.1 Verkennen: oriënterende gesprekken	11
1.2 Verkennen: documentenanalyse	12
1.3 Verkennen: analyse bijeenkomsten	12
1.4 Bevragen: opzet enquête	13
1.5 Verdiepen: verdiepende interviews	14
1.6 Strategisch advies	14
1.7 Leeswijzer	14
2 Verkennen: Oriënterende gesprekken	15
3 Verkennen: analyse documenten en bijeenkomsten	18
3.1 Drive	18
3.2 Inhoudelijke richting	20
3.3 Actiegerichtheid	21
3.4 Organisatiemandaat	23
3.5 Doorwerken van afspraken	24
3.6 Controle en vertrouwen	25
3.7 Informatie-uitwisseling	26
3.8 Regie en coördinatie	28
4 Bevragen: Betrokkenheid organisaties tegengaan ondermijnende criminaliteit	30
4.1 Hoe vaak bezig met tegengaan ondermijnende criminaliteit	30
4.2 Deelname overlegvormen	30
4.3 Contact met Taskforce	31
5 Bevragen: Samenwerking om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan	32
5.1 Samenwerkingsrelaties	32
5.2 Mate van slagvaardigheid	33
5.3 Sterke punten samenwerking	35
5.4 Verbeterpunten aanpak	36
5.5 Thema's die aandacht behoeven in toekomst samenwerking	38
5.6 Overige	39
5.7 Samengevat: verschillen tussen respondenten	39
6 Bevragen: Rol en bijdrage Taskforce aan samenwerking	40
6.1 Rol Taskforce	40
6.2 Bijdrage Taskforce aan samenwerking	42
6.3 Samengevat: verschillen tussen respondenten	45
7 Bevragen: Mate waarin werkwijze Taskforce eigen is gemaakt door organisaties	46
7.1 Belang tegengaan ondermijnende criminaliteit	46
7.2 Gezamenlijk of afzonderlijk werken	46
7.3 Overleggen, informatie-uitwisselen versus actie ondernemen	47
7.4 Het 9-luik	48
7.5 Activiteiten buiten het 9-luik	50
7.6 Samengevat: verschillen tussen respondenten	50

8	Verdiepen: Sterke en verbeterpunten samenwerking	52
8.1	Samenwerking Sterke punten	52
8.2	Samenwerking Verbeterpunten algemeen	53
9	Verdiepen: Naar aanleiding van resultaten enquête	56
9.1	Verbetering naar aanleiding van in enquête bevraagde principes	56
9.2	Verschillen tussen organisaties naar aanleiding van bevindingen enquête	58
10	Verdiepen: Toekomst	60
10.1	Maatschappelijke coalities	60
10.2	Toekomst organisatiestructuur	62
10.3	Toekomst 9-luik, inhoudelijke focus	62
11	Strategisch advies	63
11.1	Over de inzet van deze notitie	63
11.2	Waar we ons op baseren	64
11.3	Niets zo praktisch als goede theorie	65
11.4	Over de werkwijze van de Taskforce	66
11.5	Over samenwerking en slagvaardigheid	68
11.6	De doorontwikkeling van de Taskforce	70
11.7	Tot besluit	74
	Literatuur	75

Samenvatting

De ondermijnende criminaliteit nam in Brabant en Zeeland in 2010 dusdanige vormen aan dat er een Taskforce werd ingesteld in de vijf grootste steden in Brabant-Zeeland, bovenop de vele activiteiten die reeds werden ondernomen door de verschillende organisaties. In 2013 werd de aanpak verlengd en uitgebreid naar andere gemeenten in Brabant-Zeeland. De Taskforce had de doelstelling (Plan van Aanpak, 2014): 'Als 1-overheid doorpakken naar het effectief verstoren van crimineel ondernemerschap'. Daarbij werden drie programmalijnen genoemd: effectief verstoren van de criminele industrie; versterken van de bestuurlijke weerbaarheid en integriteit; een effectieve integrale bestrijdingsmachine. De focus wordt hierbij gelegd op het zogenaamde 9-luik: Hennep: toeleveranciers stekken, inrichters/bouwers, growshops. Synthetische drugs: import chemicaliën, laboranten, transportsector. Outlaw Motorcycle Gangs (OMG): kopstukken in relatie tot alle criminaliteitsvormen, locaties, nieuwe aanwas.

Op verzoek van de Taskforce voerde het Verwey-Jonker Instituut een uitgebreid onderzoek uit naar de werkwijze van en waardering voor deze Taskforce Brabant - Zeeland. Het onderzoek bestaat uit verschillende onderdelen:

- Verkennen: een tiental oriënterende gesprekken, een documentenanalyse en het bijwonen van een aantal bijeenkomsten (januari-februari 2016).
- Bevragen: een online enquête (maart-april 2016).
- Verdiepen: verdiepende interviews (mei 2016).

Op basis van de kennis uit deze drie onderdelen is een strategisch advies geschreven (mei-juni 2016).

In deze samenvatting geven we de belangrijkste bevindingen uit de onderzoeksonderdelen en het advies weer. We gaan in op de samenwerking van organisaties om ondermijning tegen te gaan en dan met name op de slagvaardigheid van deze samenwerking. Hierbij besteden we aandacht aan verschillen tussen Oost en West en tussen organisaties (1). We bespreken de rol en bijdrage van de Taskforce in deze samenwerking (2), of de werkwijze van de Taskforce door de organisaties eigen is gemaakt (3) en wat sterke en verbeterpunten zijn in de samenwerking (4). We sluiten af met een vooruitblik op de toekomst van de Taskforce (5) en enkele punten van advies voor deze toekomst (6).

1. Samenwerking

De vijf belangrijkste organisaties bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit (belastingdienst, OM, politie, gemeente en RIEC) werken vrijwel alle met elkaar samen, zo blijkt uit de enquête. Meer dan verwacht, is er ook sprake van samenwerking met partijen in het (bredere) maatschappelijke veld. Deze partijen bevinden zich op dit moment nog maar in zeer geringe mate in de netwerkkaart van de Taskforce. Velen geven wel aan dat zij een onmisbare link zijn bij het echt verstoren van de criminele industrie.

Slagvaardigheid

Het begrip slagvaardigheid is ontwikkeld in het kader van studies naar veiligheidsnetwerken (Boutellier & De Groot, 2010¹; Van Steden, Boutellier & De Groot, 2010²). Slagvaardigheid verwijst naar de kracht van het proces. Ten behoeve van dit onderzoek hebben we een lijst van ‘principes van slagvaardigheid van netwerken’ gehanteerd. We hebben deze acht principes gebruikt bij de documentanalyse, de vragenlijst en de interviews. Onder andere via deze principes kunnen we uitspraken doen over de effectiviteit van het samenwerkingsproces. We onderscheiden: drive, inhoudelijke richting, actiegerichtheid, organisatiemandaat, doorwerking van afspraken, controle en vertrouwen, informatie-uitwisseling, regie en coördinatie.

Op basis van de bestudeerde documenten en bijgewoonde bijeenkomsten kunnen we concluderen dat sommige van de acht principes voor een slagvaardige samenwerking in Brabant-Zeeland nadrukkelijker naar voren komen dan andere principes. De principes drive, inhoudelijke richting en actiegerichtheid springen het meest in het oog. De Taskforce benoemt geregeld dat het van belang is dat partijen gemotiveerd zijn om bij te dragen (drive), dat er focus is in de aanpak (inhoudelijke richting), bijvoorbeeld door middel van het 9-luik, en dat er voldoende doekracht is (actiebereidheid). En ook met verschillende documenten (bijvoorbeeld voortgangsrapportages, Up2Date) en bijeenkomsten (scrumsessies, conferenties) beoogt de Taskforce bij te dragen aan deze punten. Uit (onder andere) de voortgangsrapportages komen positieve resultaten op deze elementen naar voren. Ook uit de enquête blijkt dat er drive en actiegerichtheid in de samenwerking is.

In enkele documenten vinden we informatie over de manier waarop regie en coördinatie is geregeld binnen de samenwerking van ondermijnende criminaliteit in Zeeland-Brabant. Hiernaast laat het feit dat er een Taskforce is, die een plan van aanpak heeft gemaakt voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit, die bijeenkomsten organiseert (zowel operationeel als in het kader van bredere kennisdeling) en de voortgang bijhoudt van de aanpak, zien dat er een partij is die regie en coördinatie op zich neemt. Datzelfde geldt voor het gegeven dat er regionale en districtelijke programmeleiders werkzaam zijn. Documenten waarin wordt uitgelegd hoe de regie en coördinatie is belegd, zoals het Plan van Aanpak en de 2-Pager “Verbrede driehoek Zeeland West-Brabant aan het stuur op ondermijning”, kunnen bijdragen aan inzicht in de regie en coördinatie en mogelijk daarmee ook in de acceptatie hiervan door partijen. Dat er regie en coördinatie is komt ook uit de enquête naar voren: er zijn partijen die regisserende en coördinerende taken in de samenwerking op zich nemen en redelijk veel respondenten zijn het eens over de partijen die de regie en coördinatie op zich nemen.

Het principe informatie-uitwisseling komt uit de documenten en bijeenkomsten als een belangrijk punt in de samenwerking naar voren. Verschillende documenten en conferenties dragen bij aan het algemene informatieniveau, zoals de Quick Scans, ondermijningsbeelden, (mini-)conferenties en scrumsessies. Het Dashboard draagt bij aan informatie-uitwisseling, alsook het RIEC-convenant. Hiernaast zijn er veel bijeenkomsten die tot doel hebben om informatie onderling te delen: bijvoorbeeld de Saliebijeenkomsten, coördinatoren- en screeningsoverleggen. Hoewel er hier al veel winst op is gehaald, komt tijdens bijeenkomsten naar voren dat informatie nog niet altijd even makkelijk kan worden gedeeld. Dat blijkt ook uit de enquête: waar sommigen informatie-deling juist als positief benoemen, wordt informatie-deling vaak ook als verbeterpunt genoemd. Tijdens de verdiepende interviews zeggen sommigen dat er voldoende mogelijk is (onder het RIEC convenant), dat er al veel verbeterd is en dat er op dit moment ook goede ontwikkelingen gaande zijn waarin privacy-regels worden verbeterd. Anderen geven aan dat sommige partners nog beter informatie zouden kunnen delen en dat de informatiedeling veel te ingewikkeld en stroperig is. Enkele partners stellen dat het vooral belangrijk is dat er duidelijkheid is over wat wel en niet mag.

1 Boutellier, H & de Groot, I (2010). Tussen complexiteit en slagvaardigheid. Dynamische processen in veiligheidsnetwerken. VU: leerstoel Veiligheid en Burgerschap.
2 Van Steden, R, De Groot, I & Boutellier, H (2012). Veel dynamiek, weinig slagvaardigheid. Een studie naar de praktijk van lokale veiligheidsnetwerken. *Bestuurskunde* 2.

Organisatiemandaat komt niet vaak in de documenten en bijeenkomsten van de Taskforce aan de orde. Dat personen vanuit hun organisatie niet altijd de bevoegdheid gekregen hebben om beslissingen te nemen, kwam ook als aandachtspunt uit de enquête naar voren. In de verdiepende interviews geven partners aan dat met name in het screeningsoverleg niet altijd personen aan tafel blijken te zitten die mogen beslissen, bijvoorbeeld over de in te zetten capaciteit. Tegelijkertijd stellen enkele andere respondenten hiertegenover dat dit mandaat bij hun organisatie wel afdoende geregeld is.

Het doorwerken van afspraken: de wijze waarop afspraken die op een bepaalde plek en niveau binnen de samenwerking worden gemaakt ook op andere plekken en niveaus kunnen of moeten doorwerken komt weinig letterlijk aan de orde in de stukken van de Taskforce. Documenten zoals de voortgangsrapportages of de Up2Dates worden echter wel door de Taskforce als middel gebruikt om alle onderdelen van organisaties te informeren over afspraken. En de ondermijningsbeelden hebben mede tot doel om alle niveaus binnen organisaties eenzelfde informatiepositie te geven. Dit alles geeft aan dat de Taskforce zich er van bewust is dat dit een aandachtspunt betreft in de samenwerking en dat zij daar ook op anticiperen. Dat het doorwerken van afspraken een verbeterpunt is, komt uit de enquête naar voren: respondenten geven relatief weinig aan dat ‘afspraken gemaakt op een bepaalde plek worden gecommuniceerd en doorwerken op andere plekken binnen de samenwerking’. Dit aandachtspunt wordt ook bevestigd door respondenten in de verdiepende interviews. Er is volgens hen veel awareness en drive bij het strategische niveau, maar dat is soms minder het geval bij het operationele niveau. Zij worden hier onvoldoende in meegenomen vanuit ‘de top’. Zo weten ze geregeld niet wat voor afspraken er gemaakt zijn.

Aangaande het principe ‘balans tussen controle en vertrouwen’ merken we op dat er vanuit de Taskforce op verschillende manieren op controle wordt ingezet: zo houden zij de acties van partijen bij in een dashboard en rapporteren hierover in voortgangsrapportages. Ook is er sprake van een geaccordeerd plan van aanpak en een aantal formele overlegvormen. Uit de bijgewoonde bijeenkomsten kwam tegelijkertijd voren dat er binnen de samenwerking ook informele contacten zijn tussen de partners. Dit wordt in de enquête ook wel als sterk punt genoemd. Ook werd genoemd dat het voor een goede samenwerking van belang is dat je elkaar kent. In de enquête komt de goede balans tussen controle en vertrouwen echter als een van de minder sterke punten naar voren. Tijdens verdiepende interviews lichten respondenten toe dat zowel vertrouwen als controle van belang zijn voor een goede samenwerking. Vertrouwen is belangrijk, zodat men informatie met elkaar wil delen en bereid is echt integraal samen te werken. Ook is het van belang te sturen op hoofdlijnen, zodat de professionals in hun waarde worden gelaten. Controle is aan de andere kant belangrijk, omdat besluitvorming en formele afspraken nodig zijn, waarbinnen informele samenwerking vorm kan krijgen. Hiernaast is inzicht en overzicht (monitoring) van belang bij samenwerking waar dusdanig veel partijen bij betrokken zijn. Als het gaat om de balans tussen controle en vertrouwen, dan blijkt dat er in het begin van de samenwerking vooral nadruk op controle lag, maar dat controle en vertrouwen nu meer in evenwicht is.

Verschillen tussen organisaties en tussen Oost en West

In de enquête zijn medewerkers van het RIEC minder positief over de samenwerking en de bijdrage van de Taskforce hieraan. In de interviews worden enkele mogelijke oorzaken hiervan naar voren gebracht. Ten eerste dat het RIEC zelf niet zo goed gefunctioneerd heeft en dat de Taskforce hier kritisch over is geweest. Ten tweede een verschil in visie: het RIEC is meer van de langere termijn (analyses), de Taskforce heeft behoefte aan snel toepasbare analyses (die bij kunnen dragen aan de korte klappen strategie). Ten derde dat er wrijving tussen het RIEC en de Taskforce is omdat hun rol en taken niet duidelijk (te) onderscheiden zijn.

In de enquête is het OM minder positief over de samenwerking en de bijdrage van de Taskforce daaraan. Geïnterviewden geven aan dat dit kan komen doordat het OM wel echt voldoende aanleiding moet hebben om tot actie over te gaan, waar de Taskforce soms op ‘de snelle actie’ drukt. Ook kan een rol hebben dat enkele meer behoudende OM-ers nog vinden dat het tegengaan van ondermijnende criminaliteit vooral de taak is van OM-politie, dus in die zin minder achter de integrale aanpak staan.

Gemeenten uit Zeeland-West-Brabant zijn positiever over de bijdrage van de Taskforce dan gemeenten uit Oost (vooral aan actiegerichtheid en informatie-uitwisseling), zo bleek uit de enquête. In de verdiepende interviews komt naar voren dat men in West-Brabant al langer bezig is met integraal samenwerken om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan en dat er veel bestuurlijke betrokkenheid is bij de doelen en werkwijze van de Taskforce. Dit alles was in Oost-Brabant minder het geval. De visie van de Taskforce (korte klappen) sluit verder beter aan op de visie van gemeenten in West-Brabant, dan bij gemeenten in Oost-Brabant, die ook vooral aan duurzame aanpak willen werken.

De politie Zeeland/West-Brabant is in de enquête negatiever over de actiegerichtheid van de samenwerking en over de mate waarin overeenstemming is over regie en coördinatie dan de politie Oost-Brabant. Dit komt mogelijk doordat de verwachtingen hoger zijn in West-Brabant, zij hebben meer ambitie op het gebied van integraal samenwerken dan de politie uit Oost-Brabant, zijn meer gefocust op actiegerichtheid en zijn meer (open) kritisch van aard. Tegelijkertijd is de politie Zeeland/West-Brabant juist positiever over de bijdrage van de Taskforce aan enkele elementen in de samenwerking dan de politie uit Oost-Brabant. Dit komt volgens de geïnterviewden doordat de Taskforce in Zeeland/West-Brabant veel meer aanwezig is geweest dan in Oost-Brabant, zeker in de beginperiode.

2. Rol en bijdrage Taskforce

Organisaties in het veld blijken een sterk gevarieerd beeld te hebben over wie of wat de Taskforce is. Het varieert tussen 'de Taskforce, dat zijn wij allemaal' en 'de Taskforce betreft het programabureau'. Men vindt het hiernaast onduidelijk wat de rol van de Taskforce is. En met name hoe zich dit verhoudt tot de rol van het RIEC en Intensivering Zuid.

Er is meer overeenstemming over de functie van de Taskforce. Het aanjagen van de samenwerking om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan zien respondenten als de belangrijkste rol van de Taskforce. Het gaat dan om 'het fungeren als een vliegwiel', 'het aanbrengen van focus' en 'het aanjagen van partijen om een bijdrage te leveren'. Als tweede komt het verbinden van partijen als een belangrijke taak van de Taskforce naar voren. Bijvoorbeeld het samenbrengen van partijen in een project of onderzoek. Als derde het ondersteunen en faciliteren van organisaties die ondermijnende criminaliteit tegen willen gaan. Coördineren en monitoren van prestaties en resultaten worden wel genoemd als de rol van de Taskforce, maar in mindere mate dan aanjagen, verbinden en ondersteunen.

Sinds de komst van de Taskforce is er meer focus gekomen op en in het verstoren van de criminele industrie, meer bewustzijn, bestuurlijke weerbaarheid, integrale samenwerking en acties om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Als we inzoomen op de acht slagvaardigheidsprincipes, dan blijkt dat tussen de 50 en de 80% van de geënquêteerde respondenten denkt dat de Taskforce een redelijke of sterke bijdrage heeft geleverd aan de verschillende principes voor slagvaardigheid. Het meest ziet men een bijdrage aan drive binnen de samenwerking, de actiegerichtheid en overeenstemming over inhoudelijke richting. In mindere mate ziet men een bijdrage in organisatiemandaat, het doorwerken van afspraken en een balans tussen controle en vertrouwen. Regie en coördinatie en informatie-uitwisseling nemen een middenpositie.

De Taskforce heeft (met name in het begin) bij verschillende partners weerstand opgeroepen door haar werkwijze. Ten eerste door het naar zich toe trekken van resultaten in de media. Ten tweede door de grote gerichtheid op acties en resultaten, waardoor zij soms eerder partners heeft voorgeschreven wat zij moesten doen, dan dat zij vanuit draagvlak de partners tot medewerking hebben gestimuleerd. Ook was er sprake van wrijving tussen het RIEC en de Taskforce.

3. Eigen maken werkwijze Taskforce

Om te kunnen bepalen in hoeverre de werkwijze van de Taskforce door de organisaties in het veld eigen is gemaakt, hebben we gekeken in hoeverre er sprake is van awareness, integraliteit, actiegerichtheid en focus.

Vrijwel alle respondenten geven aan dat het organisatieonderdeel waar zij werken (de respondent zelf en directe collega's) het belangrijk vinden om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. De 'awareness' bij de organisaties lijkt dus over de gehele linie op orde.

Indien de Taskforce voorstaat dat samenwerken altijd beter is dan afzonderlijk werken, dan is er nog winst te behalen in de mate waarin organisaties zich de 'integraliteit' binnen de werkwijze van de Taskforce hebben eigen gemaakt. Van de respondenten stelt namelijk een derde dat men soms samen werkt, soms afzonderlijk om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan (bijvoorbeeld het nemen van maatregelen of het uitvoeren van acties). Tweederde stelt wel dat ze voornamelijk samenwerken met andere partijen.

Het actiegericht werken lijkt deels eigen gemaakt door de organisaties in het veld, maar lijkt nog te kunnen verbeteren. Het merendeel van de respondenten stelt dat de wijze van samenwerking beschreven kan worden als 'het gaat zowel om overleggen, afstemmen, informatie uitwisselen als het ondernemen van actie'. Een beduidend kleiner deel stelt dat het vooral om overleggen, afstemmen, informatie uitwisselen gaat.

Als het gaat om het zich eigen maken van de werkwijze van de Taskforce in de focus op het 9-luik³, valt er nog winst te behalen in de bekendheid van het 9-luik en de mate waarin activiteiten op dit 9-luik gericht worden, met name bij (kleinere) gemeenten.

4. Sterke en verbeterpunten

In de enquête worden de volgende zaken als sterke punten van de samenwerking genoemd: drive, het bijeenbrengen van informatie, integraliteit/samenwerking, een gezamenlijk doel, het informele contact, actiegerichtheid/effect en hoe de samenwerking organisatorisch is vormgegeven. In aansluiting hierop komt uit de verdiepende interviews naar voren dat er binnen de samenwerking om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan in Brabant-Zeeland veel bewustzijn is (gekomen) dat deze criminaliteit integraal moet worden aangepakt. Partijen zijn gemotiveerd om hier aan bij te dragen en in de aanpak is (onder andere door het 9-luik) focus gekomen. Partners weten elkaar inmiddels goed te vinden en er wordt geregeld echt integraal gewerkt. Ook komt men steeds sneller tot een actie. De samenwerking heeft echt tot doel maatschappelijke meerwaarde te leveren, dus voorbij successen op afzonderlijke casussen echt de criminele industrie te verstoren. De Taskforce draagt bij aan de samenwerking door het aanjagen ervan, het communiceren over de aanpak en de successen en door in te zetten op innovatie, zo stellen de geïnterviewden.

In de enquête komen verschillende verbeterpunten naar voren:

- De mogelijkheid en bereidheid tot het uitwisselen van informatie
- Capaciteit
- Integraliteit/samenwerking
- Afstemming/afspraken maken
- Snelheid, actiegerichtheid, effect
- Tegengestelde belangen
- Regie/bevoegdheid
- Belegging in organisaties
- Vertrouwen/begrip
- Drive

Ook in de interviews worden enkele verbeterpunten genoemd. Het is voor sommige partners bijvoorbeeld onduidelijk wat de rol en taak van de Taskforce is en hoe deze zich verhoudt tot bijvoorbeeld het RIEC. Geïnterviewden geven aan dat er te weinig capaciteit is, waardoor zaken blijven liggen. Enkeligen geven aan dat het echte integrale werken, vanaf de voorkant gezamenlijk optrekken, nog wel een uitdaging blijft. Dat partijen verschillende belangen (en doelstellingen) hebben en beperkte capaciteit, zijn hier (ten dele) de oorzaak van. Enkele respondenten vragen aandacht voor

3 De focus binnen de samenwerking op: Hennep: toeleveranciers stekken, inrichters/bouwers, growshops. Synthetische drugs: import chemicaliën, laboranten, transportsector. Outlaw Motorcycle Gangs (OMG): kopstukken in relatie tot alle criminaliteitsvormen, locaties, nieuwe aanwas.

de wijze van aansturing van de samenwerking. Zij spreken de voorkeur uit voor het op een respectvolle wijze aanjagen, stimuleren, 'prikkelend' van organisaties. Ook benoemt men dat er een betere balans moet komen tussen korte (rake) klappen en langere termijn doelen. Ten slotte komt, zoals eerder ook al besproken, dat vooral het strategische niveau binnen organisaties goed op de hoogte is van de uitgangspunten van de werkwijze van de Taskforce. Het uitvoerende niveau is hier vaak nog onvoldoende in meegenomen.

5. Toekomst

Hoewel de respondenten van mening verschillen over de invulling, stellen zij allen dat het van belang is om in de toekomst een Taskforce-achtige hulpstructuur te behouden. In een dergelijke (complexe) netwerksamenwerking blijft het nodig een zogenaamde (onafhankelijke) luis in de pels te houden die de samenwerking aanjaagt, de partijen scherpt houdt en de lange termijn doelen in het vizier houdt. Ten eerste omdat partijen betrokken moeten blijven waarvan het tegengaan van ondermijnende criminaliteit niet de 'core business' is, ten tweede om partijen integraal te laten blijven samenwerken die juist gewend zijn om individueel te werken. Het is volgens belangrijk dat een Taskforce-achtige hulpstructuur druk blijft uitoefenen. Wel is in toekomst meer aandacht nodig voor verbinding, dat partijen, mensen echt meegenomen worden in de aanpak en dat dit op een respectvolle wijze gebeurt.

Inhoudelijke focus wordt op dit moment onder andere gerealiseerd door het zogenaamde 9-luik. Een aantal respondenten stelt dat dit 9-luik in de toekomst behouden moet worden, het gaat om een proces van de lange adem, het echt verstoren van de criminele industrie heeft tijd nodig. Anderen stellen dat het tijd is het 9-luik te vernieuwen, aan te passen, bijvoorbeeld door elementen (gelang de actualiteit bijvoorbeeld) toe te voegen. Meerdere respondenten stellen dat er ruimte moet zijn voor een (aanvullende) invulling van de focus op basis van de ondermijningsbeelden. Zij stellen dat het mogelijk is om zowel een aantal overkoepelende focuspunten te houden, als ruimte te laten voor een aantal lokale focuspunten, bijvoorbeeld in een gemeente.

Er wordt nog onvoldoende samengewerkt met private partners en burgers. Dit is volgens velen wel de volgende stap in de ontwikkeling van de samenwerking om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. De meerwaarde van een dergelijke maatschappelijke samenwerking is het nog meer stapelen van informatie en het nog een breder front vormen. Men wil inzetten op het zelfreinigende vermogen van sectoren en branche om zowel bewust als onbewust faciliteren van ondermijnende criminaliteit te voorkomen. Private partijen kunnen betrokken worden via de branches en/of door klein, op casusniveau samenwerking te zoeken. Het is van belang de nadruk te leggen op wat het hen, de private partijen, oplevert, zoals een verbeterd imago doordat ze maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen of geldelijk gewin doordat ze geen risico's nemen. Bij burgers is het van belang aan te geven dat de overheid de basis op orde heeft, maar dat ook zij nodig zijn om het probleem te tackelen, bijvoorbeeld dat zij niet faciliteren en wel melden. En aangeven waarom het echt een probleem is, ook voor burgers, bijvoorbeeld door brandgevaar, onveiligheid in de wijken door een verhoogde kans op liquidaties. De informatiedeling met maatschappelijke partijen vormt wel een aandachtspunt.

6. Vijf strategische punten voor de toekomst

We sluiten de samenvatting af met enkele adviezen voor de Taskforce 2016-2020.

1. Balans tussen degelijkheid en activisme. Het is van belang niet te verzanden in praatcircuits, waarin veel wordt afgestemd, maar niet tot actie wordt gekomen. De samenwerking moet dus genoeg op actie worden gericht. Maar, om echt de criminele industrie te verstoren is wel een programmatische aanpak vereist, waarbij elke actie ook daadwerkelijk aan dit doel bijdraagt, de zogenaamde stip op de horizon.

2. Er kan nog veel meer integraal. Er wordt al veel samengewerkt en afgestemd over deze samenwerking. Winst valt er nog wel te behalen in het echt aan de voorkant al elkaar opzoeken om integraal per situatie te bekijken welke inzet van welke organisatie het beste is. Het is van belang hierbij los van afzonderlijke organisatiebelangen beslissingen te nemen en elkaar daarbij ook

successen te gunnen. Het maken van stevige afspraken, zoals het sluiten van contracten, kan hierbij zinvol zijn.

3. Benoem de (wisselende) rollen van de Taskforce. Een explicitering van de functie van de Taskforce is van groot belang om de verhoudingen tussen de partijen te optimaliseren. De Taskforce speelt op zijn minst drie rollen - zo concluderen wij op basis van ons onderzoek. De Taskforce en het netwerk dienen zich bewust te zijn van de stijlwisselingen die gepaard gaan met de rolwisseling. Ten eerste is de Taskforce de katalysator aanpak in de aanpak: het gaat om aanjagen, bewustzijn creëren en initiatieven nemen. Ten tweede de beheerder proces: het gaat om het onderhouden van relaties, het tegengaan van vrijblijvendheid, het creëren van flow. Ten derde de innovator in het netwerk: de Taskforce stimuleert het 'out of the box-denken, houdt zicht op goede voorbeelden en brengt deze in op andere plaatsen.

4. Organisaties moeten nog meer meedoen. Ons gehele onderzoek overziend blijkt dat het meekrijgen van organisaties in de aanpak van ondermijning een belangrijk struikelblok blijft. Dit is logisch - en zelfs een belangrijke reden voor de instelling van de Taskforce - vanwege de eigen (financiële) belangen van de organisatie, de eigen kernfunctie en de (interne) machtsverhoudingen. Hiernaast is het van belang binnen een organisatie alle niveaus mee te krijgen. Op hoger, leidinggevende niveau lijkt overeenstemming over het nut, de noodzaak om integraal samen te werken. Maar, de meer uitvoerende medewerkers worden hier niet altijd voldoende in meegenomen. Er is behoefte aan interne witte raven, aanjagers binnen organisaties.

5. Maatschappelijke responsabilisering.

Zoals ook bij andere veiligheidsvraagstukken bestaat vanuit de Taskforce de behoefte om eerder, sneller en effectiever te kunnen optreden. In dat verband wordt gesproken van een maatschappelijk barrièremodel, waarbij ook woningcorporaties, het bedrijfsleven en infrastructurele voorzieningen in de aanpak worden betrokken. We zouden kunnen spreken van responsabilisering van allereerste maatschappelijke partijen voor de aanpak van de ondermijnende criminaliteit. Tot onze verrassing worden al vrij veel relaties onderhouden met deze 'maatschappelijke partijen'. De ervaring in het criminaliteitspreventiebeleid leert echter dat er niet te vanzelfsprekend vanuit moet worden gegaan dat maatschappelijke partijen zich zomaar verantwoordelijk voelen voor veiligheidsvraagstukken. Zij moeten een (eigen) belang zien en aanwijzingen krijgen hoe ze kunnen optreden. Het zou hier toch vooral om een selectieve prikkeling moeten gaan van partijen rond concrete problemen of in het kader van concrete projecten.

Ter afsluiting. Het is de kunst een balans te vinden tussen degelijkheid en actie; analyse en aanpak; institutionele verantwoordelijkheid en de wil om daadwerkelijk op te treden. We zien de Taskforce als de generator van impulsen waarmee de ondermijning van de kwaliteit van onze samenleving kan worden bestreden.

1 *Inleiding en opzet onderzoek*

De Taskforce Brabant Zeeland wil graag een wetenschappelijke beschrijving en duiding van de aanpak van de methodiek van de Taskforce Brabant Zeeland: de methode van 1-overheids samenwerking en programmatisch werken. Zij heeft het Verwey-Jonker Instituut gevraagd hierbij wetenschappelijke inzichten te verwerken over netwerksamenwerking in een zogeheten 'governance-context'.

De Taskforce wil graag weten wat mogelijke verbeterpunten zijn in de aanpak, zodat ze eventuele verbeteringen kunnen doorvoeren. Deze kennis is relevant voor het vervolg van de het samenwerken om ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland tegen te gaan, maar kan ook interessant zijn voor andere organisaties die op deze manier willen samenwerken. De slagvaardigheid van de samenwerking toetsen we aan de volgende 8 condities, onderscheiden in onderzoek van de leerstoel Veiligheid en burgerschap van de VU Amsterdam (Boutellier & De Groot, 2010⁴; zie ook Van Steden, Boutellier & De Groot, 2010⁵).

Het onderzoek bestaat uit verschillende onderdelen:

- Verkennen: een tiental oriënterende gesprekken, een documentenanalyse en het bijwonen van een aantal bijeenkomsten.
- Bevragen: een online enquête.
- Verdiepen: verdiepende interviews.

In het hiernavolgende gaan we in op de opzet van het onderzoek.

1.1 *Verkennen: oriënterende gesprekken*

In de fase van de verkenning zijn interviews gehouden met tien personen die in meer directe wijze bij de (aanpak van de) Taskforce betrokken zijn. Zo is gesproken met het programmabureau, BOT-ers, regionaal programmaleiders en districtelijke programmaleiders. Deze verkennende gesprekken duurden ongeveer een uur en zijn grotendeels afgenomen op het stadhuis van de gemeente Tilburg (bij het programmabureau van de Taskforce). De volgende vragen zijn in deze gesprekken aan de orde gekomen:

- Wat is/wie zijn en wat doet de Taskforce?
- Wat is het doel van de Taskforce (wat is het meest veranderd sinds komst Taskforce)?
- Wat houdt programmatische werken, 1-overheids samenwerking concreet in?
- Zijn er verschillen tussen Oost-West?
- In hoeverre zijn de uitgangspunten van de Taskforce in het veld bekend?
- De Taskforce houdt op, hoe kan de samenwerking geborgd worden?
- Wat moeten wij nog zeker weten voordat we van start gaan met het onderzoek?
- Tips: wat moet zeker mee in het onderzoek?

