

# Een effectieve bovenwereld?

*Een onderzoek naar de netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland*



Radboud Universiteit 

M.I. (Martine) Roks

Radboud Universiteit Nijmegen – Faculteit der Managementwetenschappen

Master thesis Public Administration -MSc Governing of Safety

Thesisbegeleider: dr. S.C.H. André (Stéfanie)

April 2022

In opdracht van de Gemeente Beuningen en het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland

Praktijkbegeleider: D.A. Bergman (Daphne)

## VOORWOORD

Op 23 april 2012 startte ik mijn loopbaan als aspirant-politiekundige bij het voormalig politiekorps Brabant Zuid-Oost. Ik begon net aan mijn 18<sup>e</sup> levensjaar en wist niet wat mij te wachten stond. Werken voor de overheid begint vanuit het intrinsieke gevoel een positieve bijdrage te willen leveren aan de samenleving. Een warm politiekorps, dat aanvoelde als een familie, maakte dat ik iedere dag opstond met een glimlach. Mijn trajectbegeleider van de politie Dick van den Broek is voor mij van onschatbare waarde geweest. Deze periode heeft mij gevormd tot wie ik nu ben en wil zijn.

Na een mooie studie- en werkperiode bij de politie wilde ik mijn vleugels verder uitslaan. Ik zocht naar het creëren van een pad waarin zelfontwikkeling centraler kwam te staan. Dat vond ik uiteindelijk in een baan als beleidsadviseur Veiligheid bij de gemeente Beuningen in combinatie met de master Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Een nieuwe organisatie leren kennen en gelijktijdig starten met een opleiding is niet makkelijk. Zonder steun van mijn werkgever en collega's had ik nooit zulke grote stappen kunnen maken. Ik wil ook mijn dankbaarheid uitspreken aan thesisbegeleider Stéfanie André. Haar persoonlijke betrokkenheid heeft mij geholpen de stip aan de horizon in het zicht te houden. In het bijzonder wil ik mijn studiegenoten Hilal Taşçılar en Anne Kuijpers bedanken. Jullie onvoorwaardelijke steun heeft ertoe bijgedragen dat ik door de pre-master en specialisatie Besturen van Veiligheid heen vloog.

Afsluitend wil ik mijn dankbaarheid uitspreken naar mijn persoonlijke omgeving. De support die ik van jullie heb mogen ontvangen is groot geweest. Mijn ambities steek ik niet onder stoelen of banken. Jullie steunen mij en vormen de wortels van mijn persoonlijke groei.

Vol trots presenteer ik u mijn masterthesis. Ik wens u veel leesplezier.

Martine Roks

Vught, 18 april 2022

## SAMENVATTING

De actoren van het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland hebben in de loop der jaren stappen gezet om de aanpak van ondermijning te verbeteren. Op operationeel, tactisch en strategisch niveau is zichtbaar dat er commitment is voor de aanpak, vanuit het intrinsieke gevoel van urgentie om de georganiseerde criminaliteit in de samenleving te bestrijden. Belangrijke stappen zijn het prioriteren van het onderwerp op strategisch niveau, het aannemen en werven van ondermijningscoördinatoren bij de politie en de gemeente en het veelvuldig uitvoeren van integrale (preventieve) ondermijningscontroles. Deze stappen hebben geleid tot de noodzaak om meer en effectiever samen te werken. Uit zowel wetenschappelijk onderzoek als de praktijk blijkt dat de netwerksamenwerking voor het aanpakken van complexe problemen van ondermijning moeilijkheden met zich meebrengt. Daarom is in dit onderzoek onderzocht welke factoren van invloed zijn op een effectieve aanpak van ondermijning in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat er succes- en faalfactoren zijn die invloed hebben op netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning. De succesfactoren zijn vertrouwen, doelconsensus, governancestructuur en samenwerking als leerproces; de faalfactoren zijn inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheid, oftewel netwerkspanningen.

Om de factoren in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland te onderzoeken is gebruikgemaakt van documentenonderzoek, sociale netwerkanalyse en interviews. Verschillende actoren, betrokken bij het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland, zijn geïnterviewd. De resultaten van het onderzoek zijn in een synthese met elkaar verbonden.

De conclusie is dat de theorie toepasbaar is op het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat de netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland als effectief kan worden beschouwd. Er is een zekere kans op een effectieve aanpak van ondermijning, omdat er meer succes- dan faalfactoren aanwezig zijn. Wel is het verschil tussen de succes- en de faalfactoren minimaal. Van alle succesfactoren is vertrouwen het meest aanwezig in het netwerk, terwijl institutionele onzekerheid leidt tot de meeste netwerkspanningen. Ook leidt de dichtheid van de netwerkstructuur tot ambiguïteit in taken en verantwoordelijkheden. De organisaties die verder van het netwerk afstaan, zijn over het algemeen tevredener over de netwerksamenwerking.

Aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek worden praktische en theoretische aanbevelingen gedaan. De praktische aanbevelingen ter bevordering van de effectiviteit zijn: het verlagen van de ambiguïteit, het betrekken van sleutelfiguren, het organiseren van heisessies en het verlagen van de kwetsbaarheid van de ondermijningscoördinator. De theoretische aanbevelingen voor vervolgonderzoek zijn het onderzoeken van: de samenhang van factoren, de sociale netwerkstructuur en de organisaties in plaats van de actoren.