4 Boutellier, H & de Groot, I (2010). Tussen complexiteit en slagvaardigheid. Dynamische processen in veiligheidsnetwerken. VU: leerstoel Veiligheid en Burgerschap.
5 Van Steden, R, De Groot, I & Boutellier, H (2012). Veel dynamiek, weinig slagvaardigheid. Een studie naar de praktijk van lokale veiligheidsnetwerken. *Bestuurskunde* 2.

1.2 *Verkennen: documentenanalyse*

We zijn in de verkenning nagegaan in hoeverre en op welke wijze we de 8 principes voor slagvaardig samenwerken terug zien komen in de documenten en bijeenkomsten van de Taskforce Brabant-Zeeland. Ofwel omdat er letterlijk op deze principes wordt ingegaan, ofwel omdat het document of de bijeenkomst zelf aan de principes bij lijkt te dragen. Het is van belang hierbij op te merken dat als wij hier concluderen dat een principe niet duidelijk naar voren komt, dit niet betekent dat het principe in de samenwerking afwezig is. Documenten en bijgewoonde bijeenkomsten betreffen slechts een van de bronnen die we voor ons onderzoek gebruiken en betreffen een redelijk beperkte bron. Bij sommige principes is het immers voor de hand liggend dat zij minder snel naar voren komen uit documenten en bijeenkomsten, zoals de mate van informeel contact of de mate waarin betrokkenen de regie accepteren. Kortom: deze analyse dienst nadrukkelijk als een van de brokken informatie te worden gezien, op basis waarvan een overall beeld (en advies) zal worden geschetst in de overkoepelende essay.

Voor deze documentenanalyse zijn de volgende documenten bestudeerd, die door de Taskforce beschikbaar zijn gesteld voor het onderzoek:

- Voorstel ontwerp Taskforce 2014-2017: Hart voor de samenleving, hard tegen ondermijning.
- Plan van Aanpak Taskforce Brabant Zeeland 2014-2016 (vastgestelde versie door de leden van Taskforce Brabant Zeeland d.d. 24 februari 2014).
- To the Point Programmatische aanpak ondermijning. Concept 27 mei 2014.
- Actieplan bestuurlijke weerbaarheid en integriteit Brabant.
- Voortgangsrapportage Taskforce BZ van 11.2014 tot 06.2015.
- Voortgangsrapportage Taskforce BZ van 06.2015 tot 11.2015 .
- Sturingsrapportage Zeeland/West-Brabant.
- Taskforce BZ in beweging Jaaroverzicht 2014.
- Taskforce BZ in beweging Jaaroverzicht 2015.
- Sturingsrapportage ondermijning in Zeeland West Brabant - eerste aanzet 12 feb 2016.
- Up2Date jan-feb 2015.
- Up2Date Special jaaroverzicht 2014.
- Up2Date okt 2014.
- Up2Date aug-sept 2014.
- Verslag vergadering TF BZ 18 juni 2015 (2015a) (vertrouwelijk).
- Verslag vergadering TF BZ 26 november 2015 (2015b) (vertrouwelijk).
- Opbrengst miniconferentie samenloop strafrecht en fiscaal recht 3 februari 2016.
- Verslag expertsessie aanpak hennepeteelt, wetswijziging artikel 11a OW.
- 2-Pager “Verbrede driehoek Zeeland West-Brabant aan het stuur op ondermijning”.
- Script DR Themamiddag Ondermijning 19 april 2016.

Ten eerste zijn de beschikbare documenten waarin de plannen van de Taskforce zijn beschreven, bekeken. Om iets te kunnen zeggen over de voortgang/resultaten, zijn de meest recente documenten die hiervoor beschikbaar waren bestudeerd (voortgangsrapportage, jaaroverzicht, sturingsrapportage). Daarnaast bekeken we een aantal Up2Dates om een verder beeld te krijgen van de communicatie van de Taskforce naar de samenwerkende partijen.

1.3 *Verkennen: analyse bijeenkomsten*

Daarnaast hebben wij een aantal overleggen in het kader van (het tegengaan) van ondermijnende criminaliteit bijgewoond. Tijdens deze overleggen is ook nagegaan in hoeverre de thema's gerelateerd aan de 8 principes voor slagvaardig samenwerken aan de orde komen of aan de orde zijn. Het betreft een coördinatorenoverleg Zeeland-West Brabant (25 januari 2016), een wetenschappelijke

commissie (2 maart 2016), een operationeel overleg in de regio Zeeland/West-Brabant (21 maart 2016) en een intervisie-bijeenkomst (6 april 2016)⁶.

1.4 Bevragen: opzet enquête

Er is gekozen een online vragenlijst uit te zetten onder de organisaties waarvan bij de Taskforce bekend is dat ze zich bezig houden met het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Een enquête heeft verschillende voordelen (ten opzichte van kwalitatieve interviews). Ten eerste het ophalen van gestructureerde en (meer) objectieve gegevens. Ten tweede de mogelijkheid grote(re) aantallen respondenten te bereiken. Ten derde dat ook informatie wordt opgehaald bij personen die minder betrokken zijn bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit en de (werkwijze van de) Taskforce.

Donderdag 24 maart benaderden we 801 personen per e-mail met de vraag of zij online aan de vragenlijst wilden deelnemen. Deze personen bevinden zich in de netwerkkaart van de Taskforce. Het gaat om personen die met name werkzaam zijn bij gemeenten (382), politie (185), OM (81), belastingdienst (80) en het RIEC (41).

De deadline voor het invullen van de vragenlijst betrof 10 april. Na een week is een herinnering uitgestuurd naar personen die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld. Naar aanleiding van onze e-mail ter uitnodiging voor deelname aan het onderzoek ontvingen wij een twintigtal e-mails. Doorgaans hielden deze reacties in dat de persoon zichzelf niet geschikt achtte aan het onderzoek deel te nemen.

Uiteindelijk hebben 357 respondenten aan het onderzoek deelgenomen, een methodologisch verantwoorde respons van 45%. Het gaat met name om respondenten van gemeenten (175), politie (96), belastingdienst (34), OM (29) en RIEC (25).

De respons is het hoogst bij het RIEC (61%), gevolgd door de politie (52%). Gemeente en belastingdienst nemen een middenpositie in (46 en 43%). Medewerkers van het OM werkten relatief het minst vaak mee (36%).

Van de respondenten stellen er 159 dat ze werkzaam zijn in de regio Zeeland/West-Brabant, 169 in Oost-Brabant en 29 in beide regio's. Zoomen we in op de organisaties waar de respondenten uit beide regio's werkzaam zijn, dan zien we enkele verschillen. Tabel 1 laat zien dat in Oost-Brabant in vergelijking tot Zeeland/West-Brabant relatief veel respondenten zijn van de belastingdienst en politie en relatief weinig van gemeenten. Dit zorgt ervoor dat we regio Oost-Brabant en Zeeland/West-Brabant niet zomaar met elkaar kunnen vergelijken in het onderzoek. We zullen bij deze vergelijking daarom inzoomen op de twee grootste onderzoeksgroepen: de politie en de gemeente.

Tabel 1 Organisaties waar respondenten werken, naar regio waar ze werken

	Belastingdienst	OM	Politie	Gemeente	RIEC	Totaal
Zeeland/West-Brabant	3,2	5,8	24,5	62,6	3,9	100
Oost-Brabant	12,9	7,4	30,1	46,6	3,1	100
West en Oost	16,7	20,8	8,3	0,0	54,2	100

6 Op het laatste moment werd het bijwonen van een screeningsoverleg in Oost-Brabant afgezegd in verband met privacygevoelige informatie.

Het invullen van de vragenlijst nam gemiddeld 20 minuten in beslag. De vragenlijst bevatte met name gesloten vragen, maar ook enkele open vragen. De volgende onderwerpen maakten deel uit van de vragenlijst:

- Achtergrondkenmerken (regio, organisatie, gemeentegrootte, functie).
- Betrokkenheid bij tegengaan ondermijnende criminaliteit.
- Mate waarin de werkwijze van de Taskforce eigen is gemaakt door de organisaties (bijvoorbeeld het Integraal werken, focus op het 9-luik en op het ondernemen van actie).
- Stand van zaken op de acht principes voor een slagvaardige netwerksamenwerking.
- Bekendheid en contact met Taskforce, rol van Taskforce.
- De bijdrage van de Taskforce aan de acht principes voor een slagvaardige netwerksamenwerking.
- De drie punten in de samenwerking die de meeste aandacht behoeven in de toekomst van de samenwerking om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan.

1.5 Verdiepen: verdiepende interviews

In samenspraak met het programmabureau van de Taskforce is een lijst opgesteld met te interviewen personen voor de verdiepende gesprekken. Zij hebben hier input voor gevraagd bij de regionale programmamanagers en de districtelijke programmaleiders. Wij hebben gestreefd naar een goede verdeling over de regio's Oost-Brabant en Zeeland/West-Brabant en naar de verschillende soorten organisaties. Ook was het doel te spreken met personen die een goed beeld hebben van de samenwerking om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan in de regio's.

We hebben vier dagen uitgekozen (twee per regio) om de interviews uit te voeren. Indien mogelijk hebben we personen van een soortgelijke organisatie of functie tegelijkertijd geïnterviewd. Zo hebben we twee BOT-ers gezamenlijk gesproken en datzelfde geldt voor de 4 districtelijk programmaleiders. De interviews vonden plaats bij het RIEC in de desbetreffende regio. We hebben uiteindelijk acht personen uit regio Oost-Brabant gesproken, tien uit de regio West-Brabant, twee medewerkers van het RIEC en twee van het programmabureau van de Taskforce. Vanwege anonimiteit gebruiken we in de rapportage alleen de volgende algemene benamingen: programmamanager, BOT, gemeente, OM, belastingdienst en politie.

1.6 Strategisch advies

De bevindingen uit de drie onderzoeksonderdelen vormen de input voor het strategische advies dat Hans Boutellier heeft geschreven. Deze vormt hoofdstuk 9 in dit rapport, alsmede de afzonderlijke rapportage: Impulsen tegen ondermijning. De Taskforce Brabant-Zeeland wetenschappelijk tegen het licht gehouden.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 en 2 van deze rapportage staan de bevindingen uit de verkenning centraal. Hoofdstuk 2 geeft de resultaten uit de oriënterende gesprekken weer, hoofdstuk 3 van de analyse van documenten en bijgewoonde bijeenkomsten. In hoofdstuk 4 t/m 7 staan de resultaten van de enquête centraal. Hoofdstuk 8 t/m 10 gaan in op de bevindingen uit de verdiepende gesprekken. Het rapport sluit af met een strategisch advies in hoofdstuk 11.

2 *Verkennen: Oriënterende gesprekken*

Om een goede start te kunnen maken met het onderzoek naar de samenwerking om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan in Zeeland-Brabant hebben de onderzoekers allereerst tien interviews uitgevoerd. Hierin zijn de respondenten meer algemene vragen gesteld over de werkzaamheden van de Taskforce, de werkwijze van de Taskforce en eventuele aandachtspunten voor het te starten onderzoek.

In dit hoofdstuk bespreken wij kort een tiental punten die ons in deze verkennende gesprekken zijn opgevallen.

1. De meningen verschillen over wie of wat de Taskforce is

De vraag die wij aan respondenten stelden over wie of wat de Taskforce nu eigenlijk is, werd zeer divers beantwoord. De volgende opsomming biedt een goed inzicht in deze diversiteit:

De Taskforce, dat zijn we allemaal, alle partijen die ondermijnende criminaliteit in Brabant tegengaan, dus de 80 gemeenten, OM, Belastingdienst, RIEC en politie.

De Taskforce bestaat alleen uit het programmabureau van de Taskforce (8 medewerkers).

De Taskforce is eigenlijk niets, het is een werkwijze/ het is alleen een vliegwiel.

Gelaagd antwoord: formeel de Raad van Toezicht (met Noordanus aan het hoofd), maar er is ook het programmabureau en ook 'de taskforce ben je zelf'.

2. Over de functie van de Taskforce is meer overeenstemming

Hoewel men gevarieerd denkt over wie of wat de Taskforce is, is er wel overeenstemming over de functie van de Taskforce. Bij deze beantwoording lijken de respondenten overigens de Taskforce toch allen te zien als het programmabureau Taskforce. De volgende rollen worden het meest door de respondenten onderscheiden:

- Het aanjagen van partijen in het veld, een kritische luis in de pels (zeggen tegen een partij wanneer het niet goed gaat, een zogenaamde signaleringsfunctie, in dashboard bijhouden stand per gemeente).
- Het stimuleren van samenwerking, partijen met elkaar verbinden (bijvoorbeeld als bij een bepaalde actie een partner wordt vergeten).
- Het opletten of doorvertaling beleid naar uitvoer plaatsvindt.
- Het creëren van awareness, dat partijen in het veld inzien dat er wat aan ondermijnende criminaliteit gedaan moet worden en dat je dat met z'n allen moet doen.

Ook, maar door minder partijen wordt genoemd:

- Het communiceren over de resultaten van de Taskforce of van de resultaten in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit.
- Het delen van best-practices.
- (deels ter stimulans van andere partijen in het veld).
- Het aanboren van intrinsieke motivatie, geen klassieke beleidsdruk.
- Kennis en expertise verspreiden.

3. Inhoud programmatisch werken en 1-overheidsamenwerking

De respondenten is gevraagd wat volgens hen de werkwijze van de Taskforce inhoudt. Wat houdt programmatisch werken in en 1-overheidsamenwerking? Programmatisch werken betreft het focus aanbrengen met elkaar, zo stellen de respondenten. Bijvoorbeeld op een 9 luik, treffen criminele industrie, onaantastbaren aanpakken. Een bepaald fenomeen aanpakken: het overstijgt afzonderlijke casussen en incidenten. Gebruik maken van een barrièremodel. Een maatschappelijk doel dat

niet toe te wijzen is aan één partij, maar waaraan je samen moet werken: partijen verbinden aan een programma. 1-overheidsamenwerking betreft 1 breed front maken tegen criminelen, integraal samenwerken met verschillende partners, informatie-delen. Gezamenlijk acties ondernemen.

4. Positieve veranderingen na de komst van de Taskforce

De respondenten is gevraagd wat er volgens hen positief veranderd is sinds de komst van de Taskforce. De volgende antwoorden zijn het meest door hen gegeven:

- Meer focus op verstoren criminele industrie, door middel van inzet op het 9-luik, industrie aan de voorkant aanpakken.
- Veel meer awareness dat er wat aan ondermijnende criminaliteit gedaan moet worden.
- Bestuurlijke weerbaarheid is vergroot.
- Er wordt meer integraal samengewerkt.
- Er zijn nu meer acties om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan.

5. Vooral strategische niveau is op de hoogte van de uitgangspunten van de (werkwijze van) de Taskforce

In verschillende interviews komt naar voren dat vooral op strategisch niveau, bijvoorbeeld de Subdriehoek (+) men goed weet wat de uitgangspunten zijn van de Taskforce, bijvoorbeeld dat er programmatisch gewerkt wordt en dat de 1-overheidsamenwerking beoogd wordt. Op uitvoerend niveau en in kleinere gemeenten is dat beduidend minder het geval, zij zijn hier veel minder in meegenomen. Op operationeel niveau wordt bijvoorbeeld dan ook wel eens nagelaten om andere relevante partijen bij acties te betrekken. Of men is niet op de hoogte van het 9luik, zo vertellen de respondenten. Het ontbreekt geregeld aan een goede communicatie tussen strategisch, tactisch en uitvoerend niveau, bijvoorbeeld binnen de politie. De Taskforce probeert niet alleen tussen organisaties verbinding te leggen, maar ook tussen afdelingen en personen binnen organisaties, zo geven de geïnterviewden aan.

6. Taskforce heeft (met name in de eerste fase) weerstand opgeroepen

In de media heeft het programmabureau (vooral in eerste instantie) ervoor gekozen om de Taskforce te benoemen indien er een actie tegen ondermijnende criminaliteit had plaatsgevonden: aan de Taskforce resultaten toe te kennen, zo vertellen enkele respondenten. Dit had (voornamelijk) te maken met de verantwoording richting het ministerie (laten zien dat de Taskforce goed werk verrichte), het maken van een front tegen criminelen en om andere partijen te stimuleren mee te werken aan deze 'succesvolle aanpak'. Deze wijze van communicatie riep echter veel weerstand op, men had het gevoel dat de Taskforce de resultaten van de organisaties naar zich toe trok. Men had dus hierin dus niet het gevoel 'de Taskforce, dat zijn we allemaal'. Dit blijkt verdere samenwerking in het begin bemoeilijkt te hebben, zo geven geïnterviewden aan. De resultaatgerichtheid zorgde er hiernaast voor dat men (met name in West) onvoldoende getracht heeft om alle partijen mee te krijgen. Ook de wijze waarop de Taskforce partners heeft voorgeschreven wat ze moesten doen heeft een tegenwerkend effect gehad, zo geven enkele respondenten aan. Zij stellen dat er onvoldoende is ingezet (met name in West) op het meenemen van organisaties en het creëren van draagvlak.

7. Relatie RIEC en Taskforce

Uit de interviews komt naar voren dat er sprake is van wrijving tussen het RIEC en de Taskforce. Ook wordt opgemerkt dat sommige gebruikers van producten van het RIEC hier niet geheel tevreden mee waren (zo bleek uit de APK RIEC die heeft plaatsgevonden). Voor organisaties in het veld is het verder geregeld onduidelijk bij welke hulpstructuur welke taken zijn belegd, zo stellen respondenten.

8. Eigenbelang en capaciteit

Moeilijk in de samenwerking is dat alle partijen ook eigen belangen hebben, zo stellen respondenten. Hiernaast is er, bijvoorbeeld bij OM en politie, maar ook bij kleine gemeenten een gebrek aan capaciteit. Daardoor is er vaak strijd om de inzet van mensen. De Belastingdienst verdient extra aandacht omdat ze landelijk zijn ingericht, zo stellen de respondenten. Bij hen is het 9 luik niet

leidend, het is voor hen lastiger te committeren aan lokaal beleid. Ook communiceren ze minder makkelijk over behaalde resultaten, onder andere omdat dat wettelijk minder goed mogelijk is.

9. Er zijn verschillen tussen Oost- en West-Brabant, maar ook binnen West

In de regio Oost-Brabant was er in de beginfase van de Taskforce minder bestuurlijke commitment aan de gezamenlijke inzet tegen ondermijnende criminaliteit dan in de regio Zeeland/West-Brabant. Dit is inmiddels bijgedraaid. 'Oost is nu bezig met een inhaalrace', zo stellen meerdere respondenten.

Geïnterviewden geven aan dat er nog meer verschillen tussen de regio's zijn. Ten eerste doordat de kracht van verschillende partners in de regio's verschillen. Ten tweede omdat men zich anders georganiseerd heeft:

- Zo zijn er in Oost BOT-ers (3 bestuursondersteuners van gemeenten, niet geografisch ingedeeld) en in West districtsprogrammaleiders (1 voor elk district, 4 in totaal).
- In Oost zijn er bij de politie basisteams, in West werkt men wel in districten (zoals in de rest van het land).
- Oost heeft 9 basisteam-driehoeken.

De regio Zeeland/West-Brabant blijkt zeer bedreven in korte acties en het uitventen van resultaten, de regio Oost-Brabant is beter in het punt op de horizon in zicht houden (grote lijnen) en is meer bescheiden van aard. Oost denkt meer dan West na over wat de stip op de horizon is en hoe je daarnaartoe gaat. In West zit meer doekracht. Daar is ook meer commitment vanuit de eenheidsleiding politie. Bij Oost is de overtuiging: wil je criminele organisaties omver trekken heb je soms de lange adem nodig.

Oost en West krijgen de gelegenheid zich naast elkaar te ontwikkelen, zo vertellen de respondenten. Er is ook afstemming tussen West en Oost: elkaars best-practices overnemen. Het gedachtengoed is hetzelfde: samenwerking en ondermijning zijn de thema's en men werkt met het 9luik. De uitwerking is in beide regio's echter verschillend.

Ook binnen districten blijken er verschillen. Zo moet men bijvoorbeeld in Zeeland van verder komen dan in de Baronie met name qua grotere acties, zo vertellen de districtelijke programmaleiders. Maar ook de focus van het programma kan verschillen, bijvoorbeeld naar aanleiding van verschillende bevindingen in de opgeleverde lokale ondermijningsbeelden.

Kortom: er is niet één netwerk van organisaties die zich bezig houdt met ondermijnende criminaliteit, maar vele kleine netwerkjes, rondom een gemeente, binnen een district of basisteam.

10. Taskforce moet (deels) behouden worden

De respondenten blijken in overeenstemming dat de Taskforce niet zomaar opgeheven kan worden, dat het van belang blijft om de samenwerking op dit terrein te blijven aanjagen. Zo stellen twee programmaleiders bijvoorbeeld, dat doordat de Taskforce zich richt op aanjagen, resultaten behalen en controleren, zij zich meer bezig kunnen houden met verbinden, op basis van vertrouwen. En Pieter Tops stelt: 'Netwerksamenwerkingen hebben druk nodig, zodat je echt tot acties komt.'

Men verschilt van mening over hoe de werkwijze van de Taskforce te borgen, bijvoorbeeld:

- Binnen het RIEC
- Binnen het nieuwe actiecentrum
- Binnen een loket bij de gemeente
- Tijdelijke hulpstructuur nodig in Oost

Velen zijn van mening dat in ieder geval de programmamanagers, BOT-ers en districtprogrammaleiders moeten blijven bestaan. Ook lijkt er behoefte te blijven aan een overkoepelende en onafhankelijke actor die de boel (periodiek) aanjaagt, een luis in de pels blijft, die iedereen scherpt houdt en stip op de horizon in de gaten houdt.

3 *Verkennen: analyse documenten en bijeenkomsten*

3.1 *Drive*

Conclusie

Uit de analyse van documenten komt naar voren dat het principe ‘drive’ een belangrijk punt is voor de Taskforce: in de plannen wordt het motiveren van partijen voor het tegengaan van ondermijnende criminaliteit benoemd als belangrijke taak van de Taskforce. Er is zelfs een aparte programmalijn (“een effectieve integrale bestrijdingsmachine”) gericht op het tot stand brengen van een “brede, diepe en duurzame beweging” (Voortgangsrapportage 11.2014 tot 06.2015). Het stimuleren van Drive is verder ook onderdeel van de programmalijn voor het vergroten van de bestuurlijke weerbaarheid, het creëren van bewustzijn is hiervan een aspect. Een aantal documenten, zoals de voortgangsrapportages, de jaaroverzichten en de Up2Dates, lijkt geschreven te zijn om de Drive aan te jagen. Hierbij is de bedoeling om partijen (verder) te motiveren voor samenwerking om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan.

In dergelijke documenten wordt soms ook enthousiast genoemd dat vele partijen zich inspinnen of dat er steeds meer bewustzijn is, bijvoorbeeld: “*Ook nu weer brengt het met name de inspanningen in beeld, die dagelijks door velen in Brabant en Zeeland worden verricht, om effectief een weerwoord te bieden tegen de ondermijnende criminaliteit.*” (Voortgangsrapportage, 06.2015 tot 11.2015). Daarbij zien we soms dat er benchmarking tussen organisaties plaatsvindt, wat gebruikt wordt als strategie om partijen te motiveren actief bij te dragen aan het tegengaan van ondermijnende criminaliteit.

Uit de bijgewoonde bijeenkomsten komt het beeld naar voren dat drive, betrokkenheid van verschillende organisaties belangrijk is voor het gezamenlijk tegengaan van ondermijnende criminaliteit, dat hierin al veel bereikt is, maar dat het een aandachtspunt blijft alle partijen blijvend bij te laten dragen.

Documentenanalyse

Uit het plan van aanpak blijkt dat het creëren van bewustzijn, van een gevoel van urgentie, een belangrijke taak is van de Taskforce: “*Daarnaast is het van belang bewustzijn te vergroten bij de mensen uit de organisaties (O.M., politie, KMar, gemeenten en Belastingdienst) die vakmatig een rol hebben in de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Hiervoor zal een separate programmalijn worden ingericht.*” (Plan van Aanpak, 2014).

Dit gevoel van belang was vóór de start van de Taskforce BZ al (deels) aanwezig, zo blijkt uit het Plan van Aanpak: “*Bij alle partners is er ambitie de gezamenlijke inzet van de overheid verder tot wasdom te brengen, gegeven de visie dat het moet gaan om het effectief verstoren van het criminele ondernemerschap.*” (2014).

Hierin is volgens de voortgangsdokumentatie vooruitgang geboekt, al blijft het ook een aandachtspunt: “*Het bewustzijn rondom nut en noodzaak van integraal aanpakken van ondermijning stijgt met de dag*” (Up2Date jaaroverzicht 2014). En: “*Wat de politieorganisatie betreft zien we zowel in Zeeland West-Brabant en Oost-Brabant overwegend positieve ontwikkelingen. [...] In beide eenheden is - ondanks deze initiatieven - de awareness over de volle breedte van de politieorganisatie nog*

altijd een aandachtspunt, evenals de samenhangende actiegerichtheid op alle niveaus.” (Voortgangsrapportage, 06.2015 tot 11.2015).

De Taskforce zelf zet erop in als aanjager te functioneren, zo blijkt bijvoorbeeld uit dit citaat: *“De Taskforce fungeert als vliegwiel en katalysator om te doen wat nodig is om tot een stevige en effectieve aanpak te komen. Een aanjagende rol van de Taskforce. De rol van de Taskforce is het aanjagen, faciliteren en monitoren van de prestatie- en veranderdoelen die we ons zelf gesteld hebben.”* (voorstel ontwerp Taskforce, 2013). Maar de Taskforce zelf lijkt niet de enige beoogde aanjager: *“Daarnaast worden binnen de verschillende deelnemende organisaties ‘trekkers’ aangewezen, die een voorbeeldfunctie hebben richting hun eigen mensen. Doel is om per organisatie aan de ‘trekkers’ een maatwerk-awarenessprogramma aan te bieden”* (Up2Date, okt 2014).

In de plannen van de Taskforce schemert door dat de Taskforce graag ziet dat de samenwerkende partijen gemotiveerd zijn om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. *“Het verstoren van de criminele industrie wordt door de partners wel onderschreven maar (in de eigen kolom) niet als hoofddoel geformuleerd [...]. Daarom is er iets extra's nodig om van effect op het niveau van de casuïstiek de stap te maken naar effectief verstoren van de criminele industrie.”* (Plan van Aanpak, 2014).

Volgens de Taskforce is hier vooruitgang in geboekt: *“Breed gedragen: Het werk van de Taskforce-de strijd tegen ondermijning - is in de beeldvorming niet langer het exclusieve domein van voorzitter Peter Noordanus: het aantal ‘boegbeelden’ dat voor dezelfde zaak (van integrale aanpak) ging staan, heeft zich als een olievlek verbreed.”* (Sturingsrapportage, 2016).

We zijn verder geen citaten tegen gekomen in de bestudeerde documenten over de mate waarin het initiatief voor de samenwerking van onderop komt. Wel is een aantal bijeenkomsten volgens de Taskforce van onderop georganiseerd, zoals de miniconferentie samenloop strafrecht en fiscaal recht op 3 februari 2016 en een Themamiddag Ondermijning op 19 april 2016.

Bijgewoonde bijeenkomsten

In de intervisie-bijeenkomst werd een aantal keer gesproken over drive. Zo werd genoemd dat draagvlak of commitment van belang is voor een goede aanpak. Ook werd gesproken over wat er nodig is om drive bij partijen te realiseren. Zoals: *“Het krijgen van bewustzijn en andere manier van denken binnen de eigen organisatie, dat kost tijd.”* En: *“Omdat er veel gebeurt, denken en vinden organisaties dat zij wel mee moeten doen. Want iedereen doet het.”*

Tijdens het coördinatorenoverleg komt in het kader van ‘drive’ aan de orde dat er inmiddels veel enthousiasme bij gemeenten is en dat er ook bij de politie veel wil is om actie te ondernemen en samen te werken. In dit overleg werd daarnaast door een partner benoemd dat de Belastingdienst en het RIEC soms nog wel wat meer ‘aan boord’ moet worden gekregen.

In de wetenschappelijke commissie wordt enkele malen over drive gesproken: *“De gemeenten zijn nu met een forse beweging bezig, maar hier ligt nog een grote uitdaging. Dit niet alleen omdat er sprake is van maar liefst 80 gemeenten, maar ook omdat de gemeenten nog een jonge traditie kennen op de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit.”* en *“Alle overheidspartners doen weliswaar overtuigd mee, maar binnen de organisaties is nog een wereld te winnen is. Zo zijn mensen met een integrale mindset én de juiste skills - ook wel witte raven genoemd - nog altijd in de minderheid. Het stellen van kritische vragen en het op speelse manier bij de les houden in dit kader, lijkt een min of meer permanente rol. Deze rol is vooral ook van belang gezien de context van hoge werkdruk en grote organisatieveranderingen bij veel van de partners.”* en *“Steeds meer vat het besef post dat sprake is van majeure problematiek.”*

3.2 Inhoudelijke richting

Conclusie

Ook het principe ‘inhoudelijke richting’ lijkt belangrijk te zijn voor de Taskforce, zo blijkt uit de analyse van de documenten. In de documenten gaat het vaak over ‘focus’. De Taskforce formuleert bijvoorbeeld in het plan van aanpak, maar ook in het 9-luik, de doelstelling en waar de focus volgens de Taskforce op zou moeten liggen: *“Het 9-luik helpt om focus aan te brengen op thema’s die we meer aandacht willen geven.”* (Sturingsrapportage, 2016). Ook het ‘dashboard’ lijkt een middel waarmee de Taskforce inhoudelijke richting stimuleert (Voortgangsrapportage, 11.2014 tot 06.2015). De mate waarin dit gedeeld wordt door andere partijen wordt uit de documenten niet geheel duidelijk, al wordt er in de laatste voortgangsrapportage wel over gesproken dat er ‘steeds meer focus’ is. De Up2Dates en voortgangsrapportages lijken (onder andere) geschreven met het doel om inhoudelijke richting te stimuleren bij de partijen. Daarnaast levert de Taskforce Quick Scans en bestuurlijke Ondernemingsbeelden, ook deze lijken (onder andere) bedoeld om inhoudelijke richting te stimuleren. Tot slot organiseert de Taskforce bijeenkomsten, zoals miniconferenties (opbrengst miniconferentie, 2016) en expertsessies (verslag expertsessie aanpak hennepcultuur). Deze bijeenkomsten zijn (onder andere) bedoeld om inhoudelijke richting te stimuleren en te zorgen voor overeenstemming hierover tussen partijen.

Uit de bijgewoonde bijeenkomsten komt aan de ene kant naar voren dat er sprake is van focus in de aanpak, zo spreekt men over zaken die binnen het 9-luik vallen en benoemt men dat het belangrijk is dat partijen nu in overeenstemming zijn over de problematiek en doelstelling. Aan de andere kant komt naar voren dat organisaties ook activiteiten buiten het 9-luik ondernemen en dat partijen niet altijd in overeenstemming zijn over de wijze waarop ondermijnende criminaliteit moet worden tegengegaan. In hoeverre men het belang ziet van het 9-luik is niet goed af te leiden uit de documenten en bijgewoonde bijeenkomsten. Hieraan besteden wij nader aandacht in het deelonderzoek Verdieping.

Documentenanalyse

Het doel van de samenwerking wordt in de plannen van de Taskforce geformuleerd: *“Het doel is het effectief verstoren van de criminele industrie. We richten ons op de vitale elementen ervan. Sleutelpersonen/kopstukken (waaronder A-selectie), vermogen en faciliteerders/gelegenheidsstructuren. Op dominante ondermijningsthema’s zoals hennep, synthetische drugs en Outlaw Motorcycle-gangs richten we integrale actieprogramma’s in.”* Ook wordt duidelijk uit de plannen dat de Taskforce dit van belang vindt, de Taskforce wil *“samenhangend optreden vanuit een gedeelde strategie”* (Plan van Aanpak, 2014). In hoeverre partijen het eens zijn over deze doelstelling van de samenwerking komt niet uit de documenten naar voren.

Ook over de manier waarop ondermijnende criminaliteit volgens de Taskforce moet worden tegengegaan, staat het nodige in de plannen. Zoals: *“Een actieprogramma vormt het beginpunt. [...] In het actieprogramma staan de dominante elementen van de inzet. Waar er kans is om te vernieuwen wordt deze aangegrepen. [...] Om die reden vormt Programmatisch Creëren het uitgangspunt van het programma: Zoeken naar creatie-energie en op basis van een gezamenlijke visie en commitment dingen in beweging brengen. De programma’s zijn geen doel op zich. Het is een manier om de ‘1-overheidsgedachte’ verder vorm te geven.”* (Plan van Aanpak, 2014). En *“De criminele ondernemer beperkt zich meestal niet tot 1 criminele activiteit. Door acties niet alleen tegen hem te richten maar ook op de dingen die (sowieso) belangrijk zijn voor de criminele ondernemer (denk aan de financiële dienstverlening, makelaardij, het transportwezen, het geld dat er wordt verdiend), zijn we effectief ongeacht de vraag of zijn handel hennep is of synthetische drugs. Daarnaast is het zeer nodig op te treden tegen specifieke onderdelen van hennep (bijvoorbeeld beter ruimen, growshops, koolstoffilters, kweektenten) of synthetische drugs (bijvoorbeeld dumpingen, grondstoffen, ‘chefkoks’). Zo verstoren we de routines in deze specifieke bedrijfsprocessen en jagen we ze op.”* (Plan van Aanpak, 2014).

Over de mate waarin partijen het over deze manier van werken eens zijn vonden we geen passende fragmenten in de bestudeerde documenten. Het Plan van Aanpak is echter wel door de betrokken partijen in overleg geaccordeerd, wat er op duidt dat de partners in overeenstemming zijn over de in dit document opgetekende plannen.