## Inhoudsopgave

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>1</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>2</b>
<b>Hoofdstuk 1. Inleiding</b> .....	<b>7</b>
1.1. Aanleiding .....	7
1.2. Probleemstelling.....	9
1.3. Voorbeschouwing theoretisch kader .....	10
1.4. Voorbeschouwing methodologisch kader.....	10
1.5. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie .....	11
1.6. Leeswijzer .....	12
<b>Hoofdstuk 2. Het beleidskader</b> .....	<b>13</b>
2.1. Integrale beleidsaanpak .....	13
2.2. Ondernijmingsbeleid op nationaal-, regionaal-, en lokaal niveau .....	14
<b>Hoofdstuk 3. Theoretisch kader</b> .....	<b>19</b>
3.1. Ondernijming als complex probleem .....	19
3.2. Definitie.....	20
3.3. Effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondernijming .....	22
3.4. Netwerkfactoren .....	23
3.5. Conceptueel model.....	30
<b>Hoofdstuk 4. Methodologisch kader</b> .....	<b>33</b>
4.1. Type onderzoek .....	33
4.2. Positie onderzoeker .....	33
4.3. Onderzoeksstrategie .....	34
4.4. Dataverzameling en analyse .....	36
4.5. Operationalisatie.....	40
4.6. Kwaliteit .....	46
<b>Hoofdstuk 5. Resultaten</b> .....	<b>48</b>
5.1. Casusbeschrijving aanpak van ondernijming Tweestromenland .....	48
5.2. Samenwerkingsplatformen in de aanpak van ondernijming Tweestromenland .....	49
5.3. De actoren van het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland in kaart .....	51
5.4. Effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondernijming .....	58
5.5. Succesfactoren in de aanpak van ondernijming in Tweestromenland .....	61
5.6. Faalfactoren in de aanpak van ondernijming in Tweestromenland .....	66

5.7. Eindscores Veiligheidsnetwerk Tweestromenland.....	71
5.8. Synthese .....	77
<b>Hoofdstuk 6. Conclusie en discussie .....</b>	<b>80</b>
6.1. Antwoord op onderzoeksvragen.....	80
6.2. Reflectie .....	84
6.3. Aanbevelingen.....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>88</b>
<b>Bijlagen .....</b>	<b>90</b>
Bijlage 1: Sociale netwerkanalyse (SNA) en Interviewgide .....	90
Bijlage 2: Sociale Netwerkanalyse (SNA) .....	93
Bijlage 3: Data sociale netwerkanalyse (SNA) .....	94

## Hoofdstuk 1. Inleiding

*‘Een georganiseerde overheid tegenover georganiseerde criminaliteit’* is een veel gehoorde uitspraak in het publieke werkveld in de aanpak van ondermijning. De aanpak van ondermijning is de laatste jaren niet meer weg te denken uit de veiligheidsplannen van gemeenten, politie, het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en andere overheidspartners zoals de Belastingdienst, energieleveranciers en woningcorporaties. Georganiseerde misdaad raakt de hele samenleving en kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting (Lam et al., 2018, pp. 16 - 17). Voor illegale activiteiten zijn vaak legale activiteiten nodig, dit is het snijvlak van de onderwereld met de bovenwereld. Deze legale activiteiten worden misbruikt voor criminele doeleinden. Ondermijning wordt door Lam et al. (2018) ook wel sluipend gif genoemd, het sluipt langzaam en onzichtbaar de samenleving binnen en men heeft het pas door als het te laat is. Volgens Boutellier et al. (2020) wordt er gesproken over een nieuwe veiligheidsstrategie waarin de georganiseerde overheid alle instrumenten en middelen inzet welke nodig zijn om ondermijning te bestrijden. De aanpak behoeft samenwerking tussen diverse partners om ondermijning ‘in het hart’ te raken (Boutellier et al., 2020). In deze thesis wordt er gekeken naar de aanpak van ondermijning op lokaal niveau. Specifiek richt dit onderzoek zich op het verklaren van de effectiviteit in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland, waarbij wordt gekeken naar randvoorwaarden voor een succesvolle netwerksamenwerking.

### 1.1. Aanleiding

Ondermijning is een breed begrip. Boutellier et al. (2020) geven aan dat dit begrip met name wordt gebruikt door professionals om besef en urgentie voor het veiligheidsprobleem te mobiliseren. Waar de betekenis voorheen bestond uit veelal losse definities, zoals mensenhandel, wapenhandel, drugs- en geweldsdelicten, verruilen de definities zich voor het containerbegrip ondermijning. Ondermijning duidt op het ontstaan van de verwevenheid tussen de boven- en onderwereld wanneer criminelen gebruik maken van legale structuren voor de uitvoering van de criminele activiteiten en de bovenwereld hierdoor (on)bedoeld criminaliteit faciliteert. In de praktijk wordt meestal de volgende definitie gehanteerd (Lam et al., 2018, p. 18): “Ondermijning is het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze maatschappij met ontwrichtende gevolgen op maatschappelijke terreinen”. Sinds een aantal jaar worden er schattingen gemaakt van de financiële impact van ondermijning op de samenleving en werd het onderwerp een vast onderdeel op de politieke agenda. Daarmee werd ook het bewustzijn en de noodzaak bij de lokale overheden gevormd (Boutellier et al., 2020).

De aanpak van ondermijning is van groot belang omdat ondermijning veel verschillende gevolgen kan hebben in de samenleving. Zo kan ondermijning leiden tot oneerlijke concurrentie, aantasting van de integriteit en kan het de samenleving ontwrichten (Boutellier et al., 2020). Ondermijning kan ook uitmonden tot een impactvol incident. In de volgende casusbeschrijving wordt een incident

weergegeven, waarin wordt getoond hoe georganiseerde criminaliteit impact kan hebben op de (lokale) samenleving:

*Op klaarlichte dag, op maandag 6 juli 2020 omstreeks 08.00 uur werden er schoten gelost op de Burgermeester Geradtslaan in de gemeente Beuningen (De Gelderlander, 2020). Een man werd neergeschoten en overleed later in het ziekenhuis aan zijn verwondingen. De incidentlocatie bevindt zich in het centrum, naast een basisschool. Er waren die ochtend veel getuigen en de impact op de lokale samenleving was groot. Na uitgebreid politieonderzoek wordt er van uit gegaan dat het slachtoffer om het leven is gebracht door een vergissing. Het bleek te gaan om een persoonsverwisseling (Opsporing verzocht, 2020).*

*De burgemeester van de Gemeente Beuningen liet in een reactie het volgende weten (Gemeente Beuningen, 2020): “Er was vanochtend een dodelijk schietincident op de Burgemeester Geradtslaan. Ik ben erg geschrokken. Als gemeente en politie staan we voor en werken we aan een veilige gemeente Beuningen. De veiligheid van onze inwoners staat voorop. Een schietincident in onze gemeente tolereren we niet. De politie is bezig met onderzoek naar de toedracht van dit incident. Ik sta in nauw contact met hen. Er waren vanochtend veel inwoners die iets van het incident meekregen. Dat heeft impact. Vanavond staan we samen met onze inwoners stil bij de impact van de gebeurtenis. Dat vindt vanavond plaats in de Lèghe Polder. Inwoners kunnen met mij in gesprek. Daarbij worden we ondersteund door Slachtofferhulp Nederland, het Sociaal Team en de politie.”*

Het is belangrijk dat de overheid zich op verschillende niveaus inzet tegen ondermijning. Van der Steen et al. (2016) benadrukken dat het relevant is dat alle partners in de aanpak van ondermijning dienen te opereren vanuit één overheid. Sinds een aantal jaren kennen lokale overheden een integrale aanpak onder de naam Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC). Dit is een samenwerkingsvorm tussen gemeenten, politie, OM en andere partners waaronder de Belastingdienst en woningcorporaties. Het RIEC bundelt de krachten om te komen tot een effectieve en efficiënte aanpak van ondermijning (RIEC, z.j.).

Naast het overkoepelende centrum bestaan er uitvoeringsgerichte samenwerkingsverbanden zoals, het Ondermijningsteam Tweestromenland (hierna: OTSL). In het OTSL werken de gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Wijchen, West Maas en Waal samen met de politie, het OM, de energieleveranciers en de omgevingsdiensten om in de praktijk uitvoering te geven aan het bestrijden van ondermijning. Het OTSL verzamelt informatie van de leden, beoordelen de informatie in gezamenlijkheid, bereiden integrale acties voor en voeren deze uit. Op deze wijze worden er concrete stappen gezet in de aanpak van ondermijning. Naast de concrete stappen van het OTSL en de kennisimpuls van het RIEC, wordt er, aan de hand van een veiligheidsstrategie Oost-Nederland,

geprioriteerd door de Stuurploeg ondermijning. Hieraan nemen deel; de politie, één vertegenwoordiger van de zes gemeenten en het OM. In de Districtelijke Stuurploeg wordt geprioriteerd, casuïstiek gewogen en capaciteit verdeeld.

Dan is er ook nog een intergemeentelijke Gezagsdriehoek waaraan de teamchef van de politie, de zes burgemeesters van de gemeenten en de officier van Justitie deelnemen. Ook zij hebben in het Integrale Veiligheidsplan Tweestromenland de aanpak van ondermijning geprioriteerd en dragen verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid van het geografische gebied Tweestromenland. In de regio Tweestromenland is er sprake van verschillende samenwerkingsvormen die zich bezighouden met de aanpak van ondermijning. De burgemeester van Beuningen, Daphne Bergman (persoonlijke communicatie, 7 juni 2021) geeft het volgende aan: “Er is duidelijk sprake van verschillende samenwerkingsvormen waar de deelnemers de noodzaak zien tot een gezamenlijke aanpak, dit leidt soms tot een spaghetti van overlegstructuren”. Ook leidt dit in een complexe governancestructuur tot veel onnodige bestuurlijke drukte. Deze onduidelijke overlegstructuren hebben invloed op de effectiviteit van het netwerk (Daphne Bergman, persoonlijke communicatie, 7 juni 2021). Daarnaast stelt strategisch veiligheidsadviseur van Tweestromenland Marjolein Herweijer, dat de georganiseerde misdaad zich niet aan structuren van de overheid houdt en daar dwars doorheen gaat (persoonlijke communicatie, 1 juni 2021).

Er is volgens Van Steden en Boutellier (2010, p. 22) weinig bekend over hoe lokale veiligheidsnetwerken er uit zien en hoe zij functioneren. In de aanpak van ondermijning wordt in het veiligheidsnetwerk veel gesproken over ‘als organisatie pakken we aan’ of ‘als organisatie zetten we in op’, maar soms wordt vergeten dat de netwerkstructuur kan worden herleid tot de mensen achter de organisatie. Wanneer overheidsorganisaties samenwerken, is er altijd sprake van relaties tussen personen. Deze relaties bestaan uit sociale interactieprocessen welke direct of indirect kunnen plaatsvinden. Ook bepaalt de positie van een persoon in een netwerk mede de beperkingen en kansen die deze persoon namens de organisatie zal tegenkomen. Daarom is het belang sociale relaties, interactieprocessen en posities in Tweestromenland in kaart te brengen voor het voorspellen van actorresultaten zoals prestaties, gedrag of overtuigingen (Borgatti et al., 2018).

## 1.2. Probleemstelling

Er is binnen Tweestromenland sprake van een netwerk waarin veiligheidspartners gezamenlijk een aanpak vormen tegen georganiseerde misdaad. Het is van belang inzichten te krijgen in welke factoren noodzakelijk zijn voor een succesvolle netwerksamenwerking, waardoor ‘de georganiseerde overheid tegenover georganiseerde misdaad’, nader in haar effectiviteit kan worden begrepen. Naast een effectieve netwerksamenwerking is het van belang te schetsen hoe organisaties zich tot elkaar verhouden en wat de kwaliteit van de interactie tussen de mensen achter de organisaties is. Op deze wijze komt men tot het begrijpen van de samenwerking tussen mensen in het netwerk (Borgatti et al., 2018).

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Inzicht bieden in factoren die relevant zijn voor een succesvolle netwerksamenwerking en het begrijpen van de sociale samenhang van actoren in het veiligheidsnetwerk, teneinde bij te dragen aan een effectieve aanpak van ondermijning in Tweestromenland.

De centrale hoofdvraag van deze masterthesis luidt als volgt: *“Welke netwerkfactoren dragen bij aan een effectieve aanpak van ondermijning in Tweestromenland?”*

Om een antwoord te formuleren op de centrale vraagstelling, zijn drie deelvragen opgesteld.

- I. Wat leren netwerktheorieën ons over bepalende factoren voor succesvolle samenwerking in netwerken?
- II. Hoe ziet het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland er uit en hoe wordt de samenwerking vormgegeven?
- III. In hoeverre zijn de factoren voor een effectieve netwerksamenwerking aanwezig in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland en in hoeverre hebben zij een (positieve) invloed op de aanpak van ondermijning?