In de plannen van de Taskforce wordt duidelijk gemaakt waar de focus zou moeten liggen van de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Ook wordt duidelijk dat focus een belangrijk punt is: *“Om maximaal effect te realiseren is het nodig om de interventiekracht van de overheid te richten op de vitale elementen van de criminele industrie: kopstukken, vermogen en faciliteerders/ gelegenheids-structuren. Deze vitale elementen zijn voor de criminele industrie onmisbaar. Focus op deze elementen ontwricht de criminele industrie.”* (To the Point, 2014).

Volgens de Taskforce is vooruitgang geboekt in het creëren van gezamenlijke focus: *“In de vorige voortgangsrapportage konden we met recht constateren dat we steeds meer focussen in de aanpak op de productievoorbereiding, de productie zelf en het logistieke proces. [...] Deze geïntensiveerde focus op het 9-luik heeft zich ook in de afgelopen maanden doorgezet. Zowel in Zeeland West-Brabant als in Oost-Brabant hebben de mensen het 9-luik steeds vaker helder op het netvlies.”* (Voortgangsrapportage, 06.2015 tot 11.2015).

Bijgewoonde bijeenkomsten

Tijdens het operationeel overleg zien we het gebruik van het 9-luik in de praktijk. Het grootste deel van wat tijdens dit overleg wordt besproken gaat ook over onderwerpen die binnen het 9-luik vallen (OMG's, hennep of synthetische drugs). Maar ook de onderwerpen prostitutie en recreatie-parken komen (kort) aan bod. We zien dus de inhoudelijke richting terug in het overleg, maar er blijkt ook ruimte te zijn om zaken buiten het 9-luik te bespreken. De focus ligt echter wel op zaken die binnen het 9-luik vallen.

Ook zagen we tijdens het operationeel en het coördinatorenoverleg het gebruik van het dashboard. Tijdens het overleg wordt het dashboard via de beamer geprojecteerd zodat iedereen hierop kan meekijken. In het dashboard staan alle casussen met de bijbehorende informatie, zoals de geplande acties en communicatie over de zaak in de media. We zien tijdens het operationeel overleg dat het dashboard bij de meeste casussen wordt gebruikt.

Het doel van de bijgewoonde intervisie-bijeenkomst was om de resultaten tot nu toe te bezien en 'lessons learned' met elkaar te bespreken. Dit mede met het oog op het realiseren van de beoogde eindresultaten en het borgen van potentieel succesvolle werkwijzen bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. De intervisie-bijeenkomst lijkt dus (onder meer) bedoeld om de inhoudelijke richting zo nodig bij te stellen.

Tijdens de intervisie-bijeenkomst hoorden we daarnaast een aantal keer het principe inhoudelijke richting terug. Aan de ene kant wordt genoemd dat de Taskforce eraan heeft bijgedragen dat organisaties dezelfde problematiek erkennen en herkennen. Aan de andere kant hoorden we ook dat partijen soms nog denken vanuit de eigen middelen die zij ter beschikking hebben: *“Iedere partij heeft zijn eigen barrièremiddel”*.

3.3 *Actiegerichtheid*

Conclusie

Uit de documenten komt naar voren dat actiegerichtheid zeer belangrijk is voor de Taskforce. In veel documenten wordt op de actiegerichtheid van de samenwerking ingegaan. Bijvoorbeeld: *“Iedere interventie wordt gebruikt als inijkoperatie om inzicht te creëren in de criminele industrie. Dat betekent dat elke interventie door de georganiseerde overheid niet op zichzelf staat, maar ook als doel heeft de integrale informatiepositie te versterken. Dit is een continu proces.”* (To the Point, 2014). In de documenten wordt vaak gesproken over 'actiegerichtheid' of dat er 'klappen zijn uitgedeeld'. In de voortgangsrapportages worden veel acties gecommuniceerd, dit lijkt bedoeld om te

laten zien dat samenwerkende partners erin slagen om acties succesvol uit te voeren en dat de partijen actiegericht zijn. Dat er op het gebied van ondermijnende criminaliteit veel actie wordt ondernomen blijkt duidelijk uit de documenten, zoals uit de jaaroverzichten en de sturingsrapportage. Verder zouden de ingerichte programmatafels of operationele tafels een middel kunnen zijn waarmee de Taskforce actiegerichtheid beoogt te bereiken.

Uit de bijgewoonde bijeenkomsten komt enerzijds naar voren dat er op uitvoerend niveau gezamenlijk plannen worden gemaakt voor acties, en dat acties gezamenlijk worden uitgevoerd. Aan de andere kant blijkt uit de bijeenkomsten dat men soms de analysefase wat lang vindt duren.

Documentenanalyse

In de plannen van de Taskforce komt naar voren dat de Taskforce het wenselijk vindt dat de uitgevoerde interventies worden gedragen door de partijen: *“Het gaat steeds om een combinatie van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscale interventies die op basis van een gezamenlijke interventiestrategie worden uitgevoerd.”* (To the Point, 2014). Ook blijkt uit de documenten dat de Taskforce verschillende zaken organiseert om de actiegerichtheid van de samenwerking te stimuleren. Bijvoorbeeld: *“Aangezien het nog ontbrak aan concrete actie, is vervolgens op 10 februari 2015 een zogeheten scrumsessie georganiseerd met een kleine gezelschap van vertegenwoordigers van de verschillende partners”* En: *“Actieplan Bestuurlijke weerbaarheid en integriteit Brabant. [...] In dit actieplan stond het vrijmaken van flexibele ‘doekracht’ voor de aanpak van prangende casuïstiek in met name de kleinere Brabantse gemeenten centraal”* (Voortgangsrapportage 11.2014 tot 06.2015).

Over de mate waarin de samenwerkende partijen daadwerkelijk achter de acties of interventies staan, zijn we geen fragmenten tegen gekomen in de bestudeerde documenten.

Ook de wenselijkheid van gezamenlijke, succesvolle acties blijkt uit de plannen: *“Mensen, middelen en instrumenten integraal inzetten met focus op gezamenlijk te bereiken resultaten en effecten is de opdracht.”* (Voorstel ontwerp Taskforce, 2013). En: *“De geïntegreerde interventies en de daarin te behalen resultaten stellen we centraal. [...] De resultaatdoelen worden “smart” gemaakt”* (Voorstel ontwerp Taskforce, 2013).

In elk geval in sommige regio's ziet de Taskforce succes in de gezamenlijkheid: *“Waarneming: Integraal is vanzelfsprekend.”* (Sturingsrapportage, 2016). De Taskforce communiceert regelmatig over succesvolle gezamenlijke acties: *“Voshaai is ook echt een goed voorbeeld van integraliteit waarbij we niet alleen onze eigen taken uitvoeren, maar waarin we elkaar als overheidspartners goed in positie weten te brengen. De integrale controles van verhuurde panden brengen veel misstanden aan het licht zoals onder andere diefstal van energie, verbouwingen zonder vergunning en onjuiste GBA-inschrijvingen, waardoor huurders hun recht op diverse toeslagen missen. Daarnaast voerden we na een bestuurlijke sluiting van een growshop nog onderzoek naar de fiscale verplichtingen. [...]Onder de codenaam ‘Voshaai’ worden enkele invloedrijke vastgoedondernemers integraal onder de loep genomen en vervolgens met bestuurlijke, fiscale en strafrechtelijke interventies bestreden om verdere vermenging tussen onder- en bovenwereld te voorkomen.”* (Up2Date, 2015).

In documenten zoals de voortgangsrapportages, jaaroverzichten, factsheets en het dashboard, vinden we informatie over het aantal verrichte acties, zoals *“inmiddels zitten we voor 2015 (tot aan oktober) op meer dan 100 aangepakte dan wel lopende onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden in Brabant en Zeeland”* (Voortgangsrapportage, 06.2015 tot 11.2015), al is een compleet overzicht van gedane acties uit de voortgangsrapportages lastig af te leiden. Wel wordt uit het grote aantal genoemde acties en de cijfers duidelijk, dat er op het gebied van ondermijnende criminaliteit veel actie wordt ondernomen. Dit wordt ook in de documenten benoemd: *“Begin 2015 liet een ongekend volume aan acties over de volle breedte vanuit de partners zien”* En: *“Met name in Zeeland en West-Brabant is al vanaf 1 maart 2015 veel actie ondernomen”* (Voortgangsrapportage 11.2014 tot 06.2015).

In de plannen van de Taskforce wordt actiegerichtheid expliciet genoemd: *“De actiegerichtheid moet blijven, maar gericht op maximale effectiviteit. [...] We richten de acties met behulp van*

concrete targets m.b.t. af te pakken vermogen, aanpak faciliteiten en aanpak kopstukken, alsmede m.b.t. op te richten barrières. Hardnekkige of diepgewortelde problemen worden door middel lange-adem-programma's aangepakt.” (Voorstel ontwerp Taskforce, 2013).

In de voortgangsdOCUMENTEN komen meerdere voorbeelden van actiegerichtheid naar voren: *“Door pijlen te richten op hun criminele industrie en infrastructuur, worden zware klappen uitgedeeld”* (Voortgangsrapportage, 2015). En: *“De gekozen strategie van de actiegerichte korte klap-methode [lijkt] te werken.”* (Voortgangsrapportage, 06.2015 tot 11.2015).

Al met al komt actiegerichtheid veelvuldig in de bestudeerde documenten naar voren. Er waren voor dit punt dan ook veel citaten om uit te kiezen.

Bijgewoonde bijeenkomsten

Tijdens het operationeel overleg zien we actiegerichtheid terug. Ten eerste is het grootste deel van de informatie die in het overleg wordt besproken concreet, op uitvoerend niveau. Acties die zijn uitgevoerd of gepland staan worden besproken.

Ook zien we in het operationeel overleg de gezamenlijkheid/integraliteit in de acties een naar voren komen. Een voorbeeld is een gepland bezoek op een adres vanwege een hennepkwekerij. Omdat er ook boetes open staan van deze persoon, wordt bekeken of er direct een deurwaarder bij dit bezoek meekan. Aanwezigen reageren tijdens het overleg op elkaar en geven elkaar tips of aanwijzingen. Toch is tijdens het overleg hoofdzakelijk degene die aan de beurt is om over een casus te vertellen aan het woord, en de rest van de groep aan het luisteren. Maar enkele keren werd tijdens het overleg wel een nieuwe verbinding gelegd. Zoals een casus van het afpakteam, waarvan een andere aanwezige weet dat deze persoon ook op andere wijze in beeld is. Deze persoon biedt aan om voor de ander te bellen, of een opdracht aan zijn team mee te geven.

Ook in het coördinatorenoverleg komt de actiegerichtheid van de samenwerkende partijen naar voren. Zo stelt een van de aanwezigen: *“Het is jammer dat de analysefase van het RIEC lang duurt. Ik wil nu wel echt een klapper gaan maken”*.

In de intervisie-bijeenkomst kwam in relatie tot het gezamenlijk ondernemen van actie een project aan de orde waarbij diverse organisaties samen op pad gingen om actie te ondernemen. Deze actie werd uitgevoerd in een wijk waarover signalen waren van verhoogde hennepsteeltactiviteit. Er werden koppels gemaakt, die overeenstemming hadden over de actie. Deze koppels gingen van deur tot deur, om mensen bewust te maken van de gevaren van hennepsteelt en direct ook een kijk achter de voordeur te krijgen. Positief hieraan werd bevonden, dat je zo richting de burgers optreedt als één overheid.

3.4 Organisatiemandaat

Conclusie

In de documenten staat veel geschreven over de organisatiestructuur. Hierbij gaat het zo nu en dan over organisatiemandaat, maar meestal meer over wie de coördinatie en regie heeft. Zo op het eerste gezicht lijkt dit dus niet een principe waar vanuit de Taskforce veel aandacht aan wordt besteed. In de bijgewoonde bijeenkomsten kwam organisatiemandaat eenmaal naar voren: er werd genoemd dat men dit van belang vindt voor een goede samenwerking. Dat het principe organisatiemandaat minder in de documenten en bijeenkomsten naar voren is gekomen hoeft niet te betekenen dat dit niet van belang wordt geacht en ook niet dat dit niet aanwezig is bij de betrokken partners. Het kan net zo goed zijn dat dit zo goed geregeld is, dat er verder niet meer over gesproken wordt of hoeft te worden. Dit valt op basis van de analyse van documenten en bijeenkomsten in deze verkenning niet te bepalen. Op dit principe komen we nader terug bij de volgende deelonderzoeken Bevraging en Verdieping.

Documentenanalyse

In de plannen voor de Taskforce staat het een en ander over de manier waarop bevoegdheid van personen is belegd: *“De reguliere gezagsstructuren op strategisch en tactisch niveau zijn in charge. De lokale driehoeken en stevig gepositioneerde integrale stuurploegen zijn de belangrijkste gremia in de tactische keuzes. De Regionale Veiligheidsraden bepalen de strategische keuzes, op basis van de regionale situatie en met inachtneming van landelijke kaders. Daaronder is bijvoorbeeld ook begrepen de aanwijzing van specifieke thema’s en programma’s. Wèl dienen de driehoeken en regionale Veiligheidsraden m.b.t het onderwerp ondermijning te worden aangevuld met samenwerkingspartners die een structurele of substantiële bijdrage in de probleembestrijding leveren, zoals de Belastingdienst en de Koninklijke Marechaussee.”* (Voorstel ontwerp Taskforce, 2013). En: *“Voor de programmatische aanpak van ondermijning is er vanuit de Taskforce BZ per regionale eenheid een integraal programmaleider aangesteld. De programmaleiders krijgen binnen de kaders van de actieprogramma’s mandaat van de stuurploeg om beoogde acties en interventies uit te zetten in samenwerking met de betrokken partners. De programmaleiders werken nauw samen met lokale/districtelijke en tactische leidinggevendenden van politie, belastingdienst, gemeenten en andere relevante partijen die interventiecapaciteit inzetten.”* (To the Point, 2014).

Bijgewoonde bijeenkomsten

In de intervisie-bijeenkomst werd het belang van organisatiemandaat een enkele keer genoemd: *“Het valt of staat met de personen die aan tafel zitten. En die ook beslissingen kunnen en durven nemen.”* En: *“Het is belangrijk dat je baas je steunt.”*

3.5 Doorwerken van afspraken

Conclusie

In de door ons bestudeerde documenten hebben wij slechts enkele fragmenten gezien die specifiek ingaan op de wijze waarop afspraken die op een bepaalde plek en niveau binnen de samenwerking worden gemaakt ook op andere plekken en niveaus kunnen of moeten doorwerken. Op dit principe voor slagvaardigheid in de samenwerking lijkt daarmee op het eerste gezicht minder de focus te liggen van de (werkzaamheden van de) Taskforce. Tegelijkertijd blijken documenten zoals de voortgangsrapportages, Up2Dates en ondermijningsbeelden door de Taskforce als middel te worden gebruikt om alle onderdelen van organisaties te informeren over afspraken, de koers en om iedereen een vergelijkbare informatiepositie te geven. Dit geeft aan dat de Taskforce zich er wel van bewust is dat dit aandachtspunt betreft in de samenwerking en daarop dan ook anticipeert.

In de bijgewoonde bijeenkomsten kwam het principe doorwerken van afspraken niet naar voren. Zoals ook bij organisatiemandaat genoemd, kan dit ook betekenen dat dit volgens betrokkenen geen probleem vormt (het is niet nodig het te bespreken). Dit valt echter niet uit deze verkenning af te leiden. In de onderzoeksonderdelen Bevraging en Verdieping gaan we hier nader op in.

Documentenanalyse

We vonden enkele passende fragmenten over het informeren van mensen die niet aanwezig waren over de afspraken die binnen bepaalde overleggen worden gemaakt: *“Periodiek geven de programmaleiders een overzicht van de stand van zaken op het gebied van inzicht en uitvoering. De programmaleiders stemmen de integrale aanpak af met de districtelijke driehoeken (Zeeland West-Brabant) en de driehoeken op basisteamniveau (Oost-Brabant). Deze driehoeken krijgen middels de ondermijningsbeelden ook inzicht in de lokale problematiek en zijn zo verantwoordelijk voor de integrale aanpak ondermijning op lokaal/districtelijk niveau.”* (To the Point, 2014).

Over het informeren van andere onderdelen van dezelfde organisatie over de afspraken die binnen een bepaald organisatieonderdeel worden gemaakt, vonden we geen bijpassend citaat in de bestudeerde documenten. Dit blijkt dus niet een onderdeel van de samenwerking te zijn waarvan de Taskforce in stukken communiceert dat dit van belang is of dat zij hier als Taskforce een bijdrage aan willen leveren.

Tegelijkertijd blijkt wel dat de verschillende documenten die vanuit de Taskforce onder partners wordt verspreid, zoals voortgangsrapportages en Up2Date onder andere tot doel hebben om ook uitvoerende niveaus binnen organisaties op de hoogte te stellen van de koers en gemaakte afspraken aangaande de werkwijze. Hiernaast zorgen bijvoorbeeld de ondermijningsbeelden dat de informatiepositie van zowel uitvoerenden als leidinggevendenden op orde is. Dit blijkt ook uit het volgende citaat: *“De komst van de zogenoemde integrale districtelijke projectleiders en ondermijningsbeelden verkleint de afstand tussen de uitvoering en beleid. Dat geldt ook voor communicatie en de communicatiestrategie. Deze projectleiders zitten tussen de collega’s die verantwoordelijk zijn voor interventies en zijn daardoor beter bereikbaar én de geografische schaal is minder groot.”* (Sturingsrapportage, 2016).

Hoewel de Taskforce het doorwerken van afspraken niet expliciet in de plannen van aanpak benoemt, blijken zij zich dus wel bewust van dit probleem en zij anticiperen er dus ook op in hun aanpak.

Bijgewoonde bijeenkomsten

In de bijgewoonde bijeenkomsten kwam het principe doorwerken van afspraken niet naar voren.

3.6 *Controle en vertrouwen*

Conclusie

Uit de bestudeerde documenten leiden wij af dat vanuit de Taskforce op verschillende manieren op controle wordt ingezet: zo houden zij de acties van partijen bij in een dashboard en rapporteren hierover in voortgangsrapportages. Ook is er sprake van een geaccordeerd plan van aanpak en een aantal formele overlegvormen. Uit de bijgewoonde bijeenkomsten kwam tegelijkertijd voren dat er binnen de samenwerking ook wel informele contacten zijn tussen de partners. Ook werd genoemd dat het voor een goede samenwerking van belang is dat je elkaar kent. In de documenten kwamen we, logischerwijze vanwege de aard van dit contact, weinig aanwijzingen tegen over de mate van informeel contact en het vertrouwen tussen partners in de samenwerking. Ook in hoeverre er sprake is van een goede balans tussen controle en vertrouwen is daardoor niet goed vast te stellen op basis van alleen deze documenten en bijeenkomstenanalyse. Hier gaan we dus nader op in bij de onderzoeksdelen Bevragen en Verdiepen.

Documentenanalyse

In de documenten worden meerdere formele afspraken genoemd, zoals: *“Ter uitvoering en aanvulling van de bestaande wetgeving zijn de afgelopen jaren verschillende voorzieningen getroffen en afspraken gemaakt. Dit betreft het RIEC-convenant en recentelijk ook het ‘Werkproces integrale casusaanpak door het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC’s)’.”* (To the Point, 2014).

Over het onderlinge vertrouwen in de samenwerking vonden we weinig voorbeelden in de bestudeerde documenten. Wel vonden we een stuk waaruit blijkt dat de Taskforce vertrouwen ziet als een belangrijk punt: *“Hier zie je dat vertrouwen het fundament is onder samenwerken met resultaat. In de praktijk blijkt vaak dat een (onuitgesproken) gebrek aan vertrouwen aan de wieg ligt van gebrekkige samenwerking. [...] Hier een kort lijstje met gedrag dat bijdraagt aan vertrouwen.”* (Up2Date, aug-sept 2014)

In de documenten worden meerdere formele overleggen genoemd, bijvoorbeeld: *“Per interventie wordt een uitvoeringstafel samengesteld”* (To the Point, 2014) en *“Naast de monitoring door de stuurploeg zal eens per kwartaal een reflectiebijeenkomst gepland worden”* (To the Point, 2014). De precieze overlegstructuur wordt uit de bestudeerde documenten echter niet duidelijk. De leden van de Taskforce zelf hebben eens per half jaar formeel overleg (Verslag TF BZ-vergadering 2015a, 2015b).

Over het informele contact vinden we weinig citaten in de bestudeerde documenten. Wel vinden we twee citaten die hier mee te maken lijken te hebben: *“Er gebeurt zoveel dat het goed is dat we*

elkaar blijven informeren. En dan niet via plannen of de mail, maar gewoon in overleg met een bak koffie’, aldus integraal programmaleider Rene Nuijten.” (Up2Date, 2015). En: “Het BOT (bestuurlijk ondersteuningsteam Oost-Brabant) is sinds maart 2015 een nieuwe loot aan de boom van de bestrijding van ondermijning. Na iedere ontmoeting, voorlichting of bijeenkomst waarin het BOT zich voorstelt pakken enthousiaste burgemeesters de telefoon en bellen met vragen als: “Zeg, kunnen jullie ook.....” en dan volgen er hele verschillende vragen.” (Voortgangsrapportage, 06.2015 tot 11.2015)

Uit de documenten komt verder duidelijk naar voren dat monitoring van resultaten voor de Taskforce een belangrijk punt is, dit blijkt bijvoorbeeld uit het Plan van Aanpak: “De ruimte en flexibiliteit die ten grondslag ligt aan deze opzet vereist samenspraak en verantwoording gaande de rit. Gegeven vertrouwen moet bevestigd worden. Het is nodig te monitoren op een aantal elementen. In de eerste plaats op zowel de beoogde effecten op -en de ontwikkelingen in de criminele industrie als de behaalde actieresultaten. In de tweede plaats op het verloop van de wijze van werken in al haar facetten om bijsturen en uitleren mogelijk te maken.” (Plan van Aanpak, 2014). En: “De monitorfunctie is zwaar aangezet om de lessen die ‘onderweg’ te leren zijn te benutten voor een volwaardige indaling na maximaal 3 jaar.” (Plan van Aanpak, 2014). En: “Monitoring van de resultaten alsmede de impact van de werkmethode voor de partners is een harde randvoorwaarde.” (Plan van Aanpak, 2014).

Dit zien we ook terug in documenten over de voortgang van de Taskforce. “Het dashboard helpt om aan de juiste knoppen te draaien: bijvoorbeeld bij het gezamenlijk prioriteren van zaken, het alerteren wanneer zaken te veel op hun beloop worden gelaten of wanneer bijsturen aan de orde is vanwege (mogelijke) terugval in resultaten.” (Voortgangsrapportage, 11.2014 tot 06.2015). Met documenten als de voortgangsrapportages en jaaroverzichten brengt de Taskforce de prestaties en resultaten van de partners in beeld.

Bijgewoonde bijeenkomsten

Hoewel de structuur van het overleg formeel is (terugkerend wekelijks overleg) heerste er in het operationeel overleg een informele sfeer. Het was duidelijk te merken dat de aanwezigen elkaar kennen en er is ruimte voor grappen. Een aanwezige bij dit overleg vertelde daarnaast dat op de dag van het overleg mensen elkaar gedurende de dag ook opzoeken. Omdat op deze dag toch iedereen in het gebouw is, komen veel mensen die dag bij elkaar om uit te wisselen. Hieruit komt dus, meer dan uit de documenten, naar voren dat er in de samenwerking rondom ondermijnende criminaliteit ook wel sprake is van informele contacten.

Tijdens het operationeel overleg wordt het dashboard gebruikt. Dit dashboard wordt (onder andere) gebruikt voor het monitoren van resultaten. Dit betreft een controlemechanisme binnen de samenwerking.

Tijdens de intervisie-bijeenkomst vertelt iemand van de Taskforce: “Werkverbanden waarin je elkaar niet dagelijks tegenkomt, maken de samenwerking soms lastig. Daarvoor is intern schakelen tussen niveaus van belang.” Ook werd tijdens de intervisie-bijeenkomst genoemd dat mensen binnen organisaties het leuk vinden om naar elkaar door te verwijzen en te linken.

3.7 Informatie-uitwisseling

Conclusie

Uit de bestudeerde documenten blijkt dat informatie-uitwisseling een belangrijk punt is voor de Taskforce. Er is een aparte programmalijn voor bestuurlijke weerbaarheid, waaronder ook activiteiten vallen die specifiek als doel hebben gemeenten een betere informatiepositie te geven, zoals de Quick Scans, ondermijningsbeelden en het dashboard bestuurlijke weerbaarheid. Daarnaast vinden binnen de programmalijn “een effectieve integrale bestrijdingsmachine” activiteiten plaats om meer maatschappelijke partners te betrekken. Daarvan is “een betere informatiepositie het resul-

taat” (Voortgangsrapportage 11.2014 tot 06.2015). Hieruit kunnen we opmaken dat de Taskforce erop inzet dat partijen voldoende informatie hebben om hun werk goed te doen.

Daarnaast blijkt de Taskforce in te zetten op informatie-uitwisseling tussen partijen, de Taskforce organiseert bijvoorbeeld overleggen en gebruikt daarbij de Saliemethode. Ook organiseert de Taskforce bijeenkomsten, zoals mini-conferenties, waarin informatie kan worden uitgewisseld (Opbrengst miniconferentie, 2016). Over de mate waarin partijen ook werkelijk bereid zijn informatie te delen, vinden we minder in de documenten. Dit is echter ook niet verwonderlijk, aangezien dit geen punt is waarover men normaliter schrijft in documenten.

Informatie-uitwisseling heeft een belangrijke rol in de bijgewoonde bijeenkomsten. Het is vaak een doel van de overleggen. We hebben gezien dat informatie-uitwisseling op een open manier kan plaatsvinden in deze overleggen. Tegelijkertijd hoorden we in de bijeenkomsten ook meerdere malen genoemd dat informatie-deling nog moeizaam is.

Documentenanalyse

In de plannen van de Taskforce wordt gesproken over het RIEC convenant: *“De informatiedeling tussen overheidsorganisaties is gebonden aan een aantal spelregels. Ter uitvoering en aanvulling van de bestaande wetgeving zijn de afgelopen jaren verschillende voorzieningen getroffen en afspraken gemaakt. Dit betreft het RIEC-convenant en recentelijk ook het ‘Werkproces integrale casusaanpak door het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC’s)’, dat onder leiding van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en met betrokkenheid van de partners is ontwikkeld. Het doel van het IPO is het creëren van inzicht en effectgerichte interventievoorstellen. De vitale elementen vormen het kader voor de informatiedeling.”* (To the Point, 2014)

Uit de plannen blijkt verder dat de Taskforce het belangrijk vindt dat er voldoende informatie-uitwisseling is, en hierop inzet: *“Een belangrijke randvoorwaarde is een volwassen integrale ontmoeting op het gebied van informatievoorziening. Samenwerking tussen de beide Regionale Informatieorganisaties (RIO), het RIEC, de Belastingdienst en de Landelijke Eenheid, is nu niet op thema georganiseerd. Daartoe wordt in afstemming met wat nodig is voor het functioneren van een integraal actieprogramma operationele “Tafels” ingericht, waar op basis van gerichte voorbereiding interventies worden voorbesproken.”* (Plan van Aanpak, 2014).

Een voorbeeld van een manier waarop de Taskforce dit wil doen: *“Saliemethode: In multidisciplinair verband delen, analyseren en in kaart brengen van integrale intelligence over subjecten en objecten. Informatie- en interventiespecialisten van de diverse partners zitten fysiek bij elkaar. Dit bevordert een optimale interactie tussen de deelnemers. Met de saliemethode wordt niet enkel gezocht naar mogelijke directe interventies, maar wordt ook gekeken naar het criminele proces van de criminele industrie en de mogelijkheden om die nu en in de toekomst te frustreren.”* (To the Point, 2014)

Hier is inmiddels het nodige in gedaan en bereikt volgens de documenten: *“Inmiddels hebben we in onze eenheid wekelijks een operationeel overleg waarbij de operationele eenheidscoördinatoren op de thema’s hennep, synthetische drugs en OMG’s, de integraal districtelijke projectleiders, de teamleider van het ondermijningsteam en een bestuurlijke liaison aanschuiven. We weten, zien en horen veel en willen nu ook graag een blijvende verbinding creëren met de basisteams en districts-recherche”* (Up2Date, 2015). Maar op dit punt bleek wel nog steeds verbetering mogelijk: *“Onduidelijkheid over het privacy protocol weerhoudt een effectieve informatiedeling per district. Zo deelt de Belastingdienst op dit moment nog geen informatie op districtelijk niveau totdat duidelijk is dat het RIEC convenant ook districtelijke deling toelaat.”* (Sturingsrapportage, 2016). De Taskforce geeft aan dat dit probleem inmiddels is opgelost.

Uit de plannen van de Taskforce blijkt duidelijk dat er op wordt ingezet dat partijen voldoende informatie hebben om hun werk goed te doen: *“Gemeenten komen pas goed in de positie wanneer zij beschikken over een goede informatievoorziening ten aanzien van ondermijning. [...] De inspanningen van de Taskforce Brabant Zeeland zullen zich dan ook richten om samen met gemeenten de*

informatiepositie te verbeteren.” (Plan van Aanpak, 2014). En: “In de huidige situatie is er veelal nog een gebrek aan inzicht bij verschillende overheidsinstanties. Het gebrek aan inzicht komt voor een belangrijk deel voort uit het feit dat de informatie versnipperd bij verschillende overheidsdiensten is opgeslagen. Om de actuele informatiepositie op te bouwen en innovatieve integrale interventiestrategieën te ontwikkelen zijn het Integraal interventiePlein Ondermijning (IPO) en de Uitvoeringstafels ingericht.” (To the Point, 2014).

Volgens de documenten is inmiddels ook resultaat geboekt in de informatievoorziening van partijen, bijvoorbeeld: *“In september 2015 zijn de laatste ondermijningsbeelden gereed gekomen; daarmee beschikken inmiddels alle districten in Brabant en Zeeland over inzicht in criminaliteitsfenomenen, criminele kopstukken, locaties en faciliteerders.” (Voortgangsrapportage, 06.2015 tot 11.2015).*

Bijgewoonde bijeenkomsten

Tijdens het operationeel overleg werd dit principe duidelijk zichtbaar. De aanwezigen delen op een open manier (privacygevoelige) informatie met de groep, zoals namen en adressen en wat er concreet is aangetroffen op een adres (bv. drugs, wapens, etc.). Wel wordt tijdens het overleg benoemd dat informatiedeling met gemeenten soms nog moeizaam is.

Ook het bijgewoonde coördinatorenoverleg betreft een bijeenkomst die (onder andere) informatie-deling tot doel heeft. Ze bespreken in dit overleg per district, per eenheidsleider en voor het ondermijningsteam wat er loopt qua casussen. Het gaat hierbij zowel om elkaar op hoofdlijnen op de hoogte te houden, als om linkjes te zoeken waar men elkaar kan versterken. Tijdens het overleg bijvoorbeeld blijkt dat er twee vergelijkbare casussen staan, waarover de projectleiders het plan van aanpak gaan uitwisselen.

In de intervisie-bijeenkomst kwam de moeilijkheid van informatie-deling een aantal keer naar voren: *“Door privacy redenen kan je niet bij alle data. En het is enorm veel, dus wat moet je er mee? En hoe kan je prioriteren? Je hebt goede data-analisten nodig. Vooral bij data over subjecten is datacombinatie moeilijk.” En: “Informatie delen is lastig. Alleen al binnen gemeenten zijn veel verschillen tussen afdelingen. Hoe je die informatie nou handig bij elkaar legt is een vraagstuk.”*

3.8 Regie en coördinatie

Conclusie

In enkele documenten vinden we informatie over de manier waarop regie en coördinatie is geregeld binnen de samenwerking van ondermijnende criminaliteit in Zeeland-Brabant. Hiernaast laat het feit dat er een Taskforce is, die een plan van aanpak heeft gemaakt voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit, die bijeenkomsten organiseert (zowel operationeel als in het kader van bredere kennisdeling) en de voortgang bijhoudt van de aanpak, zien dat er een partij is die regie en coördinatie op zich neemt. Datzelfde geldt voor het gegeven dat er regionale en districtelijke programmaleiders werkzaam zijn.

Documenten waarin wordt uitgelegd hoe de regie en coördinatie is belegd, zoals het Plan van Aanpak en de 2-Pager “Verbrede driehoek Zeeland West-Brabant aan het stuur op ondermijning”, kunnen bijdragen aan inzicht in de regie en coördinatie en mogelijk daarmee ook in de acceptatie hiervan door partijen. De bestudeerde documenten bieden echter geen inzicht in de mate waarin de regie en coördinatie ook door de samenwerkende partijen wordt geaccepteerd. Hier gaan we nader op in bij de volgende onderzoeksdelen: Bevragen en Verdiepen.

Documentenanalyse

Vooraf in de plannen van de Taskforce komen we fragmenten tegen over regie en coördinatie: *“De opdrachtgevers voor het programma is de Taskforce Brabant Zeeland. De opdrachtnemer is de programmadirecteur, de heer mr. C.G. Hermans. De Taskforce is verantwoordelijk voor de strategi-*

sche sturing van het plan van aanpak 2014-2016. De Taskforce wordt voorbereid door het Implementatieteam. [...] In de Taskforce Brabant Zeeland zijn vertegenwoordigd alle betrokken partners. [...] De programmadirecteur is opdrachtnemer en handelt namens de leden van de Taskforce. Hij is gedelegeerd ambtelijk opdrachtgever voor alle activiteiten voortvloeiende uit het plan van aanpak 2014-2016. De programmadirecteur geeft leiding aan het programmateam” (Plan van Aanpak, 2014). En: “De Regionale Driehoek Plus (aangevuld met de belastingdienst) in Zeeland West-Brabant en de Bestuurlijke Regiegroep in Oost-Brabant stellen samen met de Integrale Stuurploegen de overkoepelende strategie vast (actieprogramma’s).” (To the Point, 2014)

De operationele tafels zijn een concreet voorbeeld van een overlegstructuur waarmee coördinatie beoogd wordt te bereiken.