### 1.3. Voorbeschouwing theoretisch kader

In het theoretisch kader worden verschillende definities, gerelateerd aan het onderzoek en aan de hand van de wetenschappelijke literatuur, uiteengezet. Allereerst worden de verschillende definities van ondermijning weergegeven, waarnaar een handzame definitie voor dit onderzoek wordt gevormd. Vervolgens worden wetenschappelijke definities van netwerken en effectief samenwerken, in kaart gebracht. Aan de hand van het concept netwerk(effectiviteit) worden netwerkspanningen uit de wetenschappelijke literatuur weergegeven. Daarnaast wordt in het theoretisch kader ook het leerproces in- en tussen organisaties beschreven. De wetenschappelijke inzichten uit het theoretisch kader zullen leiden tot factoren die van invloed zijn op een effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning. Afsluitend aan dit hoofdstuk, zal een conceptueel model en een matrix worden weergegeven.

### 1.4. Voorbeschouwing methodologisch kader

Dit onderzoek is verklarend van aard. Er wordt getracht een verklaring te geven voor sociale interactieprocessen in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland, waarbij rekening wordt gehouden met factoren voor een succesvolle netwerksamenwerking. Binnen het onderzoek wordt gebruikgemaakt van een enkelvoudige casestudy, namelijk: het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland. De gebruikte kwalitatieve methoden zijn documentenonderzoek en interviews. Daarnaast zal er gebruik worden gemaakt van een sociale netwerkanalyse om aard en omvang van het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland te schetsen. Aan de hand van interviews wordt er onderzocht in hoeverre de factoren

aanwezig zijn in het netwerk. Al deze methoden tezamen zullen een rol spelen bij het verzamelen van relationele gegevens voor de analyse van sociale netwerken in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland. Omdat er in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van een sociale netwerkanalyse, wordt niet alleen antwoord gegeven op *hoe* verbanden tussen actoren in het netwerk lopen, maar ook in welke mate er verbanden bestaan tussen de actoren.

Allereerst zal systematisch documentenonderzoek worden verricht naar de aard en omvang van het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland, aangevuld met een sociale netwerkanalyse. Aan de hand van de sociale netwerkanalyse wordt het netwerk als het ware ‘geobjectiveerd’. Vervolgens wordt er, door middel van interviews, onderzoek verricht naar de kwaliteit van interactie tussen de actoren. De condities en randvoorwaarden van een effectieve netwerksamenwerking worden als een meetlat gelegd op de sociale netwerkanalyse. Afsluitend worden er aan de hand van de verbinding tussen theorie en empirie, uitspraken gedaan en advies gegeven om te komen tot een verbeteringsplan in de aanpak van ondermijning.

#### 1.5. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Ondermijning heeft veel verschillende negatieve effecten voor de samenleving. Het kan grote impact hebben naar aanleiding van een incident, zoals gewelds- of drugsincidenten, maar het kan de samenleving ook bereiken door oneerlijke concurrentie, aantasting van de integriteit of leiden tot ontwrichting van de samenleving (Boutellier et al., 2020). Door een effectieve overheidsaanpak van ondermijning worden negatieve effecten teruggedrongen en de bron van georganiseerde misdaad zoveel mogelijk aangepakt en/of verstoord. Dit kan alleen als ook bij de overheidsaanpak reflectie bestaat op de effectiviteit van het netwerk in de aanpak van ondermijning. Dit onderzoek draagt bij aan nieuwe inzichten over de effectiviteit van het netwerk en geeft praktische handvatten om het netwerk in de aanpak van ondermijning te verbeteren. Daarnaast bevat het onderzoek ook een bestuurskundige relevantie. Een onderzoek naar beleidsnetwerken in de aanpak van ondermijning in combinatie met een onderzoeksmethode zoals de sociale netwerkanalyse, is tot heden schaars. Binnen de wetenschap wordt veel onderzoek verricht naar een effectieve inrichting van netwerken echter zonder daadwerkelijk de verbinding van sociale interactie van persoon tot persoon te begrijpen (Sandström & Carlsson, 2008). De onderzoeker probeert de sociale samenhang in het netwerk analyseren, waardoor er nieuwe sociaalwetenschappelijke inzichten worden geleverd (Van Thiel, 2010). Dit draagt bij aan de ‘verstehende’ traditie van effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning.

Naast de specifieke methodecombinatie, legt het onderzoek de basis voor een uitgebreide studie naar de factoren die van invloed zijn op een effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning. Met behulp van dit onderzoek worden nieuwe inzichten weergegeven. Op deze wijze tracht de onderzoeker kennis toe te voegen over effectieve randvoorwaarden in de aanpak van ondermijning en kan op deze wijze kan de lokale samenwerking in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland in haar effectiviteit worden begrepen.

## 1.6. Leeswijzer

In het navolgende hoofdstuk wordt het beleid op nationaal-, regionaal en lokaalniveau in de aanpak van ondermijning weergegeven. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie het theoretisch kader uiteengezet. In dit hoofdstuk wordt richting gegeven aan hoe de centrale vraagstelling van het onderzoek aan de hand van de wetenschappelijke theorie kan worden beantwoord. In hoofdstuk vier zal de onderzoeksstrategie worden weergegeven. Hierbij wordt het methodologisch kader beschreven en worden de methodologische keuzes van de onderzoeker verantwoord. Voorts wordt in hoofdstuk vijf de resultaten en analyse van het onderzoek weergegeven. In hoofdstuk zes wordt de conclusie geformuleerd en antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen. In dit hoofdstuk komt ook de theoretische- en methodologische reflectie aan bod. Afsluitend aan dit onderzoek worden praktische- en theoretische aanbevelingen van het onderzoek weergegeven.

## Hoofdstuk 2. Het beleidskader

In het inleidend hoofdstuk is een eerste weergave geschetst van de context waarin de lokale beleidsnetwerken in de aanpak van ondermijning functioneren. Daarbij is aangegeven dat de aanpak van ondermijning valt onder verschillende bestuursniveaus en complexiteiten die dat met zich meebrengt. Om beter te kunnen begrijpen waarom er noodzaak is voor een integrale aanpak, wordt kort de geschiedenis in het ontstaan ervan weergegeven. Hierna worden de belangrijkste aspecten van het hedendaagse ondermijningsbeleid op nationaal-, regionaal- en lokaalniveau geschetst.

### 2.1. Integrale beleidsaanpak

Op basis van de cijfers lijkt Nederland steeds veiliger te worden. De geregistreerde criminaliteit toont namelijk al jaren een dalende trend. De vraag die hierachter schuilgaat, is of er een verschuiving plaatsvindt in de vormen van criminaliteit die aan het zicht worden onttrokken van burgers en de overheid (Kop, 2012; Lam et al., 2018). Sinds de jaren '70 kwamen de eerste signalen van georganiseerde criminaliteit, waar de focus lag op de overlast (het effect) van de vorm van de criminaliteit. Met name de georganiseerde drugscriminaliteit nam flink toe (Lam et al., 2018, p. 35). Pas in de jaren '80 kwam er voor het eerst een beleidsplan gefocust op samenleving en criminaliteit. Het beleidsplan kwam tot stand nadat het ministerie van Justitie onderzoek liet verrichten naar de criminaliteit in Nederland. Daaruit bleek dat de criminaliteit sinds 1970 fors toenam door onder andere de export van drugs via de zee- en luchthavens (Lam et al., 2018, p. 36). In het beleidsplan was veel aandacht voor financieel-economische componenten maar ook het effect op de samenleving werd onder de aandacht gebracht. Lam et al. (2018) spreken hier over het begin van een integrale aanpak van ondermijning. Uit wetenschappelijk onderzoek bleek dat de focus van de bestrijding van de georganiseerde misdaad voornamelijk lag in de lokale aanpak. Vanaf toen werd er naast een integrale lokale aanpak, gepleit voor bovenlokale integrale criminaliteitsbestrijding (Lam et al., 2018, p. 37). In de jaren '90 kreeg de integrale aanpak van georganiseerde misdaad verder vorm op de beleidsagenda van nationale- regionale- en lokale instanties. Lam et al. (2018, p. 40) zeiden hierover het volgende: "Het idee dat een effectieve aanpak niet zonder de medewerking van partners kan, dringt geleidelijk aan door". Er werd een toenemende verwevenheid tussen onder- en bovenwereld gesignaleerd waarna verschillende rapporten werden geschreven over de aanpak- en het beter monitoren van georganiseerde criminaliteit. Naast rapporten werden er vanaf het jaar 2000 ook verschillende overheidsprogramma's ingericht zoals 'programma versterking aanpak georganiseerde misdaad' en 'programma bestuurlijke aanpak'. De nadruk kwam te liggen op nieuwe bestuursmaatregelen zoals integriteitsbeoordelingen, maar ook het voorkomen van ondermijning (preventie) werd nader belicht.

In de periode 2007-2008 werden er in regie van het ministerie van Justitie en Veiligheid vier belangrijke programma's opgesteld (Lam et al., 2018, pp. 51-53):

1. Veiligheid begint bij voorkomen.
2. Monitor Georganiseerde Criminaliteit in Nederland.
3. Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad.
4. Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit.

Omdat dit onderzoek zich richt op de integrale netwerksamenwerking, zal het derde beleidsprogramma 'Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad' in paragraaf 2.2.1. worden toegelicht. De programma's één, twee en vier focussen in mindere mate op een integrale beleidsaanpak. Aan de hand van het onderzoek van Lam et al. (2018), kan worden gesteld dat er op verschillende beleidsgebieden aandacht is ontstaan voor de aanpak van ondermijning. Daarnaast is er toenemende aandacht voor een integrale aanpak in de bestrijding van ondermijning.

## 2.2. Ondermijningsbeleid op nationaal-, regionaal-, en lokaal niveau

In het hedendaagse Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017-2021 wordt ondermijnende criminaliteit niet besproken als een apart thema, maar als een gevolg dat verschillende soorten criminaliteit in zich heeft (De Graaf, 2019). Vanwege het veelomvattende karakter van de ondermijningsproblematiek zou volgens De Graaf (2019) de nadruk moeten liggen op een goede samenwerking tussen de politie, het OM en instanties waarin bevoegdheden optimaal benut worden. Uit onderzoek bleek dat de klassieke wijkaanpak (zoals het versterken van sociale cohesie of het verminderen van overlast) minder effectief is in de aanpak van ondermijning. Er wordt gestreefd naar een integrale aanpak waarin verschillende overheidsorganen op lokaal, regionaal en nationaal niveau met elkaar samenwerken (De Graaf, 2019). Een integrale aanpak behoeft integrale beleidsafspraken. In het beleidskader worden er drie verschillende beleidsnota's uiteengezet die relevant zijn voor het onderzoek. Op nationaal niveau: Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (PVAGM), op regionaal niveau de Veiligheidsstrategie Oost-Nederland en op lokaal niveau het Integraal Veiligheidsplan Tweestromenland.

### 2.2.1. Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (PVAGM)

Door de jaren heen zijn er verschillende beleidskeuzes gemaakt in de aanpak en prioritering van ondermijning. Er zijn door Abraham et al. (2021) vijf verschillende factoren benoemd die in de veiligheidssector grote beleidskeuzes hebben beïnvloed. De factoren die beleidskeuzes hebben beïnvloedt, zijn onder andere: toenemende drugscriminaliteit, groei wetenschappelijk beleidsonderzoek, politieke druk van de Tweede Kamer, invloed van regionale ontwikkelingen en politieke druk van het buitenland (Abraham et al., 2021, pp. 16 - 17). Er bleek een grote toename aan drugscriminaliteit met specifiek grote problemen rondom drugstoerisme, drugtransport en een toename van drugsproductie.

Daarnaast werd er meer wetenschappelijk onderzoek verricht naar georganiseerde criminaliteit en werden nieuwe inzichten gegeven in de ontwikkelingen van de drugsindustrie. De toenemende politieke druk op de Tweede Kamer omvatte een belangrijke derde factor. Discussies over de kwantiteit en kwaliteit van de opsporing speelden een grote rol. De vierde factor betrof de invloed van regionale ontwikkelingen, zoals de aanpak van de problematiek van cocaïne waarin het Rijk slechts een faciliterende rol speelde. Parallel hieraan had ook de vijfde factor, politieke druk uit het buitenland, invloed op de beleidskeuzes in Nederland. Dit kwam onder andere doordat Nederland, in de ogen van de internationale politiek, een 'te' liberaal beleid voerde. Er werd internationaal een signaal afgegeven dat Nederland een bredere aanpak moest ontwikkelen op de smokkel van drugs. Door de internationale druk werd beleidsmatige actie ondernomen, zoals de ontwikkeling van een samenwerkingsverband met Duitsland, België, Frankrijk en de Verenigde Staten onder de noemer 'Samenspannen tegen XTC'. De vijf factoren hielden in belangrijke mate met elkaar verband en de factoren hebben er onder ander toe geleid dat de aanpak van ondermijning is gegroeid van enkel het *beheersen van*, naar *het versterken van*, de maatschappelijke weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit (Abraham et al., 2021).