We vinden weinig fragmenten in de bestudeerde documenten over de acceptatie van partijen van de regie en coördinatie, maar wel: “Districtelijk projectleider erkend en herkend.” (Sturingsrapportage, 2016). In de volgende onderzoeksonderdelen Bevraging en Verdieping gaan we nader in op de vraag of de betrokkenen regie en coördinatie accepteren.

Bijgewoonde bijeenkomsten

De aanwezigen bij het operationeel overleg hebben elk een eigen onderdeel wat ze coördineren (bijvoorbeeld hennep). Het lijkt er afgaand op dit overleg op dat deze verdeling van coördinatie ook door de andere aanwezigen wordt geaccepteerd.

4 Bevragen: Betrokkenheid organisaties tegengaan ondermijnende criminaliteit

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de betrokkenheid van de aan het onderzoek deelnemende respondenten bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit in Zeeland-Brabant. Vervolgens gaan we in op de contacten van de respondenten met de Taskforce.

4.1 Hoe vaak bezig met tegengaan ondermijnende criminaliteit

Iets meer dan de helft van de aan de enquête deelnemende personen stelt dat hun organisatieonderdeel (de respondent zelf en directe collega's) zich dagelijks bezig houden met het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Bij 25% betreft dit een aantal keer per week. De overige respondenten zijn een aantal keer per maand (12%) of minder (8%) met ondermijnende criminaliteit bezig.

Er zijn hierin grote verschillen tussen verschillende organisaties. Van de medewerkers van het RIEC stelt 92% dagelijks met het tegengaan van ondermijnende criminaliteit bezig te zijn, van de Belastingdienst en OM 80-81% en politie 69% dagelijks. Van medewerkers van de gemeente zegt een beduidend kleiner deel, namelijk 35%, dat ze zich hier dagelijks mee bezig houden (36% een aantal keer per week, 21% een aantal keer per maand).

Hoe groter de gemeente, des te vaker de respondent stelt dat zijn/haar organisatieonderdeel zich met het tegengaan van ondermijnende criminaliteit bezig houdt. Van de respondenten die werken bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners houdt 67% zich dagelijks bezig met het tegengaan van ondermijnende criminaliteit, van de gemeenten met 20.000-100.000 inwoners 34% en van de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners 9%.

4.2 Deelname overlegvormen

De respondent is gevraagd in hoeverre hij in het afgelopen jaar heeft deelgenomen aan formele overlegvormen. Een kwart van de respondenten blijkt aan een coördinatorenoverleg, saliebijeenkomst of districtelijke driehoek te hebben deelgenomen (zie tabel 2.1). Eveneens een kwart heeft aan geen enkel formeel overleg deelgenomen. Kijken we naar verschillen tussen respondenten, dan blijken medewerkers van het RIEC vaker dan anderen aan formele bijeenkomsten deel te nemen.

Tabel 4.1 Deelname formele overlevormen

	%
Coördinatorenoverleg	25,4
Saliebijeenkomst	24,0
Districtelijke driehoek	23,2
Sub-driehoek +	21,2
Screeningsoverleg	18,6
Integrale stuurploeg	17,5
Districtelijk informatieplein	9,6
Geen	25,1
Overigea	24,3

^a Onder andere: basisteam driehoek, regionale driehoek, stuurgroep, integraal overleg, casusoverleg, BIT-overleg.

4.3 Contact met Taskforce

Zes op de tien respondenten heeft wel eens te maken met de werkzaamheden van de Taskforce Brabant-Zeeland doordat ze mailing van de Taskforce ontvangen, zoals de Up-to Date, voortgangsrapportages of Factsheets. Iets meer dan de helft heeft wel eens contact gehad met een medewerker van het programmabureau. Ongeveer de helft heeft in de media wel eens gehoord of gelezen over de Taskforce, heeft contact gehad met een districtelijk programmaleider of BOT-ers of heeft een (mini)conferentie of scrumsessie van de Taskforce bezocht. Ongeveer een derde van de respondenten heeft meegedaan aan een integrale actie die mede vanuit de Taskforce Brabant-Zeeland is ingezet of is aanwezig geweest bij een vergadering of afspraak georganiseerd door iemand van de Taskforce Brabant-Zeeland.

Tabel 4.3 Contact met Taskforce

	%
Ontvangen van de Up to Date en/of de voortgangsrapportages en/of Factsheets	58,2
Contact met een medewerker van het programmabureau van de Taskforce Brabant Zeeland	54,9
In de media gehoord of gelezen over de Taskforce Brabant Zeeland	51,3
Contact met een regionaal of districtelijk programmaleider of BOT-er (bestuurlijk ondersteuningsteam)	50,1
Bezoeken (mini-)conferentie of scrumsessie georganiseerd door de Taskforce Brabant Zeeland	46,9
Meegedaan aan een integrale actie die mede vanuit de Taskforce Brabant Zeeland is ingezet	34,0
Aanwezig geweest bij een vergadering of afspraak georganiseerd door iemand van de Taskforce Brabant Zeeland	35,5

Personen in een leidinggevende positie bij gemeente, politie of OM hebben vaker contact met een regionaal of districtelijk programmamanager of BOT-er en zijn vaker aanwezig geweest bij een vergadering of afspraak georganiseerd door iemand van de Taskforce.

5 *Bevragen: Samenwerking om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan*

In dit hoofdstuk gaan we in op de samenwerking van organisaties om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. In 3.1 bespreken we wie met wie samenwerkt, in 3.2 bespreken we de samenwerking aan de hand van acht principes voor een slagvaardige samenwerking.

5.1 *Samenwerkingsrelaties*

Tabel 5.1 laat zien dat de vijf belangrijkste organisaties bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit (belastingdienst, OM, politie, gemeente en RIEC) vrijwel alle met elkaar samenwerken (92-100%). Alleen bij de gemeenten is er niet altijd samenwerking met de belastingdienst en het OM (+-15% niet). En van de respondenten van de politie geeft 15% niet aan dat er samenwerking is met het RIEC. Ongeveer de helft van de respondenten van de belastingdienst, het OM en het RIEC stellen dat ze samenwerken met het integraal afpakteam. Bij de politie en de gemeente stelt ongeveer een derde dit.

Tabel 5.1 Samenwerkingsrelaties belangrijkste organisaties, procenten

	Belastingdienst	OM	Politie	Gemeente	RIEC	Integraal afpakteam
Belastingdienst	X	96,7	93,3	86,7	96,7	56,7
OM	100,0	X	100,0	84,6	92,3	53,8
Politie	95,5	92,1	X	92,1	85,4	34,8
Gemeente	85,9	85,9	99,4	X	91,8	30,0
RIEC	95,8	100,0	100,0	100,0	X	45,8

Tabel 5.2 laat zien in hoeverre er sprake van samenwerking is met het maatschappelijk veld in het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. De belastingdienst heeft weinig van dergelijke contacten. Het OM werkt geregeld samen met woningcorporaties, partijen in financiële, logistieke of vastgoedsector en met medewerkers van haven, vliegveld of recreatiepark (23-27%). De politie werkt met name samen met woningcorporaties en partijen in financiële, logistieke of vastgoedsector (25 en 21%). Zes op de tien gemeenten werkt samen met woningcorporaties. En een deel van de RIEC medewerkers stelt samen te werken met woningcorporaties, partijen in financiële, logistieke of vastgoedsector en met medewerkers van haven, vliegveld of recreatiepark (resp. 21, 29 en 29%).

Tabel 5.2 Samenwerkingsrelaties van vijf belangrijkste organisaties met het maatschappelijk veld, procenten

	Woningcorporatie	Winkel of onderneming	Partijen in financiële, logistieke of vastgoedsector	Haven, vliegveld, recreatiepark
Belastingdienst	3,3	0,0	3,3	0,0
OM	23,1	7,7	26,9	23,1
Politie	24,7	6,7	21,3	10,1
Gemeente	58,8	7,6	6,5	8,2
RIEC	20,8	4,2	29,2	29,2

Partners die genoemd zijn buiten de door ons voorgelegde categorieën zijn: FIOD (opsporingsdienst Belastingdienst), Inspectie SZW, Kmar (Koninklijke Marechaussee), Ministeries, omgevingsdiensten, waterschappen, dienst SZW, UWV, ICOV (infobox crimineel en overklaarbaar vermogen), Enexis,

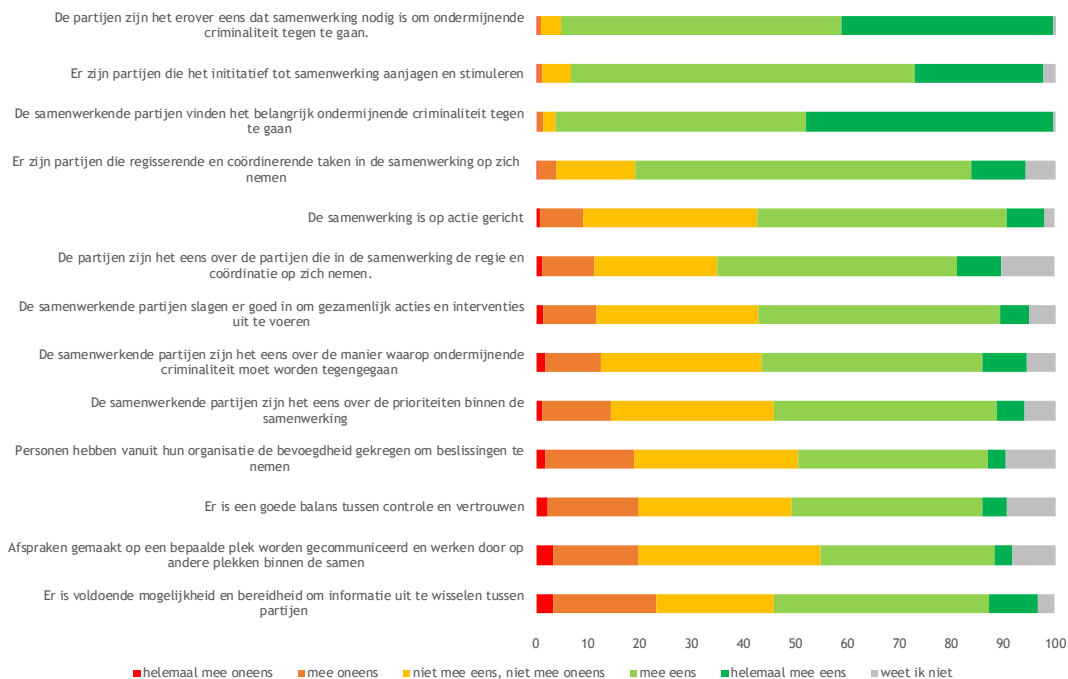
Defensie, NVWA (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit) RCF (Regionale Coördinatiepunten fraudebestrijding), KSA (Kansspelautoriteit). Eén respondent noemt burgers.

5.2 *Mate van slagvaardigheid*

In deze paragraaf gaan we in op de mate waarin de samenwerking om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan voldoet aan de acht principes voor een slagvaardige samenwerking (het theoretisch onderbouwde kader dat we in dit onderzoek hanteren): drive, overeenstemming over inhoudelijke richting, actiegerichtheid, organisatiemandaat, doorwerken van afspraken, balans tussen controle en vertrouwen, informatie-uitwisseling en regie en coördinatie.

Figuur 5.3 laat zien in hoeverre de respondenten van het onderzoek het eens zijn met stellingen die we geformuleerd hebben om te zien in hoeverre de samenwerking om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan voldoet aan de acht principes voor een slagvaardige samenwerking. In dit figuur hebben we de stellingen gesorteerd naar de mate dat respondenten het met deze stellingen oneens zijn. Aan de rechterkant van het figuur laten we zien tot welk principe de stelling behoort.

Figuur 5.3 Scores op de stellingen over de acht voor principes slagvaardig samenwerken, N=354



In het figuur zijn enkele stellingen iets ingekort vanwege lay-out.

Wat allereerst opvalt uit figuur 5.3, is dat weinig respondenten het oneens zijn met de stellingen die de acht principes voor slagvaardigheid meten: het merendeel is het eens of is het er niet mee eens of niet oneens. Grosso modo is er dus een positief beeld van de slagvaardigheid van de samenwerking, met enkele verschillen die we later behandelen.

De stellingen over de principes drive, regie en coördinatie en actiegerichtheid worden het meest onderschreven. Inhoudelijke richting neemt een middenpositie in. Er is wat minder ondersteuning voor de stellingen die onder de principes organisatiemandaat, balans controle en vertrouwen, het doorwerken van afspraken en informatiewisseling vallen.

In het hiernavolgende gaan we nader op de bevindingen in. We beschrijven naast het algemene beeld ook eventuele verschillen tussen instellingen, tussen gemeenten van verschillende grootte en tussen de regio's Brabant-Oost en Zeeland/West-Brabant. Het is niet goed mogelijk alle responden-

ten van Oost en West met elkaar te vergelijken, omdat er verschillen in de onderzoeksgroep zitten. Met name in Brabant-Oost zijn er relatief veel respondenten van de belastingdienst en in West relatief veel van gemeenten. Om toch regio's eerlijk met elkaar te kunnen vergelijken zoomen we in op de politie en de gemeente (de grootste respondentgroepen in het onderzoek). We benoemen het in de tekst alleen als er verschillen zijn.

Vrijwel alle aan het onderzoek deelnemende organisaties geven aan dat partijen het erover eens zijn dat samenwerking nodig is om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan (95% mee eens), dat er partijen zijn die het initiatief tot samenwerking aanjagen en stimuleren (91%) dat samenwerkende partijen het belangrijk vinden om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan (96%). Kortom: er is veel 'drive' binnen het netwerk.

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat er partijen zijn die regisserende en coördinerende taken in de samenwerking op zich nemen (75%). En veel, maar wel minder, organisaties stellen dat partijen het eens zijn over de partijen die in de samenwerking de regie en coördinatie op zich nemen (55%). Een deel van de respondenten (11%) is het hier niet mee eens. Nadere analyse wijst uit dat voornamelijk respondenten van het OM (26% oneens) en het RIEC (33% oneens) het ermee oneens zijn. Bij de andere organisaties ligt dit tussen de 7 en 9%. De politie uit Zeeland/West-Brabant blijkt het vaker oneens te zijn met de stelling dat partijen het eens zijn over de partijen die in de samenwerking de regie en coördinatie op zich nemen dan de politie uit Oost-Brabant (13 versus 3%).

Iets meer dan de helft van de respondenten vindt dat de samenwerking op actie is gericht (55%). Een derde van de respondenten is het hier niet mee eens, maar ook niet mee oneens. Van de respondenten is 9% het hiermee oneens. Wederom is dit vaker het geval bij het OM (23%) en het RIEC (21%). Ook iets meer dan de helft van organisaties stelt dat samenwerkende partijen er goed in om gezamenlijk acties en interventies uit te voeren. Een klein deel (12%) is het hier niet mee eens. Dit is wat vaker het geval bij het OM (19%), politie (17%) en het RIEC (17%). Vooral grotere gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) zijn het relatief vaak oneens met de stelling dat de samenwerkende partijen er goed slagen gezamenlijk acties en interventies uit te voeren (18%). De politie Zeeland/West-Brabant is het vaker oneens over de stellingen dat de samenwerking op actie is gericht en dat de samenwerkende partijen er goed in slagen om gezamenlijk acties en interventies uit te voeren dan de politie uit Oost-Brabant (18 versus 8% en 26 versus 10%).

Als het gaat om 'de inhoudelijke richting', dan blijkt dat ongeveer de helft van de aan het onderzoek deelnemende organisaties vindt dat samenwerkende partijen het eens zijn over de prioriteiten binnen de samenwerking (48%) en eveneens de helft vindt dat samenwerkende partijen het eens zijn over de manier waarop ondermijnende criminaliteit moet worden tegengegaan (51%). Ook een deel van de partijen is het hiermee oneens: 14% over de overeenstemming over de manier waarop ondermijnende criminaliteit moet worden tegengegaan, 19% over de overeenstemming over de prioriteiten binnen de samenwerking. Ook hier zijn respondenten van het OM (27% oneens) en het RIEC (38% oneens) in oververtegenwoordigd. Als we gemeenten van verschillende grootte vergelijken, dan blijkt dat vooral grotere gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) het relatief vaak oneens zijn met de stelling dat samenwerkende partijen het eens zijn over de prioriteiten binnen de samenwerking (18%). Kijken we ten slotte naar verschillen tussen regio Oost-Brabant en Zeeland-West Brabant, dan zien we dat de politie uit Zeeland-West Brabant het vaker oneens is met de stellingen dat de samenwerkende partijen het eens zijn over de manier waarop ondermijnende criminaliteit moet worden tegengegaan en wat de prioriteiten binnen de samenwerking zijn dan de politie uit Oost-Brabant (21 versus 8% en 24 versus 10%).

Vier op de tien respondenten vindt dat personen vanuit hun organisatie de bevoegdheid hebben gekregen om beslissingen te nemen. Drie op de tien respondenten is het hier niet mee eens en niet mee oneens en twee op tien respondenten is het er niet mee eens. Ook hier zijn het vooral medewerkers van het OM (39% oneens) en van het RIEC (25%) die het hier niet mee eens zijn.

Vier op de tien respondenten stelt dat er goede balans is tussen controle (formele contacten en afspraken, monitoring, aangesproken worden op prestaties) en vertrouwen (informele contacten, afspraken op basis van vertrouwen, bewegingsvrijheid). Twee op de tien respondenten is het hier niet mee eens. Vooral medewerkers van het OM (43%) en het RIEC (42%) zijn het hier niet mee eens.

Iets meer dan een derde van de respondenten stelt dat afspraken die op een bepaalde plek zijn gemaakt gecommuniceerd worden en doorwerken op andere plekken binnen de samenwerking (38%). Twee op de tien respondenten is het hier niet mee eens. Vooral medewerkers van het OM (52% oneens) en medewerkers van het RIEC (42% oneens) zijn het er niet mee eens. Als we gemeenten van verschillende grootte vergelijken, dan blijkt dat vooral grotere gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) het relatief vaak oneens zijn met de stelling dat afspraken goed gecommuniceerd worden en doorwerken (30%).

Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat er voldoende mogelijkheid en bereidheid is om informatie uit te wisselen tussen partijen. Bijna een kwart van de respondenten (23%) vindt dat dit niet het geval is. Er zijn hierin weinig verschillen tussen de respondenten van verschillende organisaties. Het gaat van 17% oneens (belastingdienst) tot 25% oneens (politie). Als we gemeenten van verschillende grootte vergelijken, dan blijkt dat vooral grotere gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) het relatief vaak oneens zijn met de stelling dat er voldoende mogelijkheid en bereidheid is om informatie uit te wisselen (36% oneens). Gemeenten uit Zeeland/West-Brabant zijn het er wat vaker mee oneens dan gemeenten uit Oost-Brabant dat er voldoende mogelijkheid en bereidheid is om informatie uit te wisselen (26 versus 19% oneens).

5.3 Sterke punten samenwerking

Aan de respondenten is de vraag gesteld wat volgens hen de sterke punten in de samenwerking om ondermijnende criminaliteit te gaan zijn. In deze paragraaf lichten we de meest gegeven antwoorden op deze vraag kort toe. We onderscheiden 7 thema's waarop meerdere gegeven antwoorden betrekking hebben. Deze bespreken we (globaal) in de volgorde van hoeveel antwoorden hier betrekking op hebben.

Drive

Veel respondenten noemen de "Drive" binnen de samenwerking als sterk punt: de bereidheid van partijen om samen te werken, de motivatie bij partijen, of het bewustzijn bij partijen dat de samenwerking/aanpak van ondermijnende criminaliteit belangrijk is. Respondenten noemen de wil om samen te werken, een gevoel van urgentie of enthousiasme. Een respondent zei bijvoorbeeld: *"De drive van alle partijen om deze problematiek aan te pakken. Deze zorgt voor een grote bereidheid om tot een aanpak te komen en buiten kaders te denken"*. Een andere respondent gaf een soortgelijk antwoord: *"De awareness bij onder meer gemeenten is de laatste jaren erg vergroot, waardoor de bereidheid tot samenwerking op verschillende thema's is vergroot."*. Een derde voorbeeld van een antwoord dat met "Drive" te maken heeft: *"Er is tegenwoordig het breed gedragen besef dat wanneer ieder voor zich blijft opereren, de strijd in ieder geval verloren is."*

Informatiedeling

Eveneens een groot deel van de respondenten noemt de informatie-uitwisseling als sterk punt. Respondenten zien meerwaarde in het delen van informatie en zien dat er nu meer bereidheid is bij partijen om informatie te delen. Zo laat dit antwoord zien dat er meer informatie wordt gedeeld: *"Delen van informatie, die tot voor een bepaalde datum niet gedeeld werd met elkaar. Vanwege allerlei wet- en regelgeving."* Dit delen van informatie heeft meerwaarde volgens meerdere respondenten: *"Snelle manieren om informatie uit te wisselen en zo de ondermijnende criminaliteit vanuit verschillende vakdisciplines te bestrijden."*, *"Stapelning van data van alle partners geeft een veel beter beeld en verruimt de interventiemogelijkheden."* en: *"Men kan profiteren van elkaars informatiepositie. De partner die op basis hiervan de meeste kans heeft op een effectief resultaat kan dan acteren."*

Integraliteit/samenwerking

Daarnaast benoemt een deel van de respondenten integraliteit/samenwerking als sterk punt. Respondenten noemen bijvoorbeeld het optreden als 1-overheid, het gebruik maken van elkaars krachten, samenwerken en aanpak op meerdere punten tegelijk als positief.

Zo beschrijft een respondent: *“Dat alle beschikbare mogelijkheden benut worden om de ondermijner aan te pakken. Als de ene partij er niet in slaagt kan de andere het misschien wel voor elkaar krijgen.”* Andere voorbeelden van antwoorden: *“Steeds meer vanuit de gedachte van 1-overheid handelen (focus op maatschappelijk probleem i.p.v. ‘eigen belang’); ‘Integraal werken, waarbij het ondergeschikt is wie er scoort, als er maar gescoord wordt.’; ‘Het combineren van kennis, mogelijkheden en kwaliteiten van de verschillende organisaties.’* En: *“Het feit dat partijen elkaar kunnen versterken, ieder vanuit zijn eigen rol”.*

Gezamenlijk doel

Minder antwoorden dan de vorige drie punten, maar ook redelijk wat antwoorden hebben betrekking op het hebben van een gezamenlijk doel. Zo beschrijft een respondent: *“De neuzen staan de zelfde kant op en er wordt niet meer afzonderlijk opgetreden tegen ondermijnende criminaliteit”.* Een andere respondent benoemt: *“Er wordt gezamenlijk één doel nagestreefd. Partijen worden zich hiervan steeds bewuster.”*

Informeel/netwerk

Ook redelijk wat respondenten benoemen het informele contact tussen partijen als sterk punt binnen de samenwerking; over het kennen van elkaar, hebben van korte lijnen, en vertrouwen tussen partijen. Zoals dit antwoord: *“Men weet elkaar te vinden”.* Of: *“Onderling vertrouwen. Oog- en oorfunctie voor elkaar zijn”.* Respondenten zien hier meerwaarde van: *“Netwerk op de werkvloer van en tussen de partners zorgt ervoor dat we elkaar direct aanspreken en overleggen”;* *“Soms gaat het er niet om WAT je kent, maar WIE je kent.”*

Actiegerichtheid/effect

Daarnaast hadden meerdere antwoorden te maken met de actiegerichtheid en/of de effectiviteit van de aanpak. Respondenten zien bijvoorbeeld dat de aanpak effect heeft of noemen de concreetheid als positief. Een voorbeeld: *“Het feit dat er überhaupt een begin is gemaakt en dat dit begin actiegericht is. Beter kleine stappen met concrete acties dan ambitieuze plannen die door omvang en/of complexiteit nooit tot concrete acties leiden”.* Een andere respondent beschrijft dat de samenwerking *“leidt tot krachtiger optreden, slimmere interventies en duurzamere effecten”.*

Organisatorisch

Tot slot benoemden respondenten verschillende organisatorische aspecten als sterk punt van de samenwerking. Er wordt bijvoorbeeld een specifieke partner of deel van de organisatie genoemd als sterk punt. Zoals dit antwoord: *“Onafhankelijke districtelijke programmaleiders die partijen aanspreken/aanjagen/ondersteunen”.*

5.4 Verbeterpunten aanpak

Aan respondenten is gevraagd wat volgens hen de verbeterpunten in de samenwerking om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan zijn. Hieronder lichten we de meest gegeven antwoorden op deze vraag kort toe. We onderscheiden 10 thema's waarop meerdere gegeven antwoorden betrekking hebben. Deze bespreken we (globaal) in de volgorde van hoeveel antwoorden hier betrekking op hebben.

Informatie-uitwisseling/privacy

Veruit het vaakst genoemd werd de uitwisseling van informatie: respondenten noemen dat er meer informatie gedeeld moet worden, dat de uitwisseling vaak niet soepel verloopt en noemen privacy-wetgeving als belemmering. Zo noemt een respondent: *“Mogelijkheid om op formele basis informatie te delen. Het RIEC verzamelt en de uitwisseling loopt op basis van hun convenant, MAAR het is traag en omslachtig.”* En een andere respondent: *“Het delen van informatie (die voorhanden is bij de samenwerkende partijen) is nog niet optimaal.”*

Regels vormen volgens sommige respondenten een beperking: *“De juridische beperkingen als het gaat om informatiedeling en de diversiteit hoe hier mee wordt omgegaan.”*. Ook genoemd wordt dat de regels niet altijd duidelijk zijn: *“Verduidelijking in privacyregelgeving. Wat mogen we nu echt en kunnen we nu echt?”*

Capaciteit

Na informatie-uitwisseling, wordt de beschikbare capaciteit vaak genoemd als verbeterpunt: *“De CAPACITEIT van personeel. We komen mensen te kort bij elke partner”* en: *“Meer capaciteit binnen alle partijen om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan.”* Sommige respondenten zien dit bij een aantal van de samenwerkende partijen: *“In sommige organisaties onderschrijft men het belang maar ontbreekt het weleens aan capaciteit en/of discussie over prioriteit”* en: *“Qua capaciteit is niet elke organisatie ingericht op de hoeveelheid werkt die de aanpak van ondermijning met zich meebrengt.”*

Integraliteit/samenwerking

Naast de hierboven genoemde thema's, gaan redelijk wat antwoorden over de samenwerking en de mate van integraliteit in de samenwerking. Zoals: *“Samenwerken moet echt samenwerken worden, nu te vaak parallel optreden, weliswaar afgestemd, maar ieder in eigen kolom/bevoegdheden/prioriteiten”* en *“Partijen zouden (nog) meer over de muurtjes van hun eigen werkgebied mogen kijken.”*

Afstemming/afspraken

Verder gaan meerdere van de gegeven antwoorden over de afstemming tussen de partijen en het maken van afspraken, zoals we zien in dit antwoord: *“Elkaar goed op de hoogte houden is nog wel eens lastig.”* En *“Communicatie tussen de partners verbeteren”*. De afstemming kan nog beter: *“Zorgen voor een goede afstemming tussen partijen, zodat ze hetzelfde uitgaan bij de gemaakte afspraken”*. Ook wordt genoemd: *“Elkaar aanspreken op het niet nakomen van afspraken.”*

Snelheid/actiegerichtheid/effect

Daarnaast kan volgens een meerdere respondenten de snelheid beter: *“De doorloopsnelheid van de zaken zou verbeterd kunnen worden. Niet alle partners hebben dezelfde snelheid van besluitvorming in de eigen organisatie.”* En *“Informatie moet sneller omgezet worden in actie”*. Specifiek de verhouding tussen overleggen en daadwerkelijke actie, is volgens sommige respondenten een verbeterpunt: *“Samenwerking is met name gericht op overleg. Zijn veel tussenlagen worden processe stroperig verlopen. Weinig daadkracht en veel bureaucratie”* en: *“De verbeterpunten liggen in het feit dat er veel wordt gepraat, veel informatie in wordt gewonnen en veredeld, maar te weinig tot concrete actie over wordt gegaan. Integraliteit leidt vaak tot stroperigheid”*.

(tegengestelde) Belangen

Meerdere genoemde antwoorden gaan over de belangen van de verschillende partijen. Deze zijn soms verschillend en vormen daarmee een verbeterpunt: *“Belangen zijn niet altijd hetzelfde. Belangrijk om hierover open en transparant over te spreken zodat een goede afweging gemaakt kan worden hoe de zaak het beste aangevlogen kan worden om het meeste effect te bereiken.”* Bovendien is volgens sommige respondenten het eigenbelang soms tegengesteld aan het gezamenlijk belang: *“Er zou meer de bereidheid moeten zijn om de eigen bedrijfscultuur ondergeschikt te maken aan een gezamenlijk belang. Meer focus op de gezamenlijke doelstelling dan het belang van de eigen organisatie.”*

Regie/bevoegdheid

Verder blijkt uit de antwoorden van meerdere respondenten dat de regie, en vooral duidelijkheid over wie de regie heeft, een punt is voor verbetering: *“Duidelijkheid in regierollen”*; *“Onduidelijke besluitvormingslijnen”*.

Belegging in organisaties

Daarnaast hebben meerdere antwoorden betrekken op de belegging van de aanpak in de organisaties: “Doorvertaling naar de organisatie vindt niet bij alle partijen plaats (het is nog te veel persoonsafhankelijk)” en “Er is nog niets tot weinig geborgd in de staande organisaties”. De aanpak werkt volgens enkelen nog onvoldoende door in alle lagen van de organisaties: “De samenwerking in alle lagen van de aangesloten organisaties vanzelfsprekend maken”.

Vertrouwen/begrip

Ook noemen meerdere respondenten verbeterpunten op het gebied van onderling vertrouwen en begrip: “Vertrouwen onderling moet beter worden en we moeten meer resultaten laten zien om het te laten werken.” En “Begrip hebben voor elkaar mogelijkheden en onmogelijkheden.”

Drive

Tot slot gaan een aantal gegeven antwoorden over de “Drive” bij de samenwerkende partijen; de mate van bewustzijn en bereidheid om samen te werken. Zoals deze respondent benoemt: “Awareness vergroten bij alle partners. Het belang moet bij iedereen glashelder zijn.” Een andere respondent noemt dat: “Niet iedereen beseft wat ‘integraal werken’ nu echt betekent en vraagt van alle partners”.

5.5 Thema’s die aandacht behoeven in toekomst samenwerking

Ten slotte is de respondenten gevraagd welke drie thema’s in de toekomst de meeste aandacht nodig hebben. In aansluiting op hetgeen we in de vorige paragraaf besproken hebben, is de mogelijkheid en de bereidheid om informatie uit te wisselen het belangrijkste thema om aandacht aan te besteden in de toekomst. Hoewel actiegerichtheid door veel organisaties als sterk punt wordt genoemd van de Taskforce, wordt het hier ook als één van de thema’s benoemd die aandacht nodig hebben in de toekomst.

Tabel 5.4 Drie thema’s die aandacht nodig hebben in de toekomst

	%
Er is voldoende mogelijkheid en bereidheid om informatie uit te wisselen tussen partijen	46,8
De samenwerkende partijen slagen er goed in om gezamenlijk acties en interventies uit te voeren	34,7
De samenwerking is op actie gericht	32,6
De samenwerkende partijen zijn het eens over de manier waarop ondermijnende criminaliteit moet worden tegengegaan	25,4
Er is een goede balans tussen controle en vertrouwen	22,4
De samenwerkende partijen zijn het eens over de prioriteiten binnen de samenwerking	20,5
Personen die samenwerken om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan hebben vanuit hun organisatie de bevoegdheid gekregen om beslissingen te nemen	17,8
Afspraken gemaakt op een bepaalde plek (bijvoorbeeld een organisatieonderdeel of overleg) worden gecommuniceerd en werken door op andere plekken binnen de samen	17,8
De samenwerkende partijen vinden het belangrijk om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan	17,2
Er zijn partijen die regisserende en coördinerende taken in de samenwerking op zich nemen	15,7
De partijen zijn het erover eens dat samenwerking nodig is om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan.	12,4
De partijen zijn het eens over de partijen die in de samenwerking de regie en coördinatie op zich nemen.	11,5
Er zijn partijen die het initiatief tot samenwerking aanjagen en stimuleren	10,3

5.6 Overige

Aan het einde van de vragenlijst is de respondent nog eenmaal gevraagd of hij/zij nog iets kwijt wil over het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. De gegeven antwoorden gaan over uiteenlopende zaken, voor het grootste deel over thema’s die ook elders in de enquête naar voren zijn

gekomen. Zo gaan een aantal opmerkingen over informatie-uitwisseling, zoals: *“Informatie-uitwisseling blijft essentieel en verdient blijvende aandacht.”* Ook over de beschikbare capaciteit (‘te weinig’) en de mate van integraliteit/samenwerking worden opmerkingen geplaatst. Verder noemt een aantal respondenten waar volgens hen de inhoudelijke focus op zou moeten zijn, zoals *“Naast focus op hennep, syndru en OMC’s zou er ook aandacht moeten zijn voor vermenging onderwereld/bovenwereld en de bestrijding van het witwassen van crimineel vermogen”*.