In 2020 is in het ministerie van Justitie en Veiligheid een (tijdelijk) directoraat-generaal Ondermijning gevormd en is er een nieuwe veiligheidsagenda vastgesteld waarin de ambities en beleidsdoelstellingen van de aanpak van ondermijning zijn vastgesteld. De volgende ambitie is uitgesproken door de minister van Justitie en Veiligheid (2018, p. 3): "Ondermijning is een van mijn belangrijkste prioriteiten voor deze kabinetsperiode". In de Veiligheidsagenda 2019-2022 worden de volgende beleidsdoelstellingen op het gebied van ondermijning beschreven:

1. Versterken van de informatiepositie.
2. Kwantificeerbaar maken van de resultaten van de aanpak van ondermijning.
3. Kansrijke aanpak op strafrechtelijk-, fiscaal-, en bestuurlijk niveau.
4. Voortgang monitoren.

Om de veiligheidsagenda verder tot uiting te laten komen, wordt er gebruikgemaakt van een Strategisch Beraad Ondermijning (SBO). Dit is een samenwerkingsverband tussen politie, OM, VNG, regioburgemeesters, G40, belastingdienst, de ministeries van BZK, Justitie en Veiligheid, Sociale Zaken en bijzondere opsporingsdiensten zoals de KMAR en de Raad voor de Rechtspraak. Het doel is de aanpak te verstevigen op zowel lokaal, regionaal, landelijk en internationaal niveau (Regioburgemeesters, z.j. ).

### 2.2.2. Veiligheidsstrategie Oost-Nederland

De Veiligheidsagenda 2019-2020 vertaalt zich naar concretere beleidsplannen in het werkdomein veiligheid, zoals het Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland. Het Veiligheidsnetwerk ondersteunt de primaire verantwoordelijkheid van gemeenten, politie en OM in de veiligheidsprioritering in de regio Oost-Nederland (Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland, 2015). Het Veiligheidsnetwerk heeft als doel dat

de 78 gemeenten, politie en het OM in Oost-Nederland op gezamenlijke geprioriteerde veiligheidsthema's, de handen ineenslaan om veiligheid in de breedste zin van het woord, te bewaken. Ook zou de samenwerking moet leiden tot het tegen gaan van onveiligheid en criminaliteit het vertrouwen van de samenleving in de overheid te versterken (Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland, 2019). Wanneer dit lukt, leidt de samenwerking tot een sterkere aanpak dan de aanpak van elke overheidspartner afzonderlijk (Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland, 2015). Het Veiligheidsnetwerk maakt gebruik van enkele uitgangspunten voor de samenwerking binnen Oost-Nederland, zoals; lokale veiligheidsaanpak staat voorop, de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in Oost-Nederland is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle partners en probleemgericht- en betrokken samenwerken.

Aan de hand van deze uitgangspunten zijn er door het Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland enkele thema's gekozen waarop de focus wordt aangebracht. Onder deze focus valt de aanpak van ondermijning. In 2018 bestond de aanpak voornamelijk uit de focus op integrale samenwerking in de bestrijding van ondermijning. Hierbij werd de volgende ambitie geformuleerd:

We stellen een integrale aanpak op waarbij preventieve en repressieve interventies hand in hand gaan .... In deze integrale aanpak werken politie, OM, gemeenten, Belastingdienst, UWV, netbeheerders, woningbouwverenigingen en Veiligheidsregio's in Oost-Nederland Samen. Het RIEC speelt hierbij een belangrijke rol aangezien daar alle informatie samenkomt. (Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland, 2015, p. 12)

In het nieuwe rapport (2019) wordt een korte terugblik geschetst waarin wordt beschreven dat de samenwerking op het gebied van de aanpak van ondermijning is verstevigd (Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland, 2019, p. 4): "De nieuwe veiligheidsstrategie zal zich in ieder geval richten op de harmonisatie van de aanpak van hennep in Oost-Nederland, de gezamenlijk en effectieve aanpak van motorclubs, bestrijding van mensenhandel en zorgfraude". Ook expertisedeling bij de aanpak van vakantieparken wordt geregeld genoemd. De veiligheidsstrategie van het Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland is gebaseerd op integrale veiligheidsplannen en beleidsnota's van politie en het OM in de regio Oost-Nederland. In het rapport (2019) staat de volgende tekst in grote letters beschreven (Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland, 2019, p. 11): "Netwerksamenwerking is de enige oplossing om complexe veiligheidsvraagstukken succesvol aan te pakken".

### 2.2.3. Integraal Veiligheidsplan Tweestromenland

Zoals eerder is weergegeven berust de veiligheidsstrategie Oost-Nederland op integrale veiligheidsplannen van de gemeenten, politie en OM. Het Integraal Veiligheidsplan Tweestromenland omvat veiligheidsthema's geprioriteerd door de politie en het OM en de zes gemeenten, Berg en Dal, Heumen, Beuningen, Druten, Wijchen en West Maas en Waal. Samen vormen zij de intergemeentelijke Gezagsdriehoek Tweestromenland. De intergemeentelijke Gezagsdriehoek Tweestromenland heeft

ondermijning benoemd als integraal speerpunt en richt zich, anders dan het Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland, meer op de *hoe*-vraag. In het integraal veiligheidsplan worden drie hoofdvragen gesteld in relatie tot de aanpak van ondermijning (Intergemeentelijke Gezagsdriehoek Tweestromenland, 2019b, p. 9); (1) hoe gaan we ondermijning leren zien? (2) Als we het zien, hoe pakken we het aan? (3) Hoe gaan we voorkomen dat ondermijning plaatsvindt? De zes gemeenten werken hierin samen met de politie en het OM.

Op de eerste vraag wordt antwoord gezocht in het creëren van meer bewustwording. Zo worden er bijeenkomsten georganiseerd voor interne gemeenteambtenaren om de kwetsbare plekken te leren zien binnen de eigen organisatie. Daarnaast zal er aan de hand van zogenaamde ‘ondermijningsbeelden’ inzicht worden gegeven in de ondermijningsproblemen van Tweestromenland. Daarbij wordt benadrukt dat het van groot belang is om kritisch te kijken naar organisatieprocessen zoals subsidieverstrekking, BIBOB-procedures, GBA-controles en de verkoop van vastgoed.

De tweede vraag wordt beantwoord aan de hand van het inrichten van een integraal informatieknooppunt. Hier kunnen de ‘niet-pluis-gevoelens’ in een vroeg stadium worden gedeeld. Daarnaast zal er, aan de hand van een projectteam ondermijning, aansluiting worden gezocht bij de partners in de integrale samenwerking. Hierin wordt benadrukt dat handhaving een cruciale rol speelt in de aanpak van ondermijning:

We moeten niet langer zaken gedogen, maar meer vasthouden aan de afgesproken norm. Op het moment dat de norm wordt overschreden moeten we handhaven. Daarbij is het van belang binnen de handhaving meer samen te werken en gezamenlijk op te trekken. Daarbij moet er geleerd worden beter te kijken; als een handhaver ergens achter de voordeur komt, moet deze ook andere zaken kunnen waarnemen die buiten zijn eigen werkkterrein liggen. (Intergemeentelijke Gezagsdriehoek Tweestromenland, 2019b, p. 10)

Aan de hand van de derde vraag wordt de focus gelegd op preventie. In het plan (2019) betekent dit dat de ambtenaar zich ‘kritisch dienstbaar’ moet opstellen. Met kritisch dienstbaar zijn, wordt bedoeld dat de ambtenaar inventariseert wat de kwetsbare processen zijn, om deze processen vervolgens aan te passen. Daarnaast valt onder preventie ‘bestuurlijke weerbaarheid’ en ‘integriteit’. Bestuurlijke weerbaarheid betekent dat de organisatie dient helder te krijgen wat de tegenstrijdige belangen zijn binnen de organisatie, zoals het economisch belang versus het tegengaan van ondermijning. Om de bestuurlijke weerbaarheid te vergroten is het van belang dat er een gespreide verantwoordelijkheid ligt in de organisatie en een vier-ogen principe bij besluitvorming wordt gehanteerd. Ook wordt screening van nieuwe ambtenaren en/of bestuurders gezien als belangrijk instrument ter bevordering van de integriteit.

#### 2.2.4. Uitvoeringsplan Integrale Veiligheid Tweestromenland

De aanpak van ondermijnende criminaliteit behoort tot het lokale veiligheidsbeleid waarin de gemeente veelal een centrale rol en positie inneemt in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. In het uitvoeringsplan Integrale Veiligheid Tweestromenland 2019-2020 zijn er aan de hand van het Integraal Veiligheidsplan concrete actiepunten, termijnen en verantwoordelijkheden opgenomen om praktische handvatten te geven aan het Integraal Veiligheidsplan. Tevens is er in het uitvoeringsplan aandacht besteed aan de te verwachten resultaten, capaciteit en middelen (Intergemeentelijke Gezagsdriehoek Tweestromenland, z.j.). Op dit moment wordt het Integraal Veiligheidsplan Tweestromenland en het uitvoeringsplan geactualiseerd waarin de wens is uitgesproken de uitdagingen op het gebied van de aanpak van ondermijning, te continueren en als prioritering door te zetten voor de komende 4 jaar (M. Herweijer, persoonlijke communicatie, 1 juni 2021).

Aan de hand van de aanpak van ondermijning op nationaal-, regionaal- en lokaal niveau is in het volgende overzicht (Tabel 1) een schematische weergave opgenomen van het beleid. Op alle bestuursniveaus valt af te leiden dat de aanpak van ondermijning niet kan zonder samenwerking tussen organisaties. Wel is er een verschuiving gaande van een meer proactieve aanpak op nationaal niveau, naar een meer preventieve aanpak op lokaal niveau. Op lokaal niveau wordt er duidelijk gesproken over het voorkomen van ondermijning (preventie), terwijl op dit op nationaal niveau niet als doel is aangemerkt.

<i>Beleid aanpak ondermijning</i>			
<b>Bestuursniveau</b>	<b>Beleidsprogramma</b>	<b>Doel</b>	<b>Orgaan</b>
<b>Nationaal</b>	Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad	1. Versterken van de informatiepositie 2. Kwantificeerbaar maken van de resultaten 3. Kansrijke aanpak op strafrechtelijk-, fiscaal, en bestuurlijk niveau 4. Voortgang monitoren	Strategisch Beraad Ondermijning
<b>Regionaal</b>	Veiligheidsstrategie Oost-Nederland	1. Versterken van gezamenlijke geprioriteerde veiligheidsthema's 2. Tegengaan van onveiligheid en criminaliteit 3. Versterken van de samenwerking	Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland
<b>Lokaal</b>	Integraal Veiligheidsplan Tweestromenland & Uitvoeringsplan Integrale Veiligheid Tweestromenland	1. Leren zien van ondermijning door vergroten bewustwording 2. Aanpakken van ondermijning door integraal informatieknooppunt en projectteam ondermijning 3. Voorkomen van ondermijning door focus op preventie	Intergemeentelijke Gezagsdriehoek Tweestromenland

*Tabel 1 Schematische weergave beleidskader*

## Hoofdstuk 3. Theoretisch kader

Om te komen tot het begrijpen of oplossen van maatschappelijke problemen heeft de bestuurskundeleer verschillende concepten en theorieën ontwikkeld. In dit hoofdstuk wordt de aanpak van ondermijning belicht aan de hand van de wetenschappelijke literatuur. Om het probleem goed te kunnen beschrijven, zal allereerst worden gekeken naar verschillende wetenschappelijke definities van ondermijning. Vervolgens wordt er antwoord gegeven op de eerste deelvraag: Wat leren netwerktheorieën ons over bepalende factoren voor succesvolle samenwerking in netwerken?