Daarnaast gaan meerdere antwoorden over de verhouding tussen overleg en actie, of tussen actie en daadwerkelijk resultaat. Bijvoorbeeld: *“Er wordt veel gepraat maar er is te weinig focus op actie.”* En *“Veel energie op de actiedag maar weinig animo voor de afwerking.”*

Ook gaan een aantal antwoorden over de rolverdeling, zoals: *“Onduidelijk wie nu de leiding pakt en wie daar de beslissing over neemt.”* En er wordt gesproken over de borging van de aanpak: *“Opnieuw geen aandacht voor borging van ervaring / kennis / expertise binnen de bestaande organisaties”* en *“Misschien binnen de gemeentelijke kolommen is het nog van belang om een interne cultuur omslag te maken. Momenteel heeft vaak maar een persoon binnen de gemeente deze cultuur omslag gemaakt.”*

5.7 *Samengevat: verschillen tussen respondenten*

In dit hoofdstuk wordt geregeld gekeken naar verschillen tussen organisaties in hun mening over de slagvaardigheid van de samenwerking. In deze paragraaf vatten we deze bevindingen samen in tabel 5.5

Tabel 5.5 *Samenvatting verschillen aangaande de slagvaardigheid van de samenwerking*

Slagvaardigheid samenwerking	Organisaties	Groote gemeenten	Oost-West
Drive		--	--
Regie en coördinatie	RIEC en OM minder positief	--	Politie West minder positief
Actiegerichtheid	RIEC en OM minder positief	Grotere gemeenten minder positief	Politie West minder positief
Inhoudelijke richting	RIEC en OM minder positief	Grotere gemeenten minder positief	Politie West minder positief
Organisatiemandaat	RIEC en OM minder positief	--	--
Balans controle en vertrouwen	RIEC en OM minder positief		
Doorwerken afspraken	RIEC en OM minder positief	Grotere gemeenten minder positief	--
Informatie-uitwisseling		--	Grotere gemeenten minder positief Gemeenten West minder positief

Geen verschillen in antwoorden respondenten met een aansturende functie ja/nee of meer of minder betrokken bij tegengaan ondermijnende criminaliteit of Taskforce.

Het RIEC en het OM blijken grosso modo minder positief over de effectiviteit van de samenwerking om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Dat geldt (alleen niet voor alle punten) ook voor grotere gemeenten en de politie uit Zeeland/West-Brabant.

6 *Bevragen: Rol en bijdrage Taskforce aan samenwerking*

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rol van de Taskforce bij (de samenwerking in) het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Eerst beschrijven we wat volgens de respondenten de rol is van de Taskforce, vervolgens op de mate waarin de Taskforce volgens de respondenten heeft bijgedragen aan de acht principes voor slagvaardig samenwerking (het theoretische kader van deze studie): drive, overeenstemming over inhoudelijke richting, actiegerichtheid, organisatiemandaat, doorwerken van afspraken, balans tussen controle en vertrouwen, informatie-uitwisseling en regie en coördinatie.

6.1 *Rol Taskforce*

Bijna alle respondenten hadden voor dit onderzoek al gehoord van de Taskforce Brabant Zeeland: 340 respondenten. Zes respondenten hadden nog niet gehoord van de Taskforce, twee gaven aan het antwoord op deze vraag niet te weten, en negen respondenten hebben deze vraag niet ingevuld.

Aan respondenten is de volgende open vraag voorgelegd: “Wat is volgens u de rol van de Taskforce Brabant Zeeland?” Hieronder lichten we de meest gegeven antwoorden op deze vraag kort toe. We onderscheiden 8 thema’s waarop meerdere gegeven antwoorden betrekking hebben. Deze bespreken we (globaal) in de volgorde van hoeveel antwoorden hier betrekking op hebben.

Aanjagen

Het vaakst genoemd als rol van de Taskforce Brabant Zeeland werd die van “*aanjager*”: de Taskforce heeft volgens respondenten als rol het stimuleren/bevorderen van de aanpak rond ondermijnende criminaliteit: “*Het aanjagen van de actiegerichte samenwerking tussen partners die op enigerlei wijze kunnen bijdragen aan de bestrijding van ondermijning*”; “*Fungeren als vliegwiel in de aanpak van ondermijnende criminaliteit en best-practices*.” De Taskforce is daarin voortrekker volgens sommige respondenten: “*Letterlijk het voortouw nemen*”.

Aanpakken/bestrijden ondermijnende criminaliteit

Daarnaast werd zeer vaak het aanpakken/bestrijden van criminaliteit als rol van de Taskforce genoemd. Anders dan bij de rol van aanjager, is hierbij de rol van de Taskforce volgens respondenten het aanpakken zélf, de Taskforce stimuleert dus niet dat anderen criminaliteit bestrijden maar heeft zelf deze rol. Zo noemt een respondent: “*Het plegen van zo veel mogelijk interventies op ondermijnende criminaliteit en het zo doen ophouden*.” En een ander: “*het bestrijden van de criminaliteit*”. Ook noemen veel respondenten de aanpak zelf: “*De gecoördineerde aanpak van de georganiseerde misdaad op de thema’s synthetische drugs en georganiseerde hennepsteelt*”; “*Een geïntegreerde aanpak tegen criminaliteit voor elkaar krijgen waarbij ondermijning (vermenging boven en onderwereld), drugs en rol gezamenlijke overheden centraal staan*”.

Coördineren

In mindere mate dan de twee voornoemde thema’s, maar nog steeds door veel respondenten, wordt ‘coördineren’ genoemd als rol van de Taskforce. De Taskforce heeft een “*Coördinerende rol in de aanpak van ondermijnende criminaliteit*.” Zo noemt een respondent: “*Coördinatie van de ondermijnende zaken binnen Brabant Zeeland. Zicht op wie doet wat en wat is het resultaat*.”

Verbinden

Meerdere respondenten noemen ‘verbinden’ als rol van de Taskforce; *“Het samen brengen van de verschillende partijen in een project of onderzoek.”* De Taskforce heeft als taak *“Functioneren als knooppunt, gezicht van de gezamenlijke aanpak ondermijning en zorgen voor verbinding in die aanpak”*.

Ondersteunen/faciliteren

Daarnaast wordt het faciliteren of ondersteunen van de aanpak door meerdere respondenten genoemd, zoals deze respondent beschrijft: *“Partners ondersteunen bij het bestrijden van ondermijnende criminaliteit door het ontwikkelen van handvatten.”*

Enkele respondenten noemen verder specifiek het vrijmaken of leveren van extra capaciteit of middelen.

Informereren

Meerdere respondenten noemen informeren, of het delen van kennis, als rol van de Taskforce: *“Samenbrengen van informatie van verschillende gemeenten en basisteam”*; *“Leverancier van expertise, vraagbaak, kennismakelaar”*.

Monitoring

Verder wordt ook door meerdere respondenten ‘monitoren’ genoemd. Deze respondenten zien het bewaren van overzicht als rol van de Taskforce, de Taskforce heeft een *“Helicopterview”*. Sommige respondenten noemen ook het voeren van regie of geven van sturing: *“Sturen, bijsturen, monitoring, algehele coördinatie op het gebied van ondermijning in het gebied Zeeland-West Brabant.”*

Onduidelijk

Tot slot bleek uit de antwoorden van meerdere respondenten dat de rol van de Taskforce Brabant Zeeland voor hen niet (geheel) duidelijk is. Zo blijkt bijvoorbeeld uit deze antwoorden: *“Zou ik niet durven zeggen.”*; *“Ik weet niet precies wat hun rol is, ik weet dat de Taskforce bestaat maar ik weet niet precies wat ze doen.”* En *“[...] Maar bovenal is de rolverdeling tussen Taskforce en RIEC voor mij onvoldoende duidelijk.”*

Vervolgens is de respondenten gevraagd wat volgens hen de drie voornaamste taken zijn van de Taskforce Brabant Zeeland. Hierbij zijn verschillende antwoord categorieën aan hen voorgelegd, het betreft nu dus een gesloten vraag. Tabel 4.1 laat de resultaten zien.

Respondenten noemen het vaakst dat verbinden, het bij elkaar brengen van partijen de voornaamste taak van de Taskforce is. Dit werd (in een iets mindere mate) ook in de open vraag door respondenten genoemd. Medewerkers van het RIEC zijn het hier wel beduidend minder vaak mee eens dan medewerkers van andere organisaties (22% kiest dit als rol van de Taskforce versus 55% gemiddeld).

Ook ‘aanjagen’ wordt wederom veel genoemd door respondenten, zeker als we vier verschillende antwoordmogelijkheden die aanjagen betreffen bij elkaar nemen. De respondenten vinden met name dat de Taskforce moet aanjagen dat partijen samen werken, om focus aan te brengen in de aanpak en een bijdrage te leveren. Beduidend minder vaak benoemen respondenten het aanjagen van partijen om gezamenlijk acties en resultaten in de media te communiceren. Dit laatste punt wordt relatief vaak wel als rol van de Taskforce benoemd door medewerkers van het RIEC (39% versus 12% gemiddeld).

Respondenten noemen het verder vaak de rol van de Taskforce het besef te creëren bij partijen dat ondermijnende criminaliteit een gezamenlijk probleem is dat een gezamenlijke oplossing nodig heeft en dat de Taskforce een rol heeft in het informeren/ondersteunen van partijen bij de aanpak. De politie uit Oost-Brabant noemen het informeren/ondersteunen van partijen bij de aanpak vaker dan de politie uit Zeeland/West-Brabant als een belangrijke rol van de Taskforce (51 versus 26%).

Het monitoren en stapelen van acties en prestaties wordt (naast het eerder genoemde aanjagen van het communiceren over acties en resultaten in de media) het minst als voornaamste rol van de

Taskforce gezien. Medewerkers van het OM en het RIEC noemen dit vaker een rol van de Taskforce dan medewerkers van andere organisaties (39-43% versus 14-21%). Datzelfde geldt voor de politie Zeeland/West-Brabant (in vergelijking tot Oost).

Tabel 6.1 Rol van de Taskforce, aldus respondenten

	Hoe vaak genoemd?
Verbinden, bij elkaar brengen van partijen om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan	185
Besef creëren bij partijen dat ondermijnende criminaliteit een gezamenlijk probleem is dat vraagt om een gezamenlijke oplossing	159
Aanjagen van partijen om samen te werken bij het gezamenlijk tegengaan van ondermijnende criminaliteit	135
Partijen informeren over en ondersteunen bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit	132
Aanjagen van partijen om gezamenlijke focus aan te brengen in de aanpak om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan	116
Aanjagen van partijen om bij te dragen aan het gezamenlijk tegengaan van ondermijnende criminaliteit	106
Monitoren en stapelen van acties en prestaties van partijen die betrokken zijn bij tegengaan ondermijnende criminaliteit	86
Aanjagen van partijen om gezamenlijk acties en resultaten in strijd tegen ondermijnende criminaliteit in de media te communiceren	40

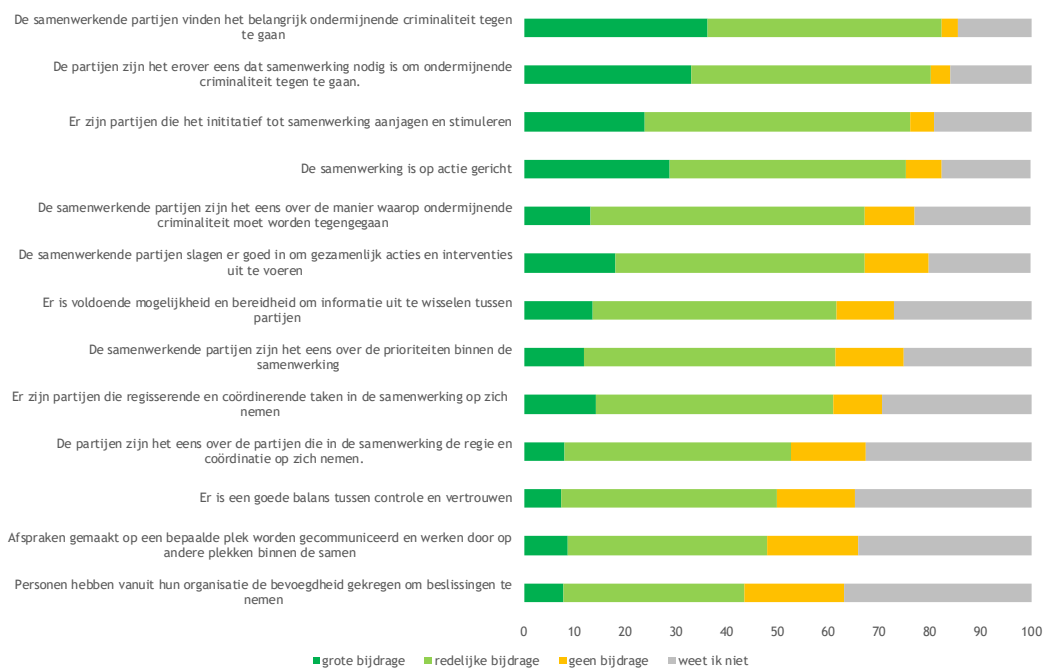
6.2 Bijdrage Taskforce aan samenwerking

Figuur 6.2 laat zien in hoeverre de respondenten vinden dat de Taskforce aan verschillende elementen van de samenwerking heeft bijgedragen. De stellingen zijn van gesorteerd naar de mate van bijdrage aldus de respondenten. De rechterkant van het figuur laat zien bij welk principe de stelling behoort.

Tussen de 50 en de 80% van de respondenten denkt dat de Taskforce een redelijke of sterke bijdrage heeft geleverd aan de verschillende principes voor slagvaardigheid. Ook een deel van de respondenten geeft per stelling aan niet te weten in hoeverre de Taskforce er aan bij heeft gedragen. Dit blijkt ook uit de toelichting die enkele respondenten geven naar aanleiding van deze vragen: *“Zoals ik eerder zei weet ik dat er een Taskforce is maar ik heb nog nooit contact met hen gehad. Ik kan dan ook niet zeggen in hoeverre zij bijgedragen hebben aan de bovenstaande thema’s.”*; *“Ik kan niet beoordelen of bovenstaand te danken is aan de inzet van de Taskforce of anders ook tot stand gekomen zou zijn.”*

Het meest ziet men een bijdrage aan drive binnen de samenwerking, de actiegerichtheid en overeenstemming over inhoudelijke richting. In mindere mate ziet men een bijdrage in organisatiemandaat, het doorwerken van afspraken en een balans tussen controle en vertrouwen. Regie en coördinatie en informatie-uitwisseling nemen een middenpositie in. In het hiernavolgende gaan we nader op de bevindingen in en kijken we naar verschillen in antwoorden tussen respondenten.

Figuur 6.2 Bijdrage Taskforce aan samenwerking organisaties volgens respondenten, N=327



Acht op de tien respondenten geeft aan dat de Taskforce een redelijke (46-52%) tot grote (24-36%) bijdrage heeft geleverd aan het principe drive: de samenwerkende partijen vinden het belangrijk ondermijnende criminaliteit tegen te gaan (82%), de partijen zijn het erover eens dat samenwerking nodig is om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan (80%) en dat er partijen zijn die het initiatief tot samenwerking aanjagen en stimuleren (76%). Van dit principe zagen we al eerder dat het goed zijn beslag heeft gekregen in de samenwerking. Zo gaf een respondent als toelichting: *“De Taskforce is van grote waarde om het thema op de agenda te houden, samenwerking te bewerkstelligen en hierover de media op te zoeken.”* Respondenten van het OM zien wat vaker een bijdrage van de Taskforce aan ‘de samenwerkende partijen vinden het belangrijk om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan’ (95%), medewerkers van het RIEC juist wat minder vaak (59%). Respondenten die een aansturende functie hebben binnen de politie, gemeente of OM vinden vaker dat de Taskforce hierop een bijdrage heeft geleverd dan respondenten zonder een dergelijke functie. Medewerkers van de politie in Zeeland/West-Brabant zijn wat vaker dan die van Oost-Brabant van mening dat de Taskforce eraan heeft bijgedragen dat de partijen het belangrijk vinden ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Tot slot zijn respondenten die vaker met de Taskforce contact hebben positiever over de bijdrage van de Taskforce aan de drive binnen de samenwerking.

Veel partijen geven ook aan dat de Taskforce een bijdrage heeft geleverd aan de actiegerichtheid van de samenwerking (75%) of de mate waarin organisaties erin slagen om gezamenlijk acties en interventies uit te voeren (67%). In de toelichting plaatsen enkele respondenten hier een kanttekening bij, zoals: *“De Taskforce gaat vaak voor de zogeheten welbekende korte klap. Soms is het beter om door te recherchen.”* Gemeenten uit Zeeland/West-Brabant zijn wat positiever over de bijdrage die de Taskforce aan de actiegerichtheid heeft geleverd dan gemeenten uit Oost-Brabant. Respondenten die een aansturende functie hebben binnen de politie, gemeente of OM vinden vaker dat de Taskforce hierop een bijdrage heeft geleverd dan respondenten zonder een dergelijke functie. Tot slot zijn respondenten die vaker met de Taskforce contact hebben positiever over de bijdrage van de Taskforce aan de actiegerichtheid binnen de samenwerking.

Aangaande de overeenstemming over de inhoudelijke richting geven zeven op de tien respondenten geven aan de Taskforce heeft bijgedragen aan de overeenstemming over de manier waarop ondermijnende criminaliteit moet worden tegengegaan (67%). Zes op de tien respondenten zegt dat de Taskforce een bijdrage heeft geleverd aan de overeenstemming over de prioriteiten van de samen-

werking (61%). “Voor zover ik van een kleine gemeente kan overzien, en deelnemend aan het districtelijk overleg in West-Brabant/Zeeland, is mijn indruk dat de leidinggevenden van politie / OM en gemeenten het over de hoofdlijnen / prioriteiten van de aanpak eens zijn.” De medewerkers van het RIEC vinden dit minder vaak (32%). Respondenten die een aansturende functie hebben binnen de politie, gemeente of OM vinden vaker dat de Taskforce hierop een bijdrage heeft geleverd dan respondenten zonder een dergelijke functie.

Zes op de tien respondenten vindt dat de Taskforce een redelijke (48%) of grote (13%) bijdrage heeft geleverd aan de mogelijkheid en bereidheid tot het uitwisselen van informatie. Eén van de principes, waarvan we eerder zagen dat hij nog wel aandacht behoeft. Zo blijkt bijvoorbeeld ook uit deze toelichting: “*Informatie delen tussen overheidsorganen onderling blijft een heikel punt*”. De medewerkers van het RIEC vinden dit minder vaak (36%). Gemeenten uit Oost-Brabant zijn wat minder positief over bijdrage van de Taskforce aan de mogelijkheid en bereidheid om informatie uit te wisselen dan de gemeenten uit Zeeland/West-Brabant.

Eveneens zes op de tien respondenten vindt dat de Taskforce een bijdrage heeft geleverd in de mate waarin er partijen zijn die regisserende en coördinerende taken in de samenwerking op zich nemen (47% redelijk, 14% groot). De bijdrage wordt iets minder groot gevonden als het gaat over de overeenstemming over wie de regie en coördinatie op zich neemt (45% redelijk, 8% groot). “*De coördinerende rol doet de Taskforce goed.*” De medewerkers van het RIEC vinden minder vaak dat de Taskforce hier een bijdrage aan heeft geleverd. Respondenten die een aansturende functie hebben binnen de politie, gemeente of OM vinden vaker dat de Taskforce hierop een bijdrage heeft geleverd dan respondenten zonder een dergelijke functie. Medewerkers van de politie in Zeeland/West-Brabant zijn wat vaker dan die van Oost-Brabant van mening dat de Taskforce eraan heeft bijgedragen dat er partijen zijn die coördinerende taken in de samenwerking op zich nemen. Tot slot zijn respondenten die vaker met de Taskforce contact hebben positiever over de bijdrage van de Taskforce aan de regie en coördinatie binnen de samenwerking.

De helft van de respondenten geeft aan dat de Taskforce een redelijke (43%) of grote (7%) bijdrage heeft geleverd aan de balans tussen controle (formele contacten en afspraken, monitoring, aangesproken worden op prestaties) en vertrouwen (informele contacten, afspraken op basis van vertrouwen, bewegingsvrijheid). De medewerkers van het OM en het RIEC vinden minder vaak dat de Taskforce hier een bijdrage aan heeft geleverd (25 en 32%). Medewerkers van de politie in Zeeland/West-Brabant zijn wat vaker dan die van Oost-Brabant van mening dat de Taskforce eraan heeft bijgedragen aan een goede balans tussen controle en vertrouwen.

Bijna de helft van de respondenten stelt dat de Taskforce een redelijke (39%) of grote (9%) bijdrage heeft geleverd aan het doorwerken van afspraken: afspraken gemaakt op een bepaalde plek worden gecommuniceerd en werken door op andere plekken binnen de samenwerking. De medewerkers van het OM vinden minder vaak dat de Taskforce hier een bijdrage aan heeft geleverd (25%).

Ten slotte vindt vier op de tien respondenten dat de Taskforce een bijdrage heeft geleverd in de mate waarin personen binnen de samenwerking vanuit hun organisatie de bevoegdheid hebben gekregen beslissingen te nemen (8% redelijk, 36% groot), al merkt een enkeling op dat dit nog een lastig punt blijft: “*Personen met bevoegdheden om beslissingen te nemen blijft lastig. Komt vooral omdat die personen intern tegen andere belangen aanloopt.*” De medewerkers van het OM en het RIEC vinden iets minder vaak dat de Taskforce hier een bijdrage aan heeft geleverd (20 en 32%).

In de toelichting op de stellingen die aan de respondenten zijn voorgelegd over de samenwerking worden ook enkele opmerkingen geplaatst die minder direct te linken zijn aan de acht principes voor slagvaardig samenwerken. Een aantal opmerkingen gaan over de verhouding tussen de Taskforce en het RIEC. Zoals: “*De eigen samenwerking van de Taskforce met het RIEC behoeft verbetering.*” En: “*Er zijn meerdere actoren die hebben bijgedragen aan het inzicht en de overtuiging samen te werken. Voor de kleinere gemeenten was het RIEC meer in beeld dan de Taskforce.*”;

“Momenteel staat Taskforce los van het RIEC en daarmee in mijn ogen ook los van de aangesloten partners”.

In de toelichtingen zien we enkele kritische noten van respondenten over de manier waarop de Taskforce te werk gaat. Bijvoorbeeld: “Mijn waarneming is dat de Taskforce soms haar doel voorbij schiet en juist tegenstellingen creëert en zich soms teveel met de inhoud van de afzonderlijke zaken bemoeit” en “Hulpstructuren zijn goed om een proces op gang te brengen maar kunnen uiteindelijk ook haarscheuren veroorzaken tussen (keten)partners in een gezamenlijke strategie.”

Tot slot zien we in de toelichtingen van respondenten terug dat de aanpak volgens hen nog niet ‘klaar’ is: “We zijn op de goede weg maar we zijn er echt nog niet. We moeten de lijn die we ingezet hebben continueren en nog jaren vol houden zodat het een kans krijgt om de aanpak in onze haarvaten te borgen.” En “De aanpak van ondermijning staat in een groot deel van zeeland nog in de kinderschoenen.”

6.3 *Samengevat: verschillen tussen respondenten*

In dit hoofdstuk is geregeld gekeken naar verschillen tussen organisaties als het hun mening betreft over de bijdrage van de Taskforce aan de slagvaardigheid van de samenwerking. In deze paragraaf vat tabel 6.3 al deze bevindingen samen.

Tabel 6.3 Samenvatting verschillen tussen respondenten

Bijdrage Taskforce	Organisaties	Oost-West	Aansturende functie	Contact Taskforce
Drive	OM positiever, RIEC minder positief	Politie West positiever	Aansturende functie positiever	Vaker contact positiever
Regie en coördinatie	RIEC minder positief	Politie West positiever	Aansturende functie positiever	Vaker contact positiever
Actiegerichtheid		Gemeenten West positiever	Aansturende functie positiever	Vaker contact positiever
Inhoudelijke richting	RIEC minder positief		Aansturende functie positiever	--
Organisatiemandaat	OM en RIEC minder positief	--	--	--
Balans controle en vertrouwen	OM en RIEC minder positief	Politie West positiever	--	--
Doorwerken afspraken	OM minder positief	--	--	--
Informatie-uitwisseling	RIEC minder positief	Gemeenten West positiever	--	--

Geen verschillen in antwoorden van respondenten uit verschillende grootte van gemeenten

Het RIEC en het OM zijn grosso modo minder positief over de bijdrage van de Taskforce aan de slagvaardigheid van samenwerking. De politie uit Zeeland/West-Brabant is juist positiever over de bijdrage van de Taskforce dan politie Oost-Brabant. En op enkele punten zijn personen met een aansturende functie of meer contact met de Taskforce meer positief over de bijdrage van de Taskforce.

7 Bevragen: Mate waarin werkwijze Taskforce eigen is gemaakt door organisaties

De Taskforce vormt een tijdelijk instrument om de samenwerking om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan te stimuleren en stroomlijnen. De vraag die opkomt, nu de Taskforce eind 2016 ophoudt te bestaan, is in hoeverre de organisaties in het veld de werkwijze en het gedachtegoed van de Taskforce eigen hebben gemaakt. In de vragenlijst hebben we daartoe een aantal vragen aan de respondenten voorgelegd.

In dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens:

- De mate waarin de organisatie het belangrijk vindt om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan (paragraaf 7.1).
- Of het tegengaan van ondermijnende criminaliteit vooral in samenwerking met andere partijen wordt gedaan of afzonderlijk (of allebei; paragraaf 7.2).
- Of de samenwerking vooral om informatie-uitwisselen en afstemmen gaat of om het ondernemen van actie (of allebei; paragraaf 7.3).
- De bekendheid met het 9-luik en de mate waarin de activiteiten van de organisatie om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan binnen dit 9-luik vallen (paragraaf 7.4).

We geven hierbij aan of er verschillen zijn tussen respondenten van verschillende organisaties, naar gemeentegrootte, afkomstig van Zeeland/West-Brabant of Oost (waarbij we inzoomen op politie en gemeente) en in meer of mindere mate betrokken zijn bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit.

7.1 Belang tegengaan ondermijnende criminaliteit

Vrijwel alle respondenten geven aan dat het organisatieonderdeel waar zij werken (de respondent zelf en directe collega's) het belangrijk vinden om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan: 74% heel belangrijk, 25% belangrijk.

7.2 Gezamenlijk of afzonderlijk werken

Van de respondenten stelt 67% dat ze om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan (bijvoorbeeld het nemen van maatregelen of het uitvoeren van acties) voornamelijk samenwerken met andere partijen, 32% werkt soms samen, soms afzonderlijk en 1% stelt dat ze vooral afzonderlijk werken.

Vrijwel alle RIEC medewerkers geven aan voornamelijk gezamenlijk te werken. Dat is iets minder het geval bij medewerkers van de gemeente (75%) en belastingdienst (70%) en nog weer minder het geval bij het OM (54%) en politie (44%). De overige respondenten geven met name aan dat er soms gezamenlijk en soms afzonderlijk wordt gewerkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor 46% van de OM-respondenten en 53% van de politie-respondenten. Slechts een enkeling stelt dat er voornamelijk afzonderlijk wordt gewerkt (0-4%).

Tabel 7.1 Gezamenlijk of afzonderlijk werken, naar organisatie

	Voornamelijk gezamenlijk	Voornamelijk afzonderlijk	Soms gezamenlijk, soms afzonderlijk
RIEC	91,7	4,2	4,2
Gemeente	74,7	0,0	25,3
Belastingdienst	70,0	3,3	26,7
OM	53,8	0,0	46,2
Politie	43,8	3,4	52,8

Respondenten van de politie Zeeland/West-Brabant geven wat vaker aan dan de respondenten van de politie Oost-Brabant dat ze voornamelijk met andere partijen samen werken (50 versus 37%) en hierdoor minder vaak dat ze soms afzonderlijk, soms gezamenlijk optreden (45 versus 61%).

7.3 Overleggen, informatie-uitwisselen versus actie ondernemen

Het merendeel van de respondenten stelt dat de wijze van samenwerking beschreven kan worden als 'het gaat zowel om overleggen, afstemmen, informatie uitwisselen als het ondernemen van actie' (81%). Een redelijk deel stelt dat het vooral om overleggen, afstemmen, informatie uitwisselen gaat (17%) en een beperkt deel geeft aan dat het vooral om het ondernemen van actie gaat (3%).

Alle organisaties vinden met name dat de samenwerking gekenmerkt wordt door zowel overleggen, afstemmen, informatie uitwisselen als het ondernemen van actie. Wel zijn er enkele verschillen tussen organisaties. Medewerkers van het RIEC en de politie geven vaker aan dat andere medewerkers dat het vooral om overleggen, afstemmen en informatie uitwisselen gaat. Dit is minder het geval bij de gemeente, belastingdienst en het OM.

Tabel 7.2 Overleggen versus actie ondernemen, naar organisatie

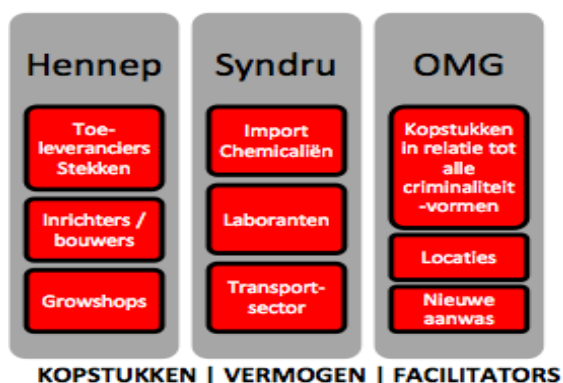
	Het gaat vooral om overleggen, afstemmen, informatie uitwisselen	Het gaat vooral om het ondernemen van actie	Het gaat zowel om overleggen, afstemmen, informatie uitwisselen als het ondernemen van actie
RIEC	25,0	4,2	70,8
Politie	21,3	4,5	74,2
Gemeente	13,0	1,2	85,8
Belastingdienst	10,0	6,7	83,3
OM	7,7	0,0	92,3

Respondenten van de gemeenten uit Oost stellen wat vaker dat de samenwerking vooral bestaat uit overleggen, afstemmen en informatie-uitwisselen dan respondenten van gemeenten uit Zeeland/West-Brabant: 19 versus 8%.

Personen die stellen dat hun organisatiedeel zich dagelijks of een aantal keer per week bezig houden met het tegengaan van ondermijnende criminaliteit stellen vaker dan diegenen die zich hier minder mee bezig houden dat de samenwerking zowel op overleggen als om actie ondernemen gaat. Zij vinden veel vaker dat het alleen om overleggen, afstemmen en informatie-uitwisseling gaat.

7.4 Het 9-luik

HET 9-LUIK: GEZAMENLIJKE STRATEGIE TASKFORCE BZ - FOCUS OP VITALE ELEMENTEN CRIMINELE INDUSTRIE



Binnen de Taskforce Brabant Zeeland is een zogeheten 9-luik ontwikkeld, een gezamenlijke strategie waarin de focus ligt op aanpak van de vitale elementen van de criminele industrie. Het 9-luik ziet er als volgt uit:

Bekendheid

Bijna de helft van de respondenten is goed bekend met het 9-luik, een derde redelijk en bijna twee tiende niet (18%).

Tabel 7.3 Bekend met het 9-luik

	Goed	Redelijk	Niet
RIEC	91,3	8,7	0,0
Politie	58,1	31,4	10,5
Belastingdienst	50,0	35,7	14,3
OM	47,8	30,4	21,7
Gemeente	36,9	38,7	24,4

De bekendheid met het 9-luik verschilt sterk naar de grootte van de gemeente. Hoe kleiner de gemeente hoe minder vaak ze goed bekend zijn met het 9-luik. Van de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners kent 16% het 9-luik goed en 65% redelijk. Van de gemeenten met 20.000-100.000 inwoners 39% goed en 34% redelijk en van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners 53% goed en 27% redelijk. Het aandeel dat het 9-luik helemaal niet kent is wel redelijk vergelijkbaar (19-27%).

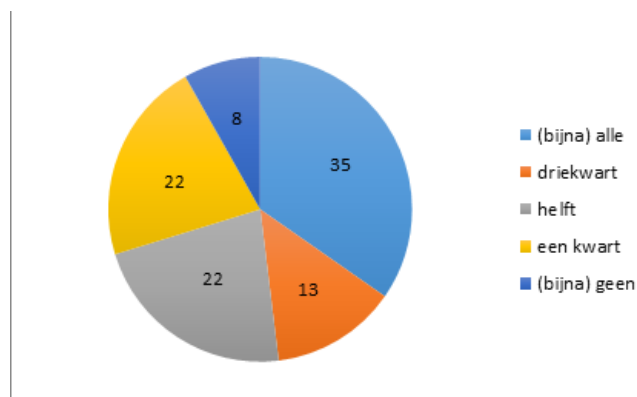
Tabel 7.4 Bekend met het 9-luik, naar gemeentegrootte N=170

Gemeenten	Goed	Redelijk	Niet
< 20.000	16,1	64,5	19,4
20.000-100.000	39,0	34,4	26,7
> 100.000	52,9	26,5	20,6

Het 9 luik is, niet verrassend, bekender bij respondenten van organisaties die zich dagelijks bezig houden met het tegengaan van ondermijnende criminaliteit (64% goed) dan bij respondenten die zich een aantal keer per week (34% goed), aantal keer per maand (26% goed) of een aantal keer per jaar of minder vaak (19% goed) hiermee bezig zijn. Eveneens geen verrassende bevinding is dat personen die vaker formele overleggen bijwonen in het kader van ondermijnende criminaliteit of meer contact met de Taskforce hebben het 9-luik beter kennen.

Respondenten van de politie uit Zeeland-West/Brabant zijn iets beter op de hoogte van het 9-luik dan respondenten van de politie uit Oost-Brabant (68 versus 52% kent het 9-luik goed, 3 versus 13% kent het 9-luik niet).

Mate waarin activiteiten eronder vallen



Bij bijna de helft van de organisaties vallen activiteiten grotendeels onder het 9-luik (35% bijna alle, 13% driekwart van de activiteiten). Bij iets meer dan de helft van de organisaties valt de helft of minder onder het 9-luik (22% helft, 22% een kwart en 8% bijna geen van de activiteiten).

Bij de gemeente vallen activiteiten beduidend minder vaak onder het 9-luik: 20% (bijna) alle (versus 35% gemiddeld).

Tabel 7.5 De mate waarin activiteiten binnen het 9-luik vallen, naar organisatie

	(Bijna) alle	Driekwart	Helft	Een kwart	(Bijna) geen
Politie	53,5	12,8	15,1	11,6	7,0
OM	52,2	4,3	13,0	26,1	4,3
RIEC	47,8	21,7	13,0	13,0	4,3
Belastingdienst	46,4	17,9	17,9	10,7	7,1
Gemeente	20,2	13,7	29,2	28,6	8,3
Totaal	34,7	13,4	22,2	21,6	8,2

Hoe groter de gemeente, hoe groter het deel van de activiteiten dat binnen het 9-luik valt. Bij gemeenten met minder dan 20.000 inwoners stelt 10% dat (bijna) alle activiteiten binnen het 9-luik vallen, bij gemeenten met 20.000-100.000 17% en bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners 38%.

Tabel 7.6 De mate waarin activiteiten binnen het 9-luik vallen, naar gemeentegrootte, N=170

Gemeenten	(Bijna) alle	Driekwart	Helft	Een kwart	(Bijna) geen
< 20.000	9,7	7,5	35,5	32,3	16,1
20.000-100.000	17,1	15,2	30,5	30,5	6,7
> 100.000	38,2	17,6	20,6	17,6	5,9

Medewerkers van gemeenten uit de regio Zeeland/West-Brabant stellen vaker dat hun activiteiten binnen het 9-luik vallen dan medewerkers van gemeenten uit de regio Oost-Brabant. Ook politie uit de regio Zeeland/West-Brabant stellen vaker dan hun activiteiten binnen het 9-luik vallen dan de politie uit Oost-Brabant.

Hoe meer de organisatie van de respondent bezig is met het tegengaan van ondermijnende criminaliteit, des te vaker vallen de activiteiten binnen het 9-luik. Zo stelt bijna de helft van de respondenten die aangeven dagelijks met ondermijnende criminaliteit bezig te zijn dat (bijna) alle activi-

teiten binnen het 9-luik vallen, tegen 10% van de respondenten die er een aantal keer per maand mee bezig zijn. Bij deze respondenten was het 9-luik ook minder bekend.

Ten slotte: hoe meer bijeenkomsten en overleggen de respondenten bijwoont in het kader van het tegengaan van ondermijnende criminaliteit en hoe meer contact men heeft met de Taskforce, des te vallen de activiteiten van de organisatie binnen het 9-luik.

7.5 *Activiteiten buiten het 9-luik*

De respondenten die hebben aangegeven dat een deel van hun activiteiten in het kader van ondermijnende criminaliteit buiten het 9-luik vallen, is gevraagd wat voor activiteiten dit betreft. In volgorde van wat het meest genoemd is sommen we de antwoorden op:

- Mensenhandel en uitbuiting.
- Aanpak fraude ('horizontaal', 'diverse vormen', 'vastgoed', 'adres', 'uitkering').
- Ambtelijke en maatschappelijke weerbaarheid.
- Inzetten Bibob of Wet van Damocles.
- Witwassen.
- Meer informatie delen.
- Milieucriminaliteit.
- Aanpakken vrijplaatsen of specifieke locaties (recreatieparken, woonwagenlocaties, havens, industrieterreinen).
- Afpakken vermogen.
- Langere/fiscale onderzoeken.

Ten slotte worden zedendelicten, vuurwapens, harddrugs, wijkkoningen en cybercrime enkele malen genoemd.

7.6 *Samengevat: verschillen tussen respondenten*

In dit hoofdstuk is geregeld gekeken naar verschillen tussen organisaties in de mate waarin zij zich de werkwijze van de Taskforce eigen hebben gemaakt. In deze paragraaf vat tabel 5.4 deze bevindingen samen.

Als we kijken naar mate waarin werkwijze Taskforce eigen is gemaakt, zien we een wisselend beeld bij de vergelijking tussen organisaties.

Het samenwerken en het principe 'meer actie dan overleg' lijkt wat minder eigen gemaakt bij de politie en het 9-luik minder bij gemeenten, met name bij de kleinere gemeenten.

Met name bij de politie uit Oost-Brabant blijkt de werkwijze van de Taskforce minder eigen gemaakt dan bij de politie uit Zeeland/West-Brabant: ze werken minder vaak samen, stellen vaker dat er meer overlegd wordt dan actie ondernomen en hebben het 9-luik minder eigen gemaakt.

Ook personen die minder in hun dagelijkse betrokken zijn bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit hebben de werkwijze van de Taskforce minder eigen gemaakt.

Tot slot: personen met minder contact met de Taskforce hebben de werkwijze minder eigen gemaakt.

Tabel 7.7 Samenvatting verschillen tussen respondenten

<i>Werkwijze Taskforce eigen gemaakt</i>	<i>Organisaties</i>	<i>Grootte gemeenten</i>	<i>Oost-West</i>	<i>Betrokkenheid tegenaan ondermijnende criminaliteit</i>	<i>Contact Taskforce</i>
Belang tegengaan ondermijnende criminaliteit	--	--	--	--	--
Gezamenlijk of afzonderlijk werken	OM en politie minder samenwerken		Politie Oost minder samenwerken	--	Minder contact is minder samenwerken
Overleggen versus actie	RIEC en politie stellen vaker meer overleggen dan actie		Politie Oost stelt vaker meer overleggen dan actie	Minder betrokken stellen vaker meer overleggen dan actie	--
Bekendheid 9-luik	Gemeenten minst bekend	Kleinere gemeenten minst bekend	Politie Oost minder bekend	Minder betrokken is minder bekend	Minder contact is minder bekend
Activiteiten binnen 9-luik	Gemeenten minst binnen 9-luik	Kleinere gemeenten minst binnen 9-luik	Politie en gemeenten Oost minder binnen 9-luik	Minder betrokken is minder binnen 9-luik	Minder contact is minder binnen 9-luik

Geen verschillen in antwoorden van wel of niet aansturende functie

8 *Verdiepen: Sterke en verbeterpunten samenwerking*

In het begin van de interviews is de respondenten gevraagd (nog los van de reflectie op de bevindingen van de enquête) aan te geven wat volgens hen de twee belangrijkste sterke en verbeterpunten zijn van de samenwerking om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. In paragraaf 6.1 gaan we in op de meest benoemde sterke punten, in paragraaf 6.2 op de benoemde verbeterpunten. Door respondenten genoemde verbeterpunten die te maken hebben met de acht principes van een slagvaardige samenwerking hebben we in de rapportage doorgeschoven naar hoofdstuk 7.

8.1 *Samenwerking Sterke punten*

In Zeeland-West Brabant en (meer recent ook) in Oost-Brabant zijn gemeenten echt gemotiveerd geraakt om een bijdrage te leveren aan het tegengaan van ondermijnende criminaliteit, er is nu veel bewustzijn. Gemeentelijke bestuurders zijn, onder andere door de oplevering van ondermijningsbeelden, op de hoogte gesteld dat dit type criminaliteit ook in hun (soms kleine) gemeente voorkomt (en zijn hierdoor geprikkeld aan de slag te gaan). Het lokale gezag is beter in positie en de burgemeesters nemen nu ook echt beslissingen. Ook andere partners (zoals belastingdienst, politie, OM) zijn steeds meer bewust geworden van de problematiek en het nut hier een bijdrage aan te leveren. Er is een breed gedeeld besef dat dit probleem integraal moet worden aangepakt, in gezamenlijkheid met de partners. Ten slotte geven respondenten aan dat er meer focus is gekomen in de aanpak om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Kortom: er is drive, awareness en focus. Dit blijkt onder andere uit de volgende citaten:

- *Een sterk punt is het besef bij partijen dat alle partijen een rol moeten spelen bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Alert zijn en integraal werken. Dat ook anderen dan alleen traditionele justitie (OM) en politie vinden dat ze een belangrijk rol spelen in het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. We hebben van ver moeten komen, zeker om gemeenten tot inzicht te brengen. (RIEC)*
- *Belangrijke functie van de Taskforce was de aanjaagfunctie. En awareness krijgen bij met name het bestuurlijke apparaat. Dat is één van de belangrijkste dingen die ze bereikt hebben. De naïviteit van eerst, houding van 'dat probleem hebben we hier niet', dat zal je niet snel meer tegenkomen. (OM)*
- *Er is drive, actie, beweging, bewustzijn en capaciteit gecreëerd. (gemeente)*
- *Kracht aan het gebruik van het 9-luik is dat zeker regionale partijen daarop focus en capaciteit vrijmaken. Daardoor ontstaat energie, innovatie. Dus niet alleen het probleem definiëren, maar ook de capaciteit die daarbij hoort. Het opent deuren die anders gesloten zouden blijven. (programmaleiders)*

Ook veel respondenten geven aan dat partijen elkaar nu beter kunnen vinden en dat er echt integraal wordt gewerkt. Krachten worden echt gebundeld, waardoor informatie gestapeld wordt en ook steeds vaker echt wordt samengewerkt in acties. Mede hierdoor is er meer zicht gekomen op de problematiek en wordt meer resultaat gehaald. Men komt hierdoor ook sneller tot actie.

De volgende citaten illustreren dit punt:

- *Een belangrijk positief punt is dat verticaal binnen en buiten de overheid partijen aan elkaar zijn verbonden. Het bundelen van krachten, de informatiepositie die je samen kan opbouwen. Kijken wie het meeste effectief is in de aanpak. De ene keer de één, de andere keer de ander. Dit kan ook te maken hebben met capaciteit. (gemeente)*

- *De lijnen zijn kort. De partijen kunnen sneller beslissen tot actie over te gaan. (programmamanager)*
- *Elke interventie is integraal. Voorbeeld; als we in het verleden aanhouding hadden van iemand, ging hij het strafrecht door, enkelvoudig. Maar nu wordt woning gesloten, komt naheffing van uitkering, de fiscus kijkt mee, bestuur kijkt naar vergunningenstelsels, etc. Dus breed palet aan interventies beschikbaar. Daardoor wordt infrastructuur meer verstoord. Daardoor is elke klap breder en dieper, je hebt effectievere interventies. Het gaat niet alleen om personen maar ook om alles wat eromheen hangt. Integraal is effectiever, verstoord is effectiever. En dit is gemeengoed geworden, zo werken is normaal. (politie)*

Een ander sterk punt van de samenwerking betreft de communicatie die (vanuit de Taskforce) wordt gevoerd. Men laat goed zien wat er gebeurt, welke successen er geboekt worden. Dit kan zowel een effect hebben op de criminelen (afschrikken), als op partijen die men in de aanpak mee wil krijgen (motiveren). Dit blijkt onder andere uit de volgende twee citaten:

- *De inzet van communicatie is een sterk punt. Als de samenwerkende partners een actie ondernemen dat wordt dat goed naar de maatschappij teruggekoppeld. In de media wordt ook de burgemeester aan het woord gelaten. En dat geeft deze gemeente een gevoel van trots. Zij kunnen zich dan met dit soort acties profileren. (programmamanager)*
- *Het is belangrijk te laten zien wat we doen. Dat is echt de kracht van de Taskforce! Ze laten goed zien wat er allemaal gebeurt, dat moet ook echt blijven gebeuren. (BOT)*

Een sterk punt dat een aantal respondenten naar voren brengt, is dat er acties ondernomen worden die echt zinvol zijn voor de samenleving, die echt een maatschappelijke meerwaarde hebben. Het gaat verder dan het ondernemen van afzonderlijke acties op losse individuen. Het volgende citaat geeft dit punt goed weer:

- *Sterkste punt van de samenwerking is dat het vooral gericht is op duurzame borging van de samenwerking en minder op ad hoc/projectmatig. Dus op het verduurzamen samenwerking. De samenwerking borgt zich in de manier van werken, in het systeem en is dan niet persoonsafhankelijk. Als je morgen iedereen zou verplaatsen, natuurlijk heb je dan een dipje, men moet elkaar leren kennen. Maar het is niet verloren. Ook een sterk punt is de betekenisvolheid van de interventies, niet 'we zien maar wat we pakken'. Maar dingen doen die echt zinvol zijn voor de samenleving. (politie)*

Een laatste sterk punt van de Taskforce dat door meerdere respondenten is benoemd betreft de inzet op innovatie, out of the box ideeën. Ter illustratie het volgende citaat:

- *Plezierig aan de Taskforce is dat ze openstaan voor alle creatieve ideeën. Scrumsessies leveren vaak creatieve ideeën, er zijn geen belemmeringen, alles kan. Als iets niet kan, wordt gevraagd, waarom kan het dan niet? Conclusie is vaak dat het nog nooit gedaan is of zo is afgesproken. Dan zegt men, doe het toch een keer. Out of the box denken. (Belastingdienst)*

8.2 Samenwerking Verbeterpunten algemeen

Zoals eerder gesteld bespreken we door respondenten naar voren gebrachte verbeterpunten die te maken hebben met de principes voor een slagvaardige netwerksamenwerking bij paragraaf 1.3. Met name het doorwerken van afspraken en informatiedeling werden geregeld als verbeterpunt genoemd. In onderstaande gaan we op de algemeen genoemde verbeterpunten in.

Het is voor veel partijen in de regio's onduidelijk wat de Taskforce doet. En hoe zich dat verhoudt tot andere hulpstructuren in de regio's, met name het RIEC (maar ook BOT-ers, Intensivering Zuid, Stuurploeg worden wel genoemd). Ze moeten beter profileren waar ze mee bezig zijn, meer zichtbaar waar 'ze toe in leven zijn'. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende citaten:

- *De Taskforce moet beter profileren wat ze doen en datzelfde geldt voor de accountmanagers van het RIEC. Zijn ze er alleen ter ondersteuning of ondernemen ze zelf ook actie? Dat geldt ook*

voor het RIEC. Het moet duidelijk zijn wat analisten, criminologen doen. De accountmanagers van het RIEC brengen hier geen duidelijkheid in. (gemeente)

- *Wat doet de Taskforce? Hoe verhoudt dit zich tot andere vehikels. Hier moet meer duidelijkheid in komen. (BOT)*

Meerdere respondenten geven aan dat er te weinig capaciteit is, te weinig (kwalitatief sterke) mankracht om alles op te pakken. Ook wordt wel gezegd dat de beschikbare capaciteit slimmer ingezet moet worden en dat er binnen deze regio's in verhouding tot in andere regio's al wel heel veel capaciteit is. Ook wordt gezegd dat de kwaliteit van de professionals (bijvoorbeeld de RIEC accountmanagers) verbeterd zou moeten worden. De volgende citaten vormen een illustratie van bovenstaande:

- *Er is te weinig capaciteit en dat is een groot probleem. Met name bij politie en belastingdienst. Signaaldossier informatie verouderd want geen tijd om alles op te pakken. Signaaldossier informatie verouderd want geen tijd om alles op te pakken. Er blijft nu (teveel) liggen. (gemeente)*
- *Het probleem is zeer omvangrijk. Denkt dat er fundamenteel iets moet veranderen. Je kunt slagen maken in effectiviteit van je netwerk maar 'met 8 man ga ik de Champions League niet winnen'. Het ontbreekt aan voldoende en goede mensen. Als je het wilt aanpakken, geef dan de mankracht. Als er geen mankracht is, doe dan iets aan verwachtingenmanagement. (OM)*
- *Ten opzichte van andere regio's mogen we ons in de handen knijpen met wat we hebben qua capaciteit. Maar langzaam dringt de conclusie ook wel op dat we meer mensen moeten hebben omdat het probleem echt groot is. Je moet slimmer en effectiever werken, maar toch ook wel extra mankracht om echt goede slag te kunnen slaan. (districtelijke programmaleiders)*

Het echt integraal samenwerken, vanaf de voorkant blijft een uitdaging, zo stellen enkele geïnterviewden. Dit gaat verder dan soms een actie samen ondernemen. Elkaar op tijd betrekken. Niet met elkaars eer gaan strijken, maar ook elkaar successen gunnen. Partijen zijn soms toch vooral op eigen belang gericht. Het zou helpen als er op dit domein een gezamenlijk belang zou worden geformuleerd met bijvoorbeeld een stuk vrije capaciteit, dat zou het echt integraal samenwerken een boost kunnen geven, zo stellen enkele respondenten. Er zou dan ook meer openheid en helderheid nodig zijn, bijvoorbeeld over elkaars kwaliteiten, maar ook aan wat voor informatie andere partijen behoefte hebben. Ook vraagt dit om een integrale (niet verkokerde) aansturing.

- *Er zouden integrale doelstellingen moeten komen om het effect van eigen belang tegen te gaan (integrale versus individuele agenda). Integrale agenda loopt niet altijd parallel aan individuele agenda's van organisaties, dat is lastig. Inzet moet passen in organisatiedoelstellingen. Oplossing zou zijn, een stuk vrije ruimte, capaciteit die je flexibel zonder etiket kan inzetten. En dat individuele organisatiedoelstellingen daar niet belemmerend in zijn. Al die structuren maken ons minder slagvaardig. (Belastingdienst)*

De aansturing van de samenwerking (door de Taskforce) verdient aandacht volgens enkele partners. De wijze van bejegening van partners heeft volgens enkele respondenten soms een averechts effect gehad, waardoor bijvoorbeeld het draagvlak en vertrouwen voor de samenwerking is verminderd. Zij stellen dat niet alles geëscaleerd hoeft te worden en dat het belangrijk is om de partners in hun waarde te laten. Ook wordt genoemd dat de Taskforce de eer meer bij de partners moet laten. Vooral in de begintijd werden veel successen door de Taskforce geclaimd. Tegelijkertijd merken enkele andere partners op dat deze prikkelende werkwijze echt nodig was om de samenwerking en actiebereidheid van partners aan te zwengelen. Een voorbeeldcitaat:

- *Prikkelen is goed, maar er zit verschil tussen prikkelen en denigrerend zijn. Behoud het prikkelende maar neem de ander ook serieus in de samenwerking. (OM)*

Er moet een betere balans komen tussen korte (rake) klappen en de lange termijn doelen in het verstoren van de criminele industrie, zo stelt een redelijk aantal respondenten. Er is onvoldoende focus op deze duurzame doelen en ook onvoldoende duidelijkheid in hoeverre er hierin resultaten worden geboekt. Monitoring ligt nu nog op acties, prestaties, niet op daadwerkelijk effect voor de maatschappij. Enkele partners vragen zich af of dit effect er nu wel is. De volgende citaten geven bovenstaande goed weer:

- *Te veel gerichtheid op korte klappen, het is een soort mantra geworden. Maar het is een illusie dat je hiermee de achterliggende structuren kunt aanpakken. Window-dressing van resultaten. Men wil laten zien dat we deuren intrappen, maar wordt niet gekeken of zaak ook stand houdt bij de rechter. Te weinig oog voor opvolging van de acties. (OM)*
- *Het draait nu vaak om korte acties, snel handelen, om afpakken bijvoorbeeld. Maar twijfel of je probleem daarmee echt oplost. Druppel op gloeiende plaat. Je ziet nu wel veel korte acties, snel handelen. Het zijn speldenprikjes, de echte criminelen lachen daarom. Wij plukken er iemand uit, uit het netwerk, maar de organisatie zet daar wel weer iemand anders neer en het gaat gewoon door. Dat zou wel anders moeten. Je zou de complexe zaken ook moeten doen. Maar ik snap dat je vanuit schaarste ook keuzes moet maken. (Belastingdienst)*

9 *Verdiepen: Naar aanleiding van resultaten enquête*

In de verdiepende interviews hebben we de respondenten de bevindingen uit de enquête voorgelegd. Grosso modo bevatten deze volgens deze respondenten geen verrassende uitkomsten. We zijn vervolgens ten eerste nader het gesprek ingegaan over enkele principes voor slagvaardig werken die iets minder positief naar voren kwamen in de enquête. De resultaten hiervan bespreken we in paragraaf 7.1. Vervolgens zijn we nader ingegaan op enkele verschillen tussen organisaties die uit de enquête naar voren kwamen. De resultaten van deze verdieping bespreken we in paragraaf 7.2

9.1 *Verbetering naar aanleiding van in enquête bevraagde principes*

De enquête laat zien dat het merendeel van de respondenten (redelijk) positief is over de samenwerking in Brabant-Zeeland om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan en ook veel respondenten zien een redelijk tot grote bijdrage van de Taskforce aan deze samenwerking (zie rapport II). Positief is men met name over drive (partijen vinden het belangrijk ondermijnende criminaliteit tegen te gaan), regie en coördinatie (er zijn partijen die deze taken op zich nemen) en actiegerichtheid samenwerking. Men is in een wat mindere mate positief over organisatiemandaat (personen hebben vanuit hun organisatie de bevoegdheid beslissingen te nemen), de balans tussen controle (formele contacten en afspraken, monitoring en aangesproken worden op prestaties) en vertrouwen (informele contacten, afspraken op basis van vertrouwen, bewegingsvrijheid), het doorwerken van afspraken (afspraken gemaakt op een bepaalde plek, bijvoorbeeld een organisatieonderdeel of overleg, worden gecommuniceerd en werken door op andere plekken binnen de samenwerking) en de mogelijkheid en bereidheid tot het uitwisselen van informatie. In de interviews zijn we ter verdieping nader op de minder goed 'scorende' principes ingegaan.

Organisatiemandaat is volgens enkele respondenten inderdaad een punt van aandacht. De mensen met expertise, die aan de overlegtafel zitten, bijvoorbeeld bij het screeningsoverleg, zijn niet altijd de personen met mandaat. Zo kan het zijn dat er op een later moment toch geen capaciteit wordt vrijgemaakt, terwijl men daar in het overleg wel van uit ging. Maar ook geven enkele respondenten aan dat zij wel mandaat vanuit hun organisatie hebben om beslissingen te nemen of dat het mandaat bij hen goed geregeld is. De volgende citaten geven bovenstaande goed weer:

- *Organisatiemandaat herkennen we als een lastige kwestie. Mensen met kennis zijn niet diegenen met het mandaat. Maar is heel moeilijk om personen aan tafel te krijgen die binnen hun organisatie er iets doorheen kunnen drukken. Bij de ene tafel ja, en dan heb je nog 5 tafels ernaast waar je ook nog een ja moet krijgen. (BOT)*
- *Vanuit de politie zitten mensen aan tafel die gaan over informatie en niet die gaan over capaciteit vanuit de organisatie. (programmamanager)*
- *Er is een verschil tussen organisatie als politie en bijvoorbeeld een gemeente. Voor de politie is het niet mogelijk om mandaat bij één persoon neer te leggen, vanwege de grootte van de politie. Dit hebben wij opgelost door de afspraak dat ondermijning prioriteit krijgt vanuit strategische top. Dat is afdoende. (politie)*

Over informatie-uitwisseling zijn de meningen verdeeld (dat zagen we ook in de enquête). Sommigen zeggen dat er voldoende mogelijk is (onder het RIEC convenant) en dat er op dit moment ook goede ontwikkelingen gaande zijn waarin privacy-regels worden verbeterd. Anderen geven aan dat sommige partners makkelijker informatie delen (politie, OM, RIEC) dan anderen (belastingdienst heeft zich bijvoorbeeld aan wettelijke kaders te houden). Een aantal respondenten stelt dat infor-

matiedeling veel te ingewikkeld en stroperig is, dat hierdoor veel tijd verloren wordt. Enkele partners stellen dat het vooral belangrijk is dat er duidelijkheid is over wat wel en niet mag. Zowel om onrechtmatige informatiedeling te voorkomen (stellen met name belastingdienst en OM), als te voorkomen dat organisatie de privacy-regels gebruiken als excuus om geen informatie te moeten delen. Overigens geven de meeste partners aan dat er al wel veel meer informatie gedeeld wordt dan in het begin van de samenwerking.

- *Informatie-uitwisseling is een verbeterpunt. Je moet zeker niet lichtvaardig delen. Maar nu gaan mensen uit voorzichtigheid er vaak van uit dat delen niet kan. Je moet vooral duidelijker maken wat wel en niet kan. Nu kan je wel delen, maar het is zo complex. Zou eenvoudiger moeten. Begrijpelijker maken wat wel en niet kan, dus niet per se meer delen, maar helderheid over de regels.* (politie)
- *Mensen die niet zo in de integrale stand zitten, grijpen privacywetgeving aan om informatie niet te delen en daarom ook niets te hoeven doen. Het moet goed geregeld worden dat het wel mag.* (programmaleider)

Het doorwerken van afspraken en de integrale werkwijze op alle niveaus van organisaties wordt door een redelijk aantal respondenten als een punt van aandacht genoemd. Er is veel awareness en drive bij het strategische niveau, maar dat is soms minder het geval bij het operationele niveau. Zij worden hier onvoldoende in meegenomen vanuit 'de top'. Zo weten ze geregeld niet wat voor afspraken er gemaakt zijn. Overigens wordt er (vooral bij de politie) recent ook een verbetering op dit terrein opgemerkt. De volgende citaten zijn een illustratie:

- *Strategisch waren we er wel uit maar het ging niet door in de uitvoering, het was niet geborgd daar. Je moet uitvoerders het positieve effect laten zien. Het opleggen, er een protocol voor schrijven werkt niet.* (politie)
- *Als het van iedereen moet worden, dan moet je je achterliggende organisatie erin meenemen. Bij elkaar brengen, in verbinding brengen met de Taskforce, niet alleen bovenlangs: de lijnorganisatie, uitvoerders meenemen in de aanpak.* (gemeente)

Door enkele respondenten wordt aangegeven dat het aanjagen van het operationeel niveau in de regio Zeeland/West-Brabant (mede) de taak is van de districtelijke programmaleiders:

- *Aanpak van ondermijning gebeurt vanuit districten. In elk district is er een programmaleider vanuit bestuur, die jagen de aanpak ondermijning aan op operationeel niveau. Zorgen voor verbinding op operationeel niveau. En dat is hier volstrekt normaal terwijl dit in andere regio's niet zo is. Levert veel op, zoals operationele slagkracht.* (politie)

Veel respondenten geven aan dat zowel vertrouwen als controle van belang zijn voor een goede samenwerking. Vertrouwen is belangrijk, zodat men informatie met elkaar wil delen en bereid is echt integraal samen te werken. Ook is het van belang te sturen op hoofdlijnen, zodat de professionals in hun waarde worden gelaten. Controle is aan de andere kant belangrijk, omdat besluitvorming en formele afspraken nodig zijn, waarbinnen informele samenwerking vorm kan krijgen. Hiernaast is inzicht en overzicht (monitoring) van belang bij samenwerking waar dusdanig veel partijen bij betrokken zijn.

Als het gaat om de balans tussen controle en vertrouwen, dan stellen enkele respondenten dat er in het begin van de samenwerking vooral nadruk op controle lag, maar dat controle en vertrouwen nu meer in evenwicht is. Respondenten geven aan dat vertrouwen kwetsbaar is, als het teveel omslaat in controle, dan brokkelt het vertrouwen af. Ten slotte wordt door enkelen gesteld dat het mogelijk is (en misschien zelfs goed werkbaar) dat controle door een onafhankelijke partij wordt uitgevoerd (Taskforce) en vertrouwen dan meer door andere partijen (bijv. districtelijke programmaleiders).

- *Over balans controle en vertrouwen. Ik begrijp dat je controle moet hebben. Maar een gesprek puur op controle voeren heeft in het verleden tot veel wrijving geleid. Maar dit komt op dit moment eigenlijk niet meer voor. Nu is er balans tussen cijfers, daarmee uitleggen wat je doet, en vertrouwen.* (politie)
- *Wat irriteert, is de operationele bemoeienis van mensen die strategisch moeten zijn. Door concreet opheldering te vragen waarom een casus niet wordt opgepakt bijvoorbeeld. Vertrouw de ander in zijn professionaliteit.* (OM)

- *Als je enorm als baas op controle zit, dan word je enorm bang van een systeem waarbij het operationele niveau binnen kaders zelf invulling aan hun werk mogen geven. In rigide omgevingen is dit erg moeilijk. Dan heb ik het niet over sturing maar over controle, doorgeslagen controle waardoor de operatie niet effectiever wordt. Je moet dwingend zijn op doel en effect, daarop sturen, jaardoelstelling formuleren en sturen om ervoor te gaan. Verantwoording laten afleggen op resultaat maar niet op hoe ze het doen. Dit ervaren uitvoerders ook als fijn. (politie)*

9.2 *Verschillen tussen organisaties naar aanleiding van bevindingen enquête*

In de enquête is het RIEC minder positief over de samenwerking en de bijdrage van de Taskforce hieraan. Enkele partners van het RIEC geven in de interviews aan dat dit komt doordat het RIEC zelf niet goed functioneert. De Taskforce is hier kritisch over geweest en mede daardoor is er een nieuw hoofd gekomen en is er ingekrompen (reorganisatie), zo stellen zij. Hiernaast is er een verschil in visie tussen het RIEC en de Taskforce, volgens de respondenten. Het RIEC wil meer diepgaandere analyses uitvoeren die tot duurzame inzichten leiden (en die langere doorlooptijd kennen). De Taskforce wil snelle en direct toepasbare analyses en gegevens (die bij kunnen dragen aan de korte klappen strategie). Vervolgens is er wrijving tussen het RIEC en de Taskforce omdat zij in elkaars vaarwater zitten. Zij zijn beide hulpstructuren. Enkele zaken die nu bij de Taskforce liggen (dashboard, communicatie) zouden bijvoorbeeld ook vanuit RIEC gedaan kunnen worden.

- *Er is een verschil in visie: actiegerichtheid (Taskforce) versus duurzaamheid (RIEC). RIEC heeft ook een andere rol, die zijn meer zaken rustig voorbereiden, zorgvuldig. Gericht op structurele verbeteringen. Versus Taskforce die niet zo lang wil wachten, gewoon iets wil gaan doen. Korte klappen zijn overigens wel belangrijk. Het RIEC en de Taskforce moeten elkaar aanvullen in plaats van elkaar bestrijden. Hiernaast speelt frustratie bij RIEC medewerkers omdat Taskforce soms eer opstrijkt voor werk dat zij gedaan hebben. Hiernaast is het niet soepel verlopen in de samenwerking en afstemming tussen de Taskforce en het RIEC. (RIEC)*
- *Vanaf dag één was onvoldoende duidelijk wie wat ging doen, we zaten op elkaars grondgebied, leidde tot irritatie, sommige dingen dubbel doen andere juist niet (programmaleiders).*

In de enquête is het OM minder positief over de samenwerking en de bijdrage van de Taskforce daaraan. In de verdiepende interviews geeft een respondent van het OM aan dat ze de actiegerichtheid van de Taskforce snappen, maar dat er wel echt voldoende moet liggen om actie te ondernemen. Ze kijken ook meer naar het uiteindelijke resultaat. Ook kan een rol hebben dat enkele meer behoudende OM-ers nog vinden dat tegengaan ondermijnende criminaliteit vooral de taak is van OM-politie, dus in die zin minder achter de integrale aanpak staan. Ten slotte is OM al veel langer bezig met tegengaan ondermijnende criminaliteit, voor hen is het nieuwe eraf, dus zijn in die zin misschien wat minder enthousiast.

- *Dit komt onder andere door discussies die in een aantal concrete zaken zijn gevoerd met de Taskforce. Hier was zowel sprake van een botsing van personen, als een verschil in visie. Een burgemeester vindt actiegerichtheid geweldig. Hoe meer voordeuren eruit hoe beter. Wij moeten toch altijd toetsen of er voldoende ligt om de deuren eruit te rammen. (OM)*
- *Denk dat het te maken heeft met perspectief. Ondermijnende criminaliteit heeft strafrechtelijk/crimineel component. Dat is de core business van OM en politie. Zij zijn er al langer mee bezig. En kijken meer kritisch, meer kijken naar het uiteindelijke resultaat. Vanuit perspectief gemeente, bij hen staat het pas kort op het netvlies, dus iedere verandering die er is, is voor hun een significante verbetering. (OM)*

Gemeenten uit Zeeland-West-Brabant zijn positiever over de bijdrage van de Taskforce dan gemeenten uit Oost (vooral aan actiegerichtheid en informatie-uitwisseling), zo bleek uit de enquête. In de verdiepende interviews komt naar voren dat men in West-Brabant al langer bezig is met integraal samenwerken om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan en er was ook een relatief sterk RIEC. In West-Brabant was er direct al veel bestuurlijke betrokkenheid. Dit alles was in Oost-Brabant minder het geval, die zijn recenter echt aangehaakt bij de aanpak. De visie van de Taskforce (korte klappen) sluit verder beter aan op de visie van gemeenten in West-Brabant, dan bij

gemeenten in Oost-Brabant, die ook vooral aan duurzame aanpak willen werken. Gemeenten uit Oost-Brabant hebben veel minder gezien van de Taskforce en waren het soms dus niet eens met de druk op het inzetten van acties. Het volgende citaat is een treffende illustratie:

- *In zijn algemeenheid is de Taskforce in Oost-Brabant minder zichtbaar en actief. In Oost-Brabant is er meer de ambitie langer onderzoek te doen, zodat het gehele netwerk achter crimineel aangepakt kan worden. West is meer van de korte klappen en sluit daarin meer aan op de visie van de Taskforce. Taskforce is een projectorganisatie en moet en wil daarom laten zien wat ze doen. Dat is een wat lastiger verhaal als je meer de tijd neemt. Dat doet het ook wat minder goed in de media. Het is gemakkelijk te communiceren over dingen die aangepakt worden. (gemeente).*

De politie Zeeland/West-Brabant is negatiever over enkele elementen in de samenwerking dan de politie Oost-Brabant (bijvoorbeeld over de actiegerichtheid van de samenwerking en dat er overeenstemming is over regie en coördinatie). Enkele geïnterviewde respondenten denken dat dit komt omdat hun verwachtingen hoger zijn, zij hebben meer ambitie dan de politie uit Oost-Brabant. Zij zijn zeker in het begin van de Taskforce sterk in de actiegerichte stand gebracht. Nu wordt er soms iets voorzigtiger te werk gegaan, het kan dat het de politie Zeeland/West-Brabant het daarom niet snel genoeg gaat. Ook kan het te maken hebben met een cultuurverschil, zo stelt een respondent van de politie, dat men in West eerder kritische punten zal maken:

- *In West zijn ze wat directer dan in Oost. Negatieve punten benoemen, dat doen ze hier wat eerder. In Oost is het minder zeggen waar het op staat. Soort cultuurverschil. (politie)*

Bovenstaande komt naar voren in de volgende twee voorbeeldcitaten:

- *Politie in West is heel enthousiast en houdt van korte klappen. Dat was in eerste instantie ook heel erg de insteek van de Taskforce, maar inmiddels vraagt men toch om meer zorgvuldigheid aan de voorkant, waardoor het soms wat langzamer gaat. Daardoor dus mogelijk minder positief over de actiegerichtheid op dit moment. (programmamanager)*
- *De Taskforce is in Zeeland/West-Brabant al langer werkzaam is en werkt ook beter. In Oost is de Taskforce nu feitelijk pas een jaar aan de gang. Vandaar dat de politie in Oost een minder grote bijdrage ziet. (programmamanager)*

10 *Verdiepen: Toekomst*

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de toekomst van de samenwerking om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan in Zeeland/West-Brabant. We gaan in op het aangaan van maatschappelijke coalities (9.1), de toekomstige organisatiestructuur (8.2) en de inhoudelijke richting van de toekomst (9.3)

10.1 *Maatschappelijke coalities*

Er wordt nog onvoldoende samengewerkt met private partners en burgers, zo stellen vrijwel alle geïnterviewden. Dit is volgens velen wel de volgende stap in de ontwikkeling van de samenwerking om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. De meerwaarde van een dergelijke maatschappelijke samenwerking is het nog meer stapelen van informatie en het nog een breder front vormen. Men wil inzetten op het zelfreinigende vermogen van sectoren en branche om zowel bewust als onbewust faciliteren van ondermijnende criminaliteit te voorkomen. De hele keten kan betrokken worden, zo stellen de respondenten: belangrijke locaties (havens, vliegvelden, recreatieparken, industrieterreinen, woonwagenlocaties) en sectoren (notarissen, advocaten, KVK, banken, transport, woningcorporaties, ICT, beveiliging, kansspelautoriteit). Enkele voorbeeldcitaten:

- *Notarissen en makelaars zouden veel meer aangehaakt moeten worden. Sleutelfiguren. Zonder deze kan een crimineel niets. (BOT)*
- *Samenwerking met maatschappelijke partners gebeurt nog te weinig. Aanpak ondermijning is nu vooral een overheidsfeestje. Onvoldoende private partijen zijn betrokken. De overheid is wel druk bezig met de aanpak van ondermijning, maar het bedrijfsleven is nog onvoldoende bewust. Ook bij de burgers is nog veel te doen, zoals verandering van opvattingen over dat je niet moet ondermijnen. En dat je zoiets moet melden bij de overheid. (programmamanager)*
- *Voordeel van maatschappelijke coalitie is vooral meer kennis hebben waardoor je slagvaardiger kan optreden. Elektriciteitsbedrijf bijvoorbeeld kan zien waar potentiële ondermijnende klanten zitten. Dus meer kennis hebben, en dan slagvaardiger/efficiënter op kunnen treden. (belastingdienst)*
- *Van interventies door overheidsinstanties naar maatschappelijke barrières, zelfreinigend vermogen inbrengen bij maatschappelijke organisaties, naar sociale barrières, de leefwereld van mensen, burgers. Dit is echt lange termijn investering, een lange termijn strategie. Wat tot stand is gekomen in 50 jaar, draai je niet in 2 jaar om. Met repressie lukt het niet. Je moet echt naar preventie toe. Intrinsiek het er in krijgen. Mensen in de wijk moeten zeggen: wij willen geen hennep meer. Brabanders moeten stoppen met wegstijgen. Daar win je het mee op lange termijn. Strafrecht is niet waar je het mee wint. (politie).*

Private partijen kunnen betrokken worden via de branches en/of door klein, op casusniveau samenwerking te zoeken, zo stellen de respondenten. Het is van belang de nadruk te leggen op wat het hen, de private partijen, oplevert, zoals een verbeterd imago doordat ze maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen of geldelijk gewin doordat ze geen risico's nemen. Het is van belang hierbij aandacht te besteden aan wat men van elkaar kan verwachten, dat er vertrouwen komt tussen de maatschappelijke partners. Onderstaand drie citaten over de wijze waarop private partijen bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit betrokken kunnen worden:

- *Het is een optie om overkoepelend organen als route te nemen om maatschappelijke partijen meer te gaan betrekken bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Zij zijn ook belast met de integriteit van het veld. Dit soort beroepsgroepen moeten we verbinden aan dit onder-*

werp, om ze vervolgens strategisch in te zetten, top down. Tegelijkertijd casussen gebruiken om hun betrokkenheid aan te tonen en het belang van de partijen aan te tonen. Bijvoorbeeld voor een hypotheekverstrekker benadrukken dat het van belang is om maatschappelijk verantwoord te ondernemen en dat hij er geen baat bij heeft in iemand te investeren, die daarna geplukt wordt. Of dat zij zichzelf moeten beschermen tegen imago schade. (BOT)

- *Wijzen op maatschappelijke verantwoordelijkheid. Eerst betrokkenheid creëren, daarna informatie delen. Als ze een keer hebben meegewerkt en zien wat de opbrengst is, dan komt het daarna wel goed. Betrokkenheid kan je pas vergroten als er urgentie is, vanuit casuïstiek bijvoorbeeld. Duidelijk maken waar er voor hen urgentie en belang zitten. Alleen vanuit maatschappelijke belang, dan zal het lastig worden om een bank mee te krijgen. Eerst winst voor de bank (waar krijg je ze mee over de brug) en profileren op hun maatschappelijke taak. Het is van belang klein te beginnen. (RIEC)*
- *Van te voren belangrijk te weten wat een organisatie wel of niet kan. Bij kansspelautoriteit bijvoorbeeld, mogen ze een PV opstellen, of een technisch rapport opmaken. Voor politie is dat dan niet duidelijk. Belangrijk om van te voren even goed in elkaars ogen kijken wat men van elkaar kan verwachten. De voorzitter van het overleg, vaak een gemeente, moet daarin een rol spelen: mensen op gelijke vlieghoogte brengen, netwerken, contacten, elkaar leren kennen. (gemeente)*

Bij burgers is het van belang aan te geven dat de overheid de basis op orde heeft, maar dat ook zij nodig zijn om het probleem te tackelen, bijvoorbeeld dat zij niet faciliteren en wel melden. En aangeven waarom het echt een probleem is, ook voor burgers, bijvoorbeeld brandgevaar, onveiligheid in de wijken door een verhoogde kans op liquidaties et cetera. Twee citaten die dit illustreren:

- *Burgers zijn ook een interessante partij, zij kunnen een signaalfunctie hebben. Er is op het moment weinig maatschappelijke verontwaardiging, mensen lijken sommige dingen niet zo erg te vinden. Burgers hebben weinig weet van hoe gevaarlijk en crimineel het is. Het is daarom van belang aandacht te besteden aan de communicatie naar de burger. De omgeving waarin iets gebeurt bijvoorbeeld alert maken op hoe kun je signaleren. Bewustwording creëren dat de burger eraan kan bijdragen, en dat er vanuit de overheid al iets aan wordt gedaan. Dan willen burgers mogelijk het probleem mede oplossen, waardoor zij bijvoorbeeld eerder bereid zijn om te melden. Ook de gemeenteraad, de vertegenwoordiging van burgers in gemeente, kun je betrekken. Zij zijn nu in sommige gemeenten geïnformeerd, maar zeker niet in alle. (programmamanager)*
- *Ook bij de burgers is nog veel te doen, zoals verandering van opvattingen over dat je niet moet ondermijnen. En dat je zoiets moet melden bij de overheid. (programmamanager).*

Interessant om in dit kader te benoemen, is de peiling die onder het lezerspanel van BN DeStem is uitgevoerd. Hieruit bleek dat 58% van deze panelleden het zijn of haar burgerplicht vindt om te letten op verdachte situaties in de directe omgeving, 34% vindt dat prima. Hiernaast stelt 17% zich zorgen te maken over de drugsproductie in de regio en 2% zegt er direct last van te hebben. Een laatste resultaat: 12% heeft wel eens een melding gemaakt van een aan drugs gerelateerde verdachte situatie in zijn/haar omgeving (2% in 2016, 10% in de afgelopen jaren; BN DeStem, zaterdag 18-6-16).

Ten slotte vormt de informatiedeling met maatschappelijke partijen een aandachtspunt volgens enkele respondenten. Dit kan namelijk niet plaatsvinden onder het RIEC convenant. Mogelijk kunnen hier andere convenanten voor gemaakt worden. Het is in ieder geval van belang, zo stellen respondenten, om duidelijk te maken aan zowel de overheids- als de private partijen wat er wel en niet mogelijk is op het gebied van informatiedeling.

- *Het is lastiger informatie uitwisselen met maatschappelijke partijen, ondanks dat het wel eens gebeurt. Er zijn wel wat constructies en creatieve manieren te bedenken om toch informatie uit te wisselen. Je kunt aparte convenanten maken, maar dat is nog niet gebeurd. Zo zijn er wel convenanten met makelaars, notarissen, energiebedrijven. (programmamanager)*
- *Er blijkt vaak meer te kunnen dan men denkt, het is van belang partijen daarin mee te nemen. (RIEC)*

10.2 Toekomst organisatiestructuur

Het merendeel van de respondenten geeft in de verdiepende interviews aan dat een onafhankelijke luis in pels nodig blijft, een partij die de samenwerking aanjaagt. Ten eerste omdat partijen betrokken moeten blijven waarvan het tegengaan van ondermijnende criminaliteit niet de 'core business' is, ten tweede om partijen integraal te laten blijven samenwerken die juist gewend zijn om individueel te werken. Het is volgens belangrijk dat een Taskforce-achtige hulpstructuur druk blijft uitoefenen. Wel geeft een aantal respondenten aan dat er in de toekomst wel meer aandacht nodig is voor verbinding, dat partijen, mensen echt meegenomen worden in de aanpak en dat dit op een respectvolle wijze gebeurt. Hieronder enkele citaten die bovenstaande illustreren:

- *De aanjaagfunctie moet behouden worden, een luis in de pels, de rol die de Taskforce nu heeft. Het is van belang drive te blijven genereren en aandacht te blijven besteden aan communicatie. Deze functie moet niet ergens ingebracht worden, bijvoorbeeld in een staande organisatie, dan is er geen luis in de pels meer. Maar je kan niet blijven slaan, je moet ook blijven of gaan verbinden, schakelen.* (BOT)
- *Er is een grote kans op een terugveereffect: als je niet blijft drukken, dan veert het terug. Dan vind je niets meer terug van de aanpak van ondermijning. Zeker in de fase waarin we nu zitten. De Taskforce zorgt voor deze druk. Het risico om terugveren is bij de politie in Oost groter dan in West, want in Oost is het anders georganiseerd. Nu is het daarom nog van belang om de Taskforce in stand houden. Maar we moeten ons wel af blijven vragen wanneer partijen het alleen af denken te kunnen.* (programmamanager)
- *Dit is een traject van lange adem. Je kunt het niet pakken van, over 3 jaar zijn we klaar. Hier moet je eigenlijk een open einde lijn op durven loslaten. Dus geconcentreerd mee bezig blijven, focus houden, het hoog in de prioriteitenlijst houden. Als je hierop verslapt raak je de legitimiteit als overheid kwijt. Ik pleit echt voor een onbeperkte tijd in doorlooptijd. En dan helpt een vliegwiel als Taskforce absoluut.* (politie)
- *Als de Taskforce blijft bestaan, dan moet er meer in samenwerking worden gewerkt, eerder over de brug komen en eerder mensen meenemen. En die drive die ze heel erg hebben meer laten uitwaaiëren naar anderen. Prikkelende opmerking is altijd welkom, ook om elkaar scherp te houden. Als ze zouden wegvallen mis je het aanjagende. Maar mijn advies zou zijn, hou het bij prikkelend.* (OM)

10.3 Toekomst 9-luik, inhoudelijke focus

Inhoudelijke focus wordt op dit moment onder andere gerealiseerd door het zogenaamde 9-luik. Een aantal respondenten stelt dat dit 9-luik in de toekomst behouden moet worden, het gaat om een proces van de lange adem, het echt verstoren van de criminele industrie heeft tijd nodig. Anderen stellen dat het tijd is het 9-luik te vernieuwen, aan te passen, bijvoorbeeld door elementen (gelang de actualiteit bijvoorbeeld) toe te voegen. Meerdere respondenten stellen dat er ruimte moet zijn voor een (aanvullende) invulling van de focus op basis van de ondermijningsbeelden. Zij stellen dat het mogelijk is om zowel een aantal overkoepelende focuspunten te houden, als ruimte te laten voor een aantal lokale focuspunten, bijvoorbeeld in een gemeente. De volgende citaten bieden een goede illustratie van bovenstaande conclusie:

- *Inhoudelijke speerpunten: er is niet direct een onderwerp wat erbij moet. Als je ergens voor kiest moet je dat de ruimte geven. Zoiets zet je voor drie jaar vast. Daarna kijken of er andere focus moet zijn. Focus moet wel beperkt blijven. Het negenluik en de focus daarop is nog lang niet overal even goed geborgd.* (programmamanager)
- *Het 9-luik mag wel wat breder zijn, met name op lokaal niveau. De ondermijningsbeelden laten zien dat meer maatwerk geleverd moet worden. Het zou zonde zijn om het 9-luik los te laten want het heeft een lange adem nodig. Maar richting districten heb je flexibiliteit nodig, want voor een district kan het zijn dat het 9-luik niet goed past. Je moet het wel lokaal kunnen inkleuren. Bijvoorbeeld een basisluik met punten waar iedereen last van heeft en wat overal voorkomt zou goed zijn, aangevuld met maatwerk op specifieke problemen per district.* (programmamanager).

11 *Strategisch advies*

Dit advies is gebaseerd op een grootscheeps onderzoek naar de Taskforce tegen ondermijnende criminaliteit in de Brabant en Zeeland. Daarbij betrekken we wetenschappelijke inzichten over de werking van de netwerkmaatschappij. De Taskforce is ingesteld in een complexe context wat betreft de aard van de problematiek en de wijze van bestrijding. Er zijn veel partijen, belangen, stroperige processen bij een relatief abstracte urgentie van het probleem. We zien de Taskforce uiteindelijk als een generator van impulsen: gevraagd en ongevraagd, gewenst of tegen het zere been. Met dit advies hopen we de gehanteerde werkwijze te articuleren, de impact daarvan te duiden en suggesties te doen voor de versterking van de benadering.

11.1 *Over de inzet van deze notitie*

De ondermijnende criminaliteit nam in Brabant en Zeeland dusdanige vormen aan dat er een Taskforce werd ingesteld. We deden een uitgebreid onderzoek naar de werkwijze van en waardering voor deze Taskforce Brabant - Zeeland. Daarvan zijn we heel wat typering en tegengekomen: luis in de pels, aanjager, vliegwiel, korte klappen, buitenboordmotor, katalysator, olifant in een porseleinkast; er werd zelfs gesproken van cowboys. De Taskforce is dus, om met Gerard Reve te spreken, niet onopgemerkt gebleven. In de loop van de twee fasen van haar zesjarig bestaan heeft zij veel overhoop gehaald.⁷ Dat deed soms pijn en is tegelijkertijd toegejuicht.

Deze notitie betreft een wetenschappelijk geïnformeerd advies over de doorontwikkeling van de Taskforce. Ze legt de contouren bloot van haar functioneren, en vooral van de samenwerking in de aanpak van de ondermijnende criminaliteit. De inzet daarvan is hoog, want zoveel is duidelijk: rond hennepteelt en synthetische drugs is een illegale bedrijfstak gegroeid die ondermijnt voor de reguliere economie en zelfs voor de rechtsstaat. Ondermijnende criminaliteit heeft desastreuze gevolgen voor de kwaliteit van de samenleving en dient zij koste wat het kost te worden bestreden.⁸

Vanuit die urgentie werd de Taskforce in 2010 door het Ministerie van Veiligheid & Justitie ingesteld in de vijf grootste steden in Brabant-Zeeland, bovenop de vele activiteiten die reeds werden ondernomen door de verschillende organisaties. In 2013 werd de aanpak verlengd en uitgebouwd naar andere gemeenten in Brabant-Zeeland. De Taskforce had de doelstelling (Plan van Aanpak, 2014): 'Als 1-overheid doorpakken naar het effectief verstoren van crimineel ondernemerschap'. Daarbij werden drie programmalijnen genoemd: effectief verstoren van de criminele industrie; versterken van de bestuurlijke weerbaarheid en integriteit; een effectieve integrale bestrijdingsmachine.

De Taskforce heeft de rol deze doelen te doen realiseren en opereert daarbij als 'aanjager'. We zagen de volgende specifieke doelen van de Taskforce: verhoging van het gevoel van urgentie; innovatie in de aanpak; bevordering van de samenwerking. Op voorhand kunnen we stellen dat deze doelen door de Taskforce worden verwezenlijkt: 97% van de ondervraagden onderschrijft bijvoorbeeld het belang van de bestrijding van ondermijnende criminaliteit - dat beschouwen we

7 In 2014 ging de tweede fase in met een nieuwe directeur en een andere inrichting van het programmabureau (Plan van aanpak 2014). Dit onderzoek betreft voornamelijk deze tweede fase, hoewel bij de respondenten ook de mening over de eerste fase kan doorklinken.

8 Deze vormen van criminaliteit groeiden in de vrije ruimte die het gedoogbeleid rond het gebruik van softdrugs creëerde we laten de discussie hierover in dit rapport buiten beschouwing.

als een direct resultaat van haar optreden. Maar het eindpunt is niet in zicht- zoals ook blijkt uit het besluit om de Taskforce voor drie jaar voort te zetten. Een preciezer analyse is aangewezen om te leren van haar werkwijze en om tot een beredeneerde doorontwikkeling te komen.

11.2 *Waar we ons op baseren*

Dat we zoveel typering tegenkwamen van de Taskforce is geen toeval. Het zegt iets over haar inzet, maar misschien nog wel meer over de complexiteit waarbinnen zij opereert. Hoe complexer een situatie, hoe meer men zijn toevlucht neemt tot metaforen. De ondermijnende criminaliteit is wat in de bestuurskunde een *wicked problem* (zie o.a. Robberts, 2000) wordt genoemd. Zo'n probleem is even ingewikkeld als hardnekkig. Kenmerkend zijn de vele oorzaken, actoren en facetten die aan ondermijnende criminaliteit vastzitten. Dit geldt navenant voor de aanpak ervan - er is in feite ook sprake van een *wicked approach*. In de digitale kaartenbak van de Taskforce zitten maar liefst achthonderd adressen van personen c.q. partners. (Met 'maatschappelijke partners' erbij zou het netwerk nog veel groter zijn.)

De reden om een Taskforce in te zetten mag duidelijk zijn, toch zit er een mogelijke spanning in het toevoegen van nog een extra instantie in een al onoverzichtelijk veld van actoren. De paradox is dat ter reductie van de complexiteit van de situatie een extra element is toegevoegd, dat het op een bepaalde manier ook juist ingewikkelder maakt. In zo een situatie zal alles op alles gezet moeten worden om daadwerkelijk aan de aanpak bij te dragen in plaats van die verdergaand te moeilijkeren. Hoe heeft de Taskforce dat gerealiseerd? En hoe wordt er door de partners tegen haar functioneren aangekeken? Wat voor samenwerking is er uiteindelijk gerealiseerd?

In ons onderzoek zijn we niet over een nacht ijs gegaan. Ons onderzoeksteam heeft zich enige tijd volledig ondergedompeld in de zuidelijke aanpak van de ondermijnende criminaliteit. Het onderzoek had de volgende bestanddelen:

- Tien oriënterende gesprekken met sleutelpersonen.
- Een documentanalyse van ruim twintig documenten.⁹
- Bijwonen van vier bijeenkomsten om zicht te krijgen op de werkzaamheden.
- Een enquête onder ruim 350 van de 800 relaties van de Taskforce.¹⁰
- Tweëntwintig verdiepende interviews naar aanleiding van de bevindingen uit de enquête.

We hebben de resultaten samengenomen in de drie hierna volgende delen: *Verkennen, Bevragen, Verdiepen*. Ze zijn een *Fundgrube* voor informatie over de werkwijze van en de waardering voor de Taskforce. We hebben geconstateerd dat het gevonden materiaal in lijn ligt met elkaar. Als er bijvoorbeeld verschillen zijn in de waardering, dan vinden we die steeds opnieuw. Ook tussen ons als onderzoekers was weinig verschil van mening bij de analyse en duiding van de resultaten. We voelen ons zeker over wat we brengen. Tegelijk is het een rijstebrijberg van informatie - dit strategisch advies ligt daaroverheen als resultaat van onze duiding met het oog op de toekomst.

We hechten eraan iets te melden over onze onafhankelijkheid: wij hebben geen belang bij of een vooringenomen opvatting over de Taskforce of welke deelnemende organisatie dan ook. We laten ons leiden door wat we lezen, zien en horen. Maar we zien dit onderzoek ook als vorm van co-creatie. We hebben kennis van opvattingen van de sleutelpersonen van de Taskforce en hebben regelmatig met hen contact gehad over tussenproducten. We beogen de netwerken tegen ondermijning die rond de Taskforce opereren zo constructief mogelijk van advies te voorzien. We doen dat onafhankelijk, maar in een nauwe relatie met de opdrachtgever.

9 Inclusief het Kerst- c.q. Paasessay van de burgemeester van Tilburg, tevens voorzitter van de Taskforce.

10 Uiteindelijk hebben 357 respondenten aan het onderzoek deelgenomen, een methodologisch verantwoorde respons van 45%. Het gaat met name om respondenten van gemeenten (175), politie (96), belastingdienst (34), OM (29) en RIEC (25).

11.3 *Niets zo praktisch als goede theorie*

Onze analyse verrichten we nadrukkelijk ook vanuit een theoretisch begrip van de werkelijkheid. *Wicked problems*, *governance*, netwerken en slagvaardigheid zijn voorbeelden van begrippen die het mogelijk maken de dynamiek van deze tijd te begrijpen.¹¹ In de aanpak van de ondermijnende criminaliteit is in Brabant en Zeeland een netwerkbenadering gegroeid - gewoon omdat dat noodzakelijk was. Met de Taskforce is daar een impuls van buitenaf aan toegevoegd. Naar de werking van netwerken is veel onderzoek gedaan, daar kunnen we van profiteren. We gebruiken vooral de inzichten die werden opgedaan in het tienjarig onderzoeksverband Veiligheid & Burgerschap van de Vrije Universiteit.¹² We introduceren hieronder wat begrippen en inzichten.

Een improvisatiemaatschappij

Een netwerksamenleving wordt structureel gekenmerkt door onvoorspelbaarheid, snelheid en onoverzichtelijkheid van problemen. Dat heeft grote consequenties voor het bestuur en de aansturing tussen organisaties. Samenwerking en afstemming is een noodzaak, maar is niet zo eenvoudig te realiseren gezien de verschillende logica's die inherent zijn aan organisaties (gezien kernfuncties, financieringsstromen en organisatieculturen). We spreken in dit verband van een improvisatiemaatschappij (Boutellier, 2011). Problematisch wordt het als overheidsorganisaties zelfs tegenstrijdige dingen gaan doen.

Interessant in onderhavige casus (vanuit wetenschappelijk perspectief) is de 'éénoverheidsfilosofie' die achter het optreden van de Taskforce zit. De samenwerking is niet vrijblijvend en heeft een hoge inzet - bestrijding c.q. tegengaan van ondermijnende criminaliteit rond hennepsteelt, synthetische drugs en motorbendes. Samenwerking van overheidsinstanties in netwerken is een onontkoombare conditie voor een effectief optreden, in het kader van het algemene belang dat in principe voor iedere overheidsorganisatie moet gelden. We bezien het inzetten van de Taskforce tegen deze achtergrond en willen haar zo ook beoordelen. Vanuit een veiligheidsperspectief is een aantal uitgangspunten voor bestuur meer in het bijzonder van belang (Boutellier, 2015):

- Het garanderen van continuïteit van de samenleving (het algemeen belang) - het legitimeert de bestrijding van ondermijning.
- De overheid faciliteert en begrenst - zij heeft in die zin een kanaliserende functie ten opzichte van de maatschappelijke dynamiek.
- Partijen organiseren zich rond problemen of kansen inzake veiligheid - dat is totaal iets anders dan vasthouden aan de eigen diensten en producten.
- Samenwerking veronderstelt wederkerigheid - als de hiërarchie afneemt, neemt het belang van betrouwbaarheid toe, in de vorm van transacties, convenanten, contracten en onderling vertrouwen.
- Communicatie is een cruciale factor in netwerken. Zij dient aan te sluiten bij nieuwe vormen van 'licht leiderschap': betekenis geven, inspireren, ruimte geven en toch duidelijkheid creëren.

Over slagvaardigheid

Voor alle duidelijkheid: dit onderzoek gaat niet over de effectiviteit van de aanpak. We hebben niet gekeken of het criminele peil in Brabant en Zeeland is gedaald. Het zou zelfs kunnen zijn gestegen - het ligt niet voor de hand, maar we weten het gewoonweg niet. Daarvoor wordt een ander onderzoek uitgevoerd. Ons onderzoek betreft het proces van het aanpakken van ondermijnende criminaliteit. We doen dus wel uitspraken over de kwaliteit van de samenwerking en over de rol van de Taskforce daarbinnen.

In tegenstelling tot wat wel eens gedacht wordt zijn netwerken niet de oorzaak van de complexiteit, maar dragen ze bij aan de oplossing daarvan (Barabasi, 2002) - althans als ze goed functioneren. We spreken in dat verband van *slagvaardigheid*. Het begrip slagvaardigheid is ontwikkeld in het kader van studies naar veiligheidsnetwerken (Boutellier & De Groot, 2010). Slagvaardigheid verwijst

11 Zie in dit verband Castells (2000) en Boutellier (2011). De eerste die sprak van een netwerksamenleving is de Nijmeegse hoogleraar communicatie Van Dijk (1991).

12 Ter gelegenheid van de afronding van dit programma verscheen een opbrengstdocument van dit onderzoeksprogramma (Onderzoeksgroep Veiligheid & burgerschap, 2016).

naar de kracht van het proces. Ten behoeve van dit onderzoek hebben we een lijst van ‘principes van slagvaardigheid van netwerken’ gehanteerd. We hebben deze acht principes gebruikt bij de documentanalyse, de vragenlijst en de interviews. Onder andere via deze principes kunnen we uitspraken doen over de effectiviteit van het samenwerkingsproces. We hebben de volgende acht principes gebruikt (zie het onderdeel *Bevragen* voor de operationalisatie).

- Drive - *de ervaren urgentie bepaalt in belangrijke mate de wil tot gezamenlijk handelen.*
- Inhoudelijke richting - *er moet overeenstemming zijn over het hoofddoel en de daarvan afgeleide operationele doelen.*
- Actiegerichtheid - *slagvaardige netwerken zijn gericht op daadwerkelijk handelen, en voorkomen dat ze blijven steken in een overlegmodus.*
- Organisatiemandaat - *de deelnemers aan een netwerk moeten een zeker mandaat hebben van hun organisatie teneinde stroperige besluitvorming te voorkomen.*
- Doorwerking van afspraken - *in samenhang met het mandaat moeten besluiten zowel van hoog naar laag maar ook andersom kunnen doorwerken.*
- Controle en vertrouwen - *in een netwerkstructuur telt de betrouwbaarheid van de knooppunten; deze is gebaseerd op vertrouwen en / of control; meestal zijn beide nodig.*
- Informatie-uitwisseling - *voldoende legitimiteit, techniek en vooral bereidheid om informatie met netwerkpartners onderling te delen.*
- Regie en coördinatie - *de kwaliteit van regievoering en coördinatie en de mate van acceptatie daarvan door de partners alsmede de mate waarin de regievoerder bereid is zich te verbeteren.*

Over bronnen van dynamiek

De inzet van de Taskforce was een interventie om de samenwerking te verbeteren (met als doeleinden: versterken urgentie, innovatie en verbinden). Om de werking daarvan te kunnen duiden nemen we onze toevlucht tot een stukje netwerkdynamica - gebaseerd op Boutellier (2011, h. 8). We constateren dat in een netwerkmaatschappij het proces vaak bepalend is voor de inhoud. Belangrijke stappen kunnen vaak pas gezet worden afhankelijk van het verloop van het proces - vandaar het begrip improvisatiemaatschappij. Het gaat om handelingen naar bevind van zaken binnen een zekere structuur op basis van een beperkt aantal afspraken (Boutellier, 2011).

We onderscheiden daarbij drie bronnen van dynamiek. Onze samenleving is in de eerste plaats gestructureerd via *instituties* (organisaties, instellingen, instanties). Hun maatschappelijke functie bepaalt wat ze doen en vormt als zodanig een bron van dynamiek. De institutie strafrecht creëert bijvoorbeeld een veld van criminaliteitsbeleid met repressieve en preventieve acties. Maar ze kunnen dynamiek ook in de weg staan. Voor een *wicked approach* schiet een institutie vaak tekort vanwege een beperkte doelstelling, visie en financieringsstructuur. Een organisatie krijgt samenwerking vaak moeilijk van de grond.

In de actualiteit van de netwerkmaatschappij zien we dan ook twee andere bronnen van dynamiek: incidenten en individuele initiatieven. Een *incident* kan het netwerk in gang brengen en richting geven: ‘even alle ballen op ...’. De (sociale) media spelen hierin een grote rol - zij vergroten een incident door herhaling en interactie. Een incident kan zich voordoen (de vondst van xtc-afval), maar kan ook worden gecreëerd (een vangst in de media brengen). Een derde bron van dynamiek is het *individuele initiatief*. Hierbij kan het ook om een groep of zelfs een organisatie gaan. Het gaat om personen die eraan trekken en sleuren, bijvoorbeeld om een institutie te prikkelen of zichzelf te overstijgen.

11.4 Over de werkwijze van de Taskforce

Netwerksamenwerking kan een alibi voor vrijblijvende praatcircuits zijn. Uit de documentenanalyse en de interviews wordt duidelijk dat de Taskforce een expliciete rol is toebedeeld om potentiële inertie van overheidssamenwerking te doorbreken.¹³ We gaan straks nader in op de vraag of ze

¹³ Vergelijk in dit de inzet van zogenoemde stadsmariniers in Rotterdam die tot doel hadden de ‘stroperige besluitvorming’ te doorbreken.

daarin is geslaagd. Hier is de vraag hóe ze dit heeft willen doen. Voor deze paragraaf baseren we ons vooral op documenten en informatie van en gesprekken met de huidige programmadirecteur en zijn directe medewerker.¹⁴ Het betreft dus hun weergave van de werkwijze, in combinatie met onze eigen bevindingen. We onderscheiden in de strategie van het programmabureau een aantal opvallende punten.

Een ontwikkelaanpak - Organisaties hebben de neiging te werken in systematische processen. Zelfs al is dat in de praktijk niet altijd het geval, het is de norm in hun opereren. Maar ook de aanpak van ondermijnende criminaliteit is slechts in beperkte mate planbaar. De verleiding is vervolgens groot te vluchten in afstemmingscircuits, beleidsanalyses en 'veel papier'. Het programmabureau heeft er expliciet voor gekozen om hierin niet mee te gaan. Dit sluit aan bij het inzicht dat veelal in het proces zelf pas duidelijk wordt wat de volgende stap zou moeten zijn. Onder het motto 'doen is het nieuwe denken' koos het programmabureau voor een expliciet actiegerichte strategie. Daarbij wordt vaak klein begonnen en naar bevind van zaken uitgebouwd. De beoogde effecten van deze benadering zijn dat de afstand tussen de partners kleiner wordt, dat *quick wins* inspireren tot een vervolg en dat de buitenwacht (inclusief de criminelen) ziet dat er echt wat gebeurt (van der Plas, 2015). Interessant in dat verband is ook de organisatie van zogenoemde scrumsessies rond de vraag 'wie gaat wat wanneer doen?'

Een selectieve opbouw van het netwerk - de noodzaak om in samenwerking doelen te bereiken, geeft aanleiding netwerkvorming als doel op zich te zien. Dit kan een recept zijn voor vrijblijvende verhoudingen: het netwerk als schuilplaats voor passiviteit. Het programmabureau is volgens eigen zeggen steeds op zoek geweest naar sleutelpersonen die iets konden bereiken en ook daadwerkelijk gemotiveerd waren. Men spreekt van 'a coalition of the willing' of van 'witte raven'. 'Draagvlak is belangrijk, maar voor hen die in een winterslaap zitten een reden om door te pitten,' zo kregen we te horen. In het proces van activering kan het noodzakelijk zijn expliciet de confrontatie aan te gaan met functionarissen die meer of minder gelegitimeerd door hun organisatiebelang het proces remmen of saboteren.

Gezag op basis van expertise - er is van het begin af aan gekozen voor een gedeeld plan van aanpak, een gezamenlijke strategie en een voor iedereen aanvaardbare programmastructuur. Deze overeengekomen structuur is echter niet genoeg. Het komt erop deze doelen steeds weer uit te dragen, opdat (nieuwe) partners kunnen worden gemobiliseerd. Het programmabureau is er steeds op uit geweest de doelen - in samenhang met het zogenoemde 9-luik - naar voren te brengen, en daarop ook expertise op te bouwen. Uiteindelijk geeft dat de gezagspositie op grond waarvan acties kunnen worden gestuurd en partijen kunnen worden geactiveerd.

Het gebruik van positionele macht - rond samenwerking in netwerken hangt een vocabulaire van 'horizontalisering'. Omdat tussen organisaties vaak geen hiërarchische verhouding bestaat, lijken vertrouwen en de goede wil over te blijven. Het valt op dat de Taskforce haar gezag niet alleen ontleende aan haar expertise en ontregelende werkwijze, maar dat deze ook werd gelegitimeerd door de gezagspositie van de voorzitter. Uiteindelijk behoeft doorzettingsmacht ook in netwerken vaak een verankering in een positionele machtsverhouding. Indien die niet van de grond komt, is het moeilijk opereren. Tegelijk dient geconstateerd dat de inzet van deze macht toch vooral zacht is geweest - de confrontatie werd eerder gezocht vanuit het programmabureau.

Strategisch gebruik van communicatie - de ontwikkelaanpak is door het programmabureau gepaard gegaan aan een welbewuste inzet van communicatiemogelijkheden. Acties kwamen in de media, boegbeelden werden naar voren geschoven, successen werden gevierd en negatieve berichtgeving¹⁵ werd gecorrigeerd. Maar communicatie beperkt zich niet tot publiciteit naar buiten. Het gaat ook om de inzet van middelen die de partners in het proces prikkelen en sturen. Het gaat om het

14 We maken daarbij tevens gebruik van een paper (Van der Plas, 2015) die zij schreef in het kader van een postacademische cursus 'Organiseren van veiligheid' aan de VU.

15 Bijvoorbeeld toen het Brabants Dagblad op 15 april 2016 kopte dat de aanpak van de georganiseerde misdaad 'een puinhoop' was.

afgeven van signalen, gesprekken aangaan, het onderhouden van relaties en het bewust negeren van negatieve reacties.

Het RIEC heeft, gestimuleerd door de Taskforce, regionale ondermijningsbeelden en quick scans informatiepositie en bestuurlijke weerbaarheid gemaakt. Deze bijdragen aan de informatiepositie van gemeenten en hun partners zorgen voor bewustzijn van de problematiek en motivatie hiermee aan de slag te gaan.

In het vervolg stellen we ons de vraag welke consequenties de hier geschetste werkwijze had voor de door ons onderscheiden acht principes van slagvaardigheid en voor de waardering van de Taskforce door de samenwerkingspartners.

11.5 Over samenwerking en slagvaardigheid

In deze strategische notitie houden we de weergave van de resultaten beperkt. We selecteren wat resultaten uit de achterliggende deelrapportages *Verkennen*, *Bevragen* en *Verdiepen*, die we het meest van belang achten voor het strategisch advies. In deze deelrapportages is veel meer informatie te vinden over de hier aangesneden onderwerpen.

Onderlinge relaties

Een netwerk gaat om relaties tussen de knooppunten. Daarom staan we eerst stil bij de aantallen samenwerkingsrelaties - het gaat hier om gegevens uit de enquête onder de deelnemers. De vijf belangrijkste partners (belastingdienst, gemeenten, OM, politie en RIEC) weten elkaar goed te vinden. Tussen de 90 en 100% van de respondenten van de enquête¹⁶ zegt onderling samen te werken. Alleen de gemeenten en de politie blijven wat achter - 15% van de politiemensen zegt bijvoorbeeld niet samen te werken met het RIEC. Verrassend is dat behalve de belastingdienst de andere sterpartners relatief ook veel contacten (van 20-60%) onderhouden met het maatschappelijk veld - van woningcorporaties tot banken en van recreatieparken tot winkels.

Dit beeld wordt bevestigd in diverse interviews: 'we weten elkaar goed te vinden'. Maar bovendien vinden veel respondenten het belangrijk dat maatschappelijke organisaties meer betrokken worden bij de aanpak dan nu het geval is. Het merendeel van de genoemde contacten zit niet in de netwerkkaart van de Taskforce. *Belangrijke bevinding: de primaire organisaties zijn volgens de respondenten veel met elkaar in contact, maar er valt zonder meer winst te behalen in het uitbouwen van het netwerk naar maatschappelijke organisaties.*

Beoordeling van de slagvaardigheid

We onderzochten de kwaliteit van samenwerking aan de hand van acht criteria voor slagvaardigheid. Over het algemeen is sprake van relatief hoge scores op de principes voor slagvaardigheid. Dat wijst op een zich goed ontwikkelende samenwerking. Van de acht principes voor slagvaardigheid wordt het meest gescoord op drive, regie en actiegerichtheid, daarna komt inhoudelijke richting. Er is wat minder enthousiasme voor de mate van mandaat, de balans tussen controle en vertrouwen, de doorwerking van afspraken en informatie-uitwisseling. Dit beeld sluit aan bij de analyse die we van de documenten maakten: er wordt nauwelijks gerept over zaken als doorwerking, mandaat of het nakomen van afspraken.

Deze bevinding lijkt voort te vloeien uit de eerder geschetste werkwijze van de Taskforce. Zij heeft in belangrijke mate ook op drive aangedrongen - zo blijkt uit al het materiaal dat we hebben. Er zijn overigens wel belangrijke verschillen tussen organisaties, tussen gemeenten en tussen regio's. Respondenten van het OM en van het RIEC zijn minder positief; in West is men wat minder positief dan in Oost; in grote steden wat minder dan in kleinere gemeenten (< 100.000).

16 Van de 801 personen reageerden er 357 (een betrouwbare respons van 45%).

Het zijn maar cijfers, maar ze krijgen betekenis tegen de achtergrond van de documenten en de interviews. Het OM heeft - aldus respondenten - een belangrijke andere instantie waar ze zich toe moet verhouden: de rechtspraak. Er is een professionele neiging om de zaken vanuit een strafrechtelijk perspectief te benaderen: 'houden ze het voor de strafrechter?' Dat is een begrijpelijke houding, zeker gezien de traagheid en het relatief geringe succes in de veroordeling. Daar komt bij dat het openbaar ministerie van oudsher sterk stuurt op productie ('zaken draaien') en problemen kan hebben met het delen van strafrechtelijke informatie met andere partijen. Daardoor komt een beleidsmatiger aanpak al gauw in de knel ('capaciteit!') - zo men daar al voor open staat. *Het OM zou de verhouding tussen een strafrechtelijke en een bestuurlijke aanpak beter kunnen doordenken ten behoeve van de inzet van capaciteit en de kwestie van informatiedeling.*

Ten aanzien van het RIEC geldt dat zijn functie deels overeenkomt met die van de Taskforce. Dat wil zeggen: het zijn beide hulpstructuren om de aanpak te coördineren en te versterken. Het is dan onvermijdelijk dat ze elkaar af en toe in de weg zitten, waarbij het RIEC geneigd is meer beleidsmatig en de Taskforce meer actiegericht te opereren. Het leidt bij RIEC-medewerkers tot een achterblijvende waardering van de samenwerking in de netwerken. Deze tegenstelling moet echter niet worden overdreven. We zien hier een ontwikkeling die afhankelijk is van de fase van het proces en van personen. *We tekenen aan dat de verhouding tussen Taskforce en RIEC goed moet zijn uitgekristalliseerd om wederzijds versterkend te zijn - op het oog is dat nu al meer het geval dan voorheen.*

Verskil tussen Oost en West

Er zijn verschillen in de organisatiestructuur. In regio Oost-Brabant werken vanuit de Taskforce drie ondersteuners ten behoeve van de gemeenten; Zeeland/West-Brabant werkt met vier districtgebonden programmaleiders. Ook de politie is wat anders georganiseerd: Oost heeft negen basisteams met driehoeken; West werkt in vier districten. Op zichzelf zijn deze verschillen geen probleem - er wordt onderling afgestemd en *best practices* worden van elkaar overgenomen. De Taskforce heeft in eerste instantie vooral ingezet op West, omdat daar de *commitment* van burgemeester en politie het grootst was. In de interviews wordt ook wel gerept van een initiële weerstand in Oost. Dit kwam onder andere door een verschillende visie op het doel van de samenwerking en op de werkwijze om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan.

Een cultuurverschil lijkt te zijn dat West meer actiegericht is en 'zogenaamde korte klappen' wil uitdelen, terwijl Oost meer geneigd is op de wat langere termijn te kijken. Voor beide strategieën lijkt iets te zeggen. Sterker nog: in interviews wordt gezegd dat ze over en weer wat van elkaar zouden moeten hebben. Een belangrijke rol speelt het werken met een dashboard, waarmee resultaten zichtbaar worden gemaakt dwars door systemische verhoudingen in. Opvallend is dat de regionale dynamiek bepalend is voor het succes van de landelijke impuls die de Taskforce in wezen is. *Gelijkschakeling van de aanpak in Oost en West is een optie, maar we het lijkt opportuun de verschillen te accepteren en de eigen dynamiek per regio te versterken - men kan wel leren van elkaar.*

De waardering voor de Taskforce

De Taskforce heeft een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van de samenwerking. Maar welke? De meningen verschillen over wat de Taskforce is: van 'dat zijn we allemaal' tot 'eigenlijk niets'. De respondenten zien vooral effect ten aanzien van de drive, de actiegerichtheid en de inhoudelijke richting. Als het gaat om doorwerking van afspraken en het organisatiemandaat blijft die waardering achter (< 50%). Dat geldt eveneens voor de balans tussen controle en vertrouwen (ca 50%). Bij een open vraag naar de bijdrage van de Taskforce komen drie thema's sterk naar voren, waarop zij worden gewaardeerd: aanjagen, verbinden en ondersteunen. Dat geldt dus veel minder voor het coördineren. De waardering is in West over het algemeen groter dan Oost.

De interviews geven weer aanvullende informatie. De waardering is over het algemeen groot, maar de aanpak van de Taskforce was niet altijd pijnloos. Dat zit in zaken als de wijze van aanspreken, de vraag wie er met de eer gaat strijken bij succes en het begrip voor de logica van organisaties. Een van de acht principes is de balans tussen controle en vertrouwen. Zonder controle komt duur-

zame samenwerking vaak moeilijk tot stand. 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. Dit type vertrouwen is in het verleden wel geschaad - er is, aldus een van de respondenten, 'verschil tussen prikkelen en denigrerend zijn'. Vertrouwen komt te voet, maar gaat te paard - je bent het sneller kwijt dan dat je het opbouwt.

De relatief hoge waardering voor de Taskforce heeft ongetwijfeld te maken met de successen in de integrale aanpak en de sterke communicatie in de media. Voor het vervolg achten we het van belang om te investeren in zowel controle als vertrouwen. Een convenant of contract kan de relaties in het netwerk formaliseren waardoor men beter weet waar men aan toe is. Maar voor slagvaardige netwerksamenwerking is het zeker zo belangrijk dat men elkaar weet te vinden, en er daadwerkelijke motivatie ontstaat om gezamenlijk op te trekken. *Een netwerk moet het hebben van de wil tot samenwerking. We achten het van belang om nog meer te investeren in de motivatie om ondermijning gezamenlijk aan te pakken, ook binnen de betrokken organisaties.*

Of de werkwijze van de Taskforce ook is geland

We zagen eerder al dat de relatie tussen de integrale aanpak en de logica van de eigen organisatie lastig kan zijn. Werken afspraken ook door in organisaties? Hebben de deelnemers voldoende mandaat? In de enquête hebben we nog op vier andere manieren gevraagd naar de doorwerking in de eigen organisatie van de aanpak van de Taskforce: hoe staat het in de eigen organisatie met het besef van urgentie, de integrale samenwerking, de balans tussen overleggen en actie en de focus? Lukt het met andere woorden ook daadwerkelijk om met de eigen als één overheid te werken?

Over het algemeen is de *awareness* om de ondermijnende criminaliteit aan te pakken groot. Tweederde werkt daarbij samen met andere partijen. Maar de actiegerichtheid dieper in de organisaties lijkt soms achter te blijven. Ook de focus lijkt niet altijd scherp te staan. Het negenluik waarmee een ordening is aangebracht in de verschillende facetten van ondermijning is bijvoorbeeld niet voor alle respondenten richtinggevend. Dit negenluik is door het programmabureau van de Taskforce en het RIEC ontwikkeld in nauwe samenspraak met professionals. Het lijkt in potentie een overzichtschepend en richtinggevend model. Dat wil echter nog niet zeggen dat het een gedeelde (mentale) map is geworden. Met name bij gemeenten blijft de kennis hierover achter.

Hierbij zij aangetekend dat de Taskforce ook helemaal niet heeft willen sturen op zaken als doorwerking en organisatiemandaat - dat zou haar teveel hebben getrokken in bureaupolitieke complicaties. Uit de interviews is desalniettemin gebleken dat bij het lokale bestuur het bewustzijn van de problematiek enorm is toegenomen - overeenkomstig een van de drie doelen van de Taskforce. Men constateert meer motivatie, men is 'uit de comfort zone', 'de handelingsverlegenheid is doorbroken'. Tegelijk kan het integrale werken nog een stuk beter. Dan gaat het om het - aan de voorkant - betrekken van andere partijen bij het werk, elkaar wat gunnen, integrale doelen opstellen, vrije capaciteit realiseren die snel inzetbaar is.

De doorwerking van de Taskforce blijkt misschien nog wel het meest uit het feit dat de meeste *interviewees* er voorstander van zijn om haar door te zetten in een volgende periode. We zien het interessante verschijnsel dat het optreden van de Taskforce door sommige organisaties niet altijd als even prettig is ervaren, maar dat zij desalniettemin krediet heeft opgebouwd door te blijven hameren op urgentie en door resultaten zichtbaar te maken. *De Taskforce lijkt zich voor de meeste partijen te hebben bewezen. Het is echter belangrijk de doelen en werkwijzen opnieuw vast te stellen en vooral om deze door te spreken tot in het hart van de organisaties.*

11.6 De doorontwikkeling van de Taskforce

Het besluit over de continuering van de Taskforce is genomen terwijl wij dit onderzoek aan het afronden waren. Ons advies is daardoor niet belast met deze principiële vraag. We zouden ook niet geadviseerd hebben om de boel maar op te doeken. Sterker nog, we waren tot een overeenkomstig advies gekomen: de Taskforce heeft gewerkt, maar is nog niet klaar. Ook uit de toetsing van de

enquêteresultaten in de verdiepende interviews staat de meerwaarde recht overeind, vooral rond de *drive* en *awareness* (Engels lijkt wat meer indruk te maken), elkaar beter kunnen vinden, communicatie en het out of the box kunnen denken. De Taskforce zien we als een bron van dynamiek door het nemen van initiatief en het benutten of creëren van incidenten ter bevordering van de slagvaardigheid van netwerken tegen ondermijning in een institutionele omgeving.

Wij spreken in dit verband van een impulsenstrategie, die ten grondslag ligt aan de werkwijze van de Taskforce. Eerder bespraken we drie bronnen van dynamiek in een netwerkstructuur: instituties, incidenten en intenties en individueel initiatief. Instituties hebben het moeilijk in het snel en adequaat acteren in een complexe omgeving. In de praktijk zien we het belang van incidenten en individuele trekkracht. De Taskforce levert impulsen waarmee de aanpak van ondermijnende criminaliteit maatschappelijke meerwaarde krijgt.¹⁷ We vragen tegen deze achtergrond aandacht voor vijf strategische punten voor de toekomst.

Balans tussen degelijkheid en activisme

Er zit een spanning tussen gewoon aanpakken en institutionele traagheid. Deze komt op alle mogelijke manieren terug in het onderzoeksmateriaal. In het kader van het aanpakken vallen termen als korte klappen, gewoon beginnen en dan bijstellen, activisme. Vanuit die houding is commentaar op trage besluitvorming, bureaucratisch gedoe, institutioneel geneuzel. Daar staat tegenover het perspectief van de institutionele traagheid (bijvoorbeeld van de rechtspraak), de continuïteit, de programmatische aanpak, het beleidsmatige onderzoek. We achten beide perspectieven legitiem en van belang. Het geeft ons zelfs aanleiding aan ons model van slagvaardigheid een negende principe toe te voegen: de balans tussen degelijkheid en activisme.

In de aanpak van *wicked problems* is 'gewoon doen' van belang; de complexiteit staat een volledig vooraf vast te stellen strategie in de weg. Daar staat het risico tegenover van ad hoc optreden, waarbij deelnemende partijen (en wellicht ook de publieke opinie) het idee krijgt dat er maar wat wordt gedaan. In de interviews wordt ook wel gesproken dat 'de korte klap' vooral ook een 'rake klap' moet zijn. De hele keten c.q. het gehele netwerk moet mee, en dat is bij een sterk activistische aanpak niet zomaar gerealiseerd. Het is de kunst steeds opnieuw de goede verhouding te vinden tussen organisatie en spontaniteit, tussen strategie en aanpakken, tussen structuur en improvisatie. Dat vraagt om netwerkcompetenties bij de aanjagers en intermediërende instrumenten. In het zogenoemde 'dashboard' en in 'de ondermijningsbeelden' zijn interessant instrumenten gevonden om deze verhouding 'te regelen'. Er is het belang van 'het doen', onder de conditie van goed volgen wat er gebeurt en werken aan het commitment van de organisaties.

Er kan nog veel meer integraal

We komen met enkele sleutelpersonen tot de conclusie dat het integraal nog veel beter kan. Dit geldt zowel voor de aanpak van de primair betrokken partijen als voor de samenwerking met derden. Vanuit het programmabureau valt vaak de hartenkreet dat de vrijblijvendheid eruit moet. Wil een integrale aanpak succes hebben, dan is dat cruciaal - we spraken van een gedeeld gevoel van urgentie. Maar zelfs als dat er is, kan het nog voorkomen dat er teveel oponthoud is in de aanpak van problemen. Dan gaat het over zaken als 'elkaar successen gunnen', 'aan de voorkant betrekken' en 'weten wat je aan elkaar hebt'. Maar hoe bestrijd je 'vrijblijvendheid' van dit soort relatief vage condities? In termen van het programmabureau: 'hoe wordt de aanpak onontkoombaar?'

We achten het zinvol een onderscheid te maken tussen ketenpartners en netwerkpartners. Gegeven de grote hoeveelheid relevante partijen is het logisch te spreken van een netwerk - dat heeft per definitie een enigszins los karakter, waarin vertrouwen een cruciale rol speelt. Bij een *netwerk* gaat het om een (vrijwillig) verband tussen partijen die een belang hebben bij samenwerking. Bij een netwerk gaat het veel vaker om afspraken, toezeggingen, vertrouwen. In de woorden van de

¹⁷ Op dit moment hebben we te weinig over de plannen voor een actie- of programmacentrum voor Zeeland / West-Brabant. Mocht dit centrum er komen, dan zal het van belang zijn om de relatie tussen Taskforce, RIEC en Actiecentrum goed te doordenken op de vraag of er ruimte is voor drie hulpstructuren.

Taskforce-voorzitter: ‘overreden, overtuigen en enthousiast maken’. Het komt er voor de Taskforce op aan het gehele repertoire van ‘verleiden’ tot ‘afdwingen’ in huis te hebben.

Maar binnen het netwerk is wel degelijk ook sprake van stukken keten. Bij een *keten* gaat het om samenwerking tussen partijen, waarbij de ene partij is afhankelijk van de snelheid en de kwaliteit van de andere. In een keten kunnen daarom stevige afspraken zinvol zijn tussen partijen, bijvoorbeeld in de vorm van contracten. Het zet druk op ‘het leveren’ van tussenproducten waarvan de andere partij afhankelijk is. Daar waar sprake is van dergelijke afhankelijkheid kan de rol van de Taskforce op basis van instemming dwingender zijn en kunnen zelfs contracten een rol spelen.

Benoem de (wisselende) rollen van de Taskforce

In het verlengde van voornoemd repertoire van de Taskforce (van verleiden tot afdwingen) moet zij zich bewust zijn van de verschillende rollen die zij speelt. Het is verleidelijk om een groot systeem te ontwikkelen dat vanuit de Taskforce wordt gecoördineerd. Betrokkenen realiseren zich dat dat onmogelijk en zelfs onwenselijk is. Toch achten we een explicitering van de functie van de Taskforce van groot belang om de verhoudingen tussen de partijen te optimaliseren. De Taskforce speelt op zijn minst drie rollen - zo concluderen wij op basis van ons onderzoek. Taskforce en netwerk dienen zich bewust te zijn van de stijlwisselingen die gepaard gaan met de rolwisseling.

1. *De katalysator in de aanpak* - deze rol verwijst naar de meest genoemde functie waarmee we deze notitie ook openen. Het gaat hier om aanjagen, versterken van de ‘awareness’, initiatieven nemen en incidenten creëren. Deze rol begint bij een onafhankelijke positie van de Taskforce (reden waarom het RIEC de functie van de Taskforce niet kan overnemen). Na zes jaar lijkt deze rol geaccepteerd, maar het is te weinig als de Taskforce zich daartoe zou beperken.

2. *De beheerder van het proces* - het gaat hier om het onderhouden van de relaties, het verbinden en verknopen, het zicht houden op samenwerkingsrelaties, het creëren van ‘flow’ tussen partijen, het tegengaan van vrijblijvendheid, het desgewenst het opstellen van contracten met partners. We benadrukken hier het belang van de balans tussen controle en vertrouwen, zoals eerder uiteengezet.

3. *De innovator in het netwerk* - de Taskforce stimuleert het ‘out of the box-denken, organiseert zogenoemde ‘scrumsessies’, houdt zicht op goede voorbeelden (*best practices*) en brengt deze in op andere plaatsen. In deze rol kan de Taskforce zelfs een voorbeeldfunctie hebben voor het gehele land.

Wij achten een articulatie van deze rollen van belang - nogmaals deze kunnen wisselen afhankelijk van de situatie. Het betekent ook dat naar onze overtuiging de Taskforce ook iets niet moet doen, namelijk structurele taken op zich nemen of stiekem toch gaan uitvoeren. Het RIEC heeft een meer structurele rol met name waar het gaat om het centrale beheer van informatie (dashboard) en het verrijken daarvan door middel van analyses. Katalyseren, beheren en innoveren - daaruit bestaan de toe te voegen impulsen van de Taskforce aan de samenwerking van organisaties vanuit het algemeen belang (de één-overheidsgedachte).

Organisaties moeten nog meer meedoen

Ons gehele onderzoek overziend blijkt dat het meekrijgen van organisaties in de aanpak van ondermijning een belangrijk struikelblok blijft. Dit is logisch - en zelfs een belangrijke reden voor de instelling van de Taskforce - vanwege de eigen (financiële) belangen van de organisatie, de eigen kernfunctie en de (interne) machtsverhoudingen. Ook de schaal kan een rol spelen: de belastingdienst is bijvoorbeeld landelijk georganiseerd en heeft geen vanzelfsprekend lokaal *commitment*. Er blijven volgens verschillende respondenten nog veel zaken op de plank liggen. Een netwerk van organisaties is alleen slagvaardig als er mandaat is voor de deelnemers en als afspraken van hoog tot laag en omgekeerd ook doorwerken.

De Taskforce blijft haar functie van aanjager vervullen, maar haar arm reikt niet verder dan de individuele relaties die zij aangaat. We begrijpen de suggestie van het programmabureau om ook

binnen de organisaties een ‘aanjager’ aan te stellen. Concreet zou het gaan om de organisatie van het mandaat, het begeleiden van de informatie-uitwisseling en het laten doorwerken van afspraken. Partijen hebben allemaal eigen belangen in combinatie met gebrek aan capaciteit (met name OM, politie en kleine gemeenten). Maar capaciteit kan net als privacy ook een alibi vormen om niet te hard van stapel te hoeven lopen. We achten het van belang om te benadrukken dat er goede redenen kunnen zijn - in ieder geval redenen op grond waarvan met respect gekeken moet worden naar de overwegingen van organisaties.

Maatschappelijke responsabilisering

We hebben het in de inleiding van deze notitie terloops aangekaart: ondermijning is een verraderlijk onderwerp. De urgentie om het tegen te gaan is groot, maar de ervaren noodzaak daartoe is niet altijd even groot. Velen hebben er namelijk ook voordeel bij en de zaken zijn ingewikkeld. Zelfs direct betrokken partijen als politie, justitie en de belastingdienst hebben moeite om een afweging te maken ten opzichte van andere prioriteiten. Dit geldt zeker ook voor gemeenten. Toch is er onder andere door toedoen van de Taskforce belangrijke winst geboekt. De direct betrokkenen in het netwerk onderkennen de urgentie en zien effect.

Zoals ook bij andere veiligheidsvraagstukken bestaat vanuit de Taskforce de behoefte om eerder, sneller en effectiever te kunnen optreden. In dat verband wordt gesproken van een maatschappelijk barrièremodel, waarbij ook woningcorporaties, het bedrijfsleven en infrastructurele voorzieningen in de aanpak worden betrokken. We zouden kunnen spreken van responsabilisering (Garland, 1996) van allerlei maatschappelijke partijen voor de aanpak van de ondermijnende criminaliteit. Tot onze verrassing worden al vrij veel relaties onderhouden met deze ‘maatschappelijke partijen’. De ervaring in het criminaliteitspreventiebeleid leert echter dat er niet te vanzelfsprekend vanuit moet worden gegaan dat maatschappelijke partijen zich zomaar verantwoordelijk voelen voor veiligheidsvraagstukken. Zij moeten een (eigen) belang zien en aanwijzingen krijgen hoe ze kunnen optreden, zoals ook uit de interviews nadrukkelijk naar voren is gekomen.

Voor de organisatie van zo een breed veld van repressieve en preventieve factoren ontwikkelden we eerder het zogenaamde voetbalmodel. De gedachte hierachter is dat de spelers van achteruit naar voren spelen en daarin ruggensteun en coaching krijgen. De horeca moet bijvoorbeeld concrete aanwijzingen c.q. verzoeken krijgen over wat zij geacht wordt te doen. En als het erop aan komt moet er ruggensteun zijn vanuit meer repressieve instanties. Teneinde het spel zoveel mogelijk voorin te spelen, dient het veld van achteruit naar voren te worden ingericht (Boutellier, 2007). Dat geeft het volgende beeld.

Justitie staat in de goal en kan als het eropaan komt straffen uitdelen. Partijen als politie en stadstoezicht (en in dit geval ook de belastingdienst) vormen de verdediging. Zij zijn gericht op risicobeheersing. Het middenveld bestaat uit organisaties met andere doelstellingen (horeca, woningcorporaties, recreatieparken en dergelijke), maar in normerende zin zijn ze van belang voor de aanpak. In de voorhoede staan de (verbanden tussen) burgers in de wijken. Een klakkeloos appel op maatschappelijke organisaties en burgers om iets te doen tegen georganiseerde drugscriminaliteit heeft geen zin als het niet gekoppeld is aan een concreet handelingsperspectief en een stevige basis in het achterveld.

Deze beweging naar voren toe is zonder meer aantrekkelijk, maar vraagt tegelijkertijd veel energie. Het zou hier toch vooral om een selectieve prikkeling moeten gaan van partijen rond concrete problemen of in het kader van concrete projecten. We pleiten er daarnaast voor om meer in te zetten op de doorwerking van de aanpak richting de veroordeling c.q. de rechterlijk macht. Een korte klap moet ook raak zijn - zoals door diverse interviewees is gezegd. We kwamen verhalen tegen dat incasso van boetes vijf jaar kan duren en dat het aantal veroordelingen zeer beperkt blijft. Een louter strafrechtelijke aanpak schiet tekort, maar een tekortschietend strafrechtelijk vervolg kan desastreus zijn voor de bestuurlijke samenwerking, en een aanmoediging voor ondermijnende activiteiten.

11.7 *Tot besluit*

Bij aanvang van dit onderzoek hadden we een vermoeden van de omvang van de netwerken en van de werkwijze van de Taskforce. Alles bleek echter nog groter, ingewikkelder en intenser dan we vermoedden. Er is geen sprake van één netwerk van organisaties, maar de zuidelijke aanpak van ondermijning is een geheel van netwerken en netwerkjes. De Taskforce is noodzakelijk gebleken als ondersteunende hulpstructuur en heeft als strategische aanjager van de samenwerking en de inzet goed gewerkt. Maar er zijn talloze verbeteringen mogelijk, zoals ook door de Taskforce zelf wordt onderkend. Wij hebben er een wat abstractere schep bovenop gedaan vanuit het idee van een impulsenstrategie.

De kracht van de Taskforce ligt in het actief interveniëren in de processen met steeds dezelfde doelstelling voor ogen: het actief aanpakken en terugdringen van ondermijnende criminaliteit. Als zodanig levert de werkwijze van de Taskforce ook een extra inzicht op over samenwerking in overheidsnetwerken. De institutionele logica, en de stroperigheid van samenwerkingsprocessen die daaruit voortvloeit, kan worden doorbroken door een lokaal gelegitimeerde partij van buiten. In dit geval ging het om een nationaal 'instrument', waarvan het belang in ieder geval in één regio werd onderkend. De kunst is een balans te vinden tussen degelijkheid en actie; analyse en aanpakken; institutionele verantwoordelijkheid en de wil om daadwerkelijk op te treden.

We zien de Taskforce als de generator van impulsen waarmee de ondermijning van de kwaliteit van onze samenleving kan worden bestreden. Voor het realiseren van deze strategie hebben we vijf ontwikkelmogelijkheden beschreven. Het begrip impulsen is welbewust gekozen: geen groot dekkend systeem organiseren, niet zonder meer vertrouwen op de slagkracht van organisaties en het prikkelen tot actie en ambitie. 'Als je de lat niet hoger legt, ga je ook niet hoger springen' (dixit Johan Cruijff). Tegelijk onderkent het begrip impulsen de eigen logica van de staande organisaties - het veronderstelt kennis van zaken en interne logica. Voor een nieuwe fase van de Taskforce is het van belang de functies van de Taskforce opnieuw te definiëren en vooral goed met de partners door te spreken. Ook dient de continuïteit van sleutelposities in het proces te worden bewaakt (ook of juist bij wisselingen van de wacht). De rake klap moet ook op de lange termijn gegeven kunnen worden.

Literatuur

- Barabási, A. (2002). *Linked: How everything is connected to everything else and what it means for business, science and everyday life*. London: Plume/Penguin.
- Boutellier, H. (2007). *Nodale orde; veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving* (oratie). Amsterdam: VU-FSW.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma.
- Boutellier, H. (2015a). *Lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij. Tien principes voor geïnspireerd doen samenleven*. Den Haag: Boom Lemma.
- Boutellier, H. & Groot, I. de. (2010). *Tussen complexiteit en slagvaardigheid: Dynamische processen in veiligheidsnetwerken*. Amsterdam: Vrije Universiteit (FSW: Dynamics of Governance).
- Castells, M. (2004). *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume II: The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- Dijk, J.A.G.M. van (1991). *De netwerkmaatschappij. Sociale aspecten van nieuwe media*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Garland, D. (1996). The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society. *British journal of Criminology*, 36(4), 445-471.
- Noordanus, P.G.A. (2016). *Weerbare overheid; weerbare burgers. De aanpak van de georganiseerde criminaliteit in Brabant en Zeeland in perspectief*. Tilburg: z.u.
- Onderzoeksgroep Veiligheid & burgerschap (2016). *Perspectieven op veiligheid. Van burgerkracht tot Veerkracht*. Amsterdam: VU FSW.
- Plas, van der F. (2015). De Taskforce Brabant-Zeeland: 'partners in crime' in beweging.
- Roberts, N.C. (2000). "Wicked Problems and Network Approaches to Resolution.," *The International Public Management Review*, Vol. 1, 1.
- Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam: Atlas.

Colofon

Opdrachtgever
Auteurs

De Taskforce Brabant
Drs. J. Broekhuizen
Prof. dr. J.C.J Boutellier
M. van Kapel, MSc
F. Hermens

Met medewerking van
Omslag
Uitgave

Kenniswerkplaats Veiligheid & Veerkracht
Ontwerppartners, Breda
Verwey-Jonker Instituut
Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht
T (030) 230 07 99
E secr@verwey-jonker.nl
I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-749-1

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2016.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

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

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



Impulsen tegen ondermijning Onderzoeksrapport & Strategische notitie

De infiltratie van legale branches door criminele organisaties nam in Brabant en Zeeland dusdanige vormen aan dat er een Taskforce werd ingesteld. De Taskforce stimuleert samenwerking tussen verschillende partijen om deze vorm van ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. We deden een uitgebreid onderzoek naar de werkwijze van en waardering voor deze Taskforce Brabant - Zeeland. Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende partijen? Is deze samenwerking slagvaardig te noemen, gelegd langs een wetenschappelijke meetlat voor slagvaardigheid? Welke bijdrage heeft de Taskforce hieraan geleverd? Naast de weergave van de onderzoeksbevindingen bevat dit rapport een strategisch advies voor de doorontwikkeling van de Taskforce.