### 3.1. Ondermijning als complex probleem

Er zijn verschillende praktische en wetenschappelijke definities over het begrip ondermijning. Het begrip ondermijning wordt in verschillende gremia anders gedefinieerd. Waar menige praktijkfunctionarissen en wetenschappers het over eens zijn, is dat ondermijning een complex probleem betreft. Als de overheid kampt met problemen die niet direct leiden tot een oplossing, kan dit worden aangeduid als een complex probleem (of *wicked problem*). Een complex probleem bestaat volgens (Roberts, 2000, p. 1) uit een viertal kenmerken:

1. Er bestaat brede onenigheid over de aard, oorzaak en definitie van het probleem.
2. Door een onduidelijke definitie is de zoektocht naar potentiële oplossingen complex.
3. Het oplossen van het complexe probleem is moeizaam omdat het politieke landschap met de daarbij behorende middelen verandert.
4. Het netwerk varieert waardoor er geen duurzame aanpak kan worden gecreëerd.

In het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) worden complexe problemen aangeduid als ongetemde problemen. Ongetemde problemen uiten zich in onzekerheden op het gebied van probleem- en doeldefiniëring. Bij ongetemde problemen zijn zowel de doelen als middelen niet voorhanden.

Ondermijning kan gezien worden als een complex (maatschappelijk) aandachtsgebied. Volgens (Faber, 2013) is er namelijk geen eenduidige definitie van ondermijning en daarnaast is het begrip ondermijning moeilijk te definiëren omdat criminele netwerken snel wisselen van *modus operandi*. Denk hierbij aan het afluisteren van criminele netwerken door de overheid, waardoor criminele netwerken uiteindelijk overgaan op een ander communicatiemiddel om de overheid te slim af te zijn. Van de overheid wordt gevraagd zich continue aan te passen in een speelveld dat complex en dynamisch is. Het te behalen doel is veelal onduidelijk en middelen lijken nooit genoeg om het probleem aan te kunnen pakken (Faber, 2013). Volgens Keast et al. (2004) kan het complexe probleem niet worden aangepakt met de traditionele bureaucratie van de overheid. Het is daarom van belang dat organisaties hun organisatiepatronen durven loslaten om de complexiteit en dynamiek van problemen aan te kunnen.

### 3.2. Definitie

Er is zowel in de praktijk, als in de wetenschappelijke literatuur geen eenduidige definitie te vinden. Er wordt veel beleid voor potentiële oplossingsrichtingen ontworpen, maar het complexe probleem blijft (uiteraard) bestaan. Daarbij is het probleem ook afhankelijk van de prioritering in de politiek en is de aanpak van ondermijning complex, omdat het veel netwerken raakt. De discussie over de definitie gaat met name over het feit dat ondermijning wordt gezien als gevolg van criminele activiteiten en niet als oorzaak (Faber, 2013). Daarnaast lopen de definities ‘ondermijning’ en ‘verwevenheid van de onder- en bovenwereld’ door elkaar heen. Wanneer men spreekt over een onder- en een bovenwereld, wordt er onderscheid gemaakt tussen het goede (de bovenwereld) en het kwade (de onderwereld). Deze splitsing geeft meer duidelijkheid over de maatschappelijke normen en waarden en wat de maatschappij wel of niet accepteert. Ondermijning wordt gedefinieerd als de schadelijkheid daarvan, het maatschappelijk gevolg (Faber, 2013). Het ondermijnen van de samenleving gebeurt niet van de een op de andere dag, het is als het ware geïncorporeerd in onze samenleving. Hierdoor laat ondermijning zich niet zo snel identificeren of leiden tot een eenduidige definitie. In dit geval heeft Faber (2013, p. 21) ondermijning onderverdeeld in twee bestanddelen:

Ondermijning als *activiteit* (‘zij, hij ondermijnt’) staat voor “het zodanig onregelmatig of onrechtmatig gebruik van kennis, toegang, positie, of vertrouwen dat daardoor de legale en beoogde werking van samenlevingssystemen (de bovenwereld) in het gevaar komt, gelijktijdig het ontstaan en de werking van illegale samenlevingssystemen (de onderwereld) wordt gefaciliteerd.

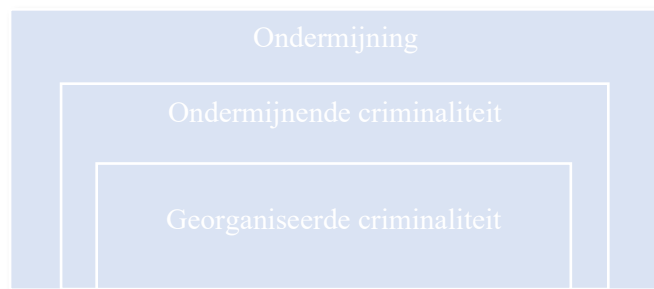
Ondermijning als *gevolg* (iets is ondermijnd) staat voor “aantasting van de robuustheid van legale samenlevingssystemen waardoor hun beoogde werking of continuïteit onder wisselende omstandigheden niet kan worden gegarandeerd, als gevolg van onregelmatig of onrechtmatig gebruik van kennis, toegang, positie, of vertrouwen, mede tot uitdrukking komend in alternatieve of parallelle illegale samenlevingssysteem.

Het politiekorps Amsterdam-Amstelland ontwikkelde in 2009 een gecombineerde theoretische en praktische aanpak tegen ondermijning. Zij hanteerde de volgende definitie voor ondermijning (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009, p. 46) : “Het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze maatschappij, leidend tot een aantasting van haar fundament en/of van de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt”. Ook Kolthoff en Khonraad (2016) sluiten zich aan bij de definitie van het politiekorps Amsterdam-Amstelland en benadrukken dat ondermijning moet omvatten dat het de rechtstaat aantast of de samenleving in brede zin. Ook spreken zij van vier typen misdragingen (Kolthoff & Khonraad, 2016, p. 85):

1. Geen criminaliteit en niet ondermijnd; dit is gedrag dat ervaren wordt als hinderlijk of intimiderend. Het voorbeeld dat hierbij wordt gegeven is provocerend gedrag van jongeren (hangjeugd).
2. Criminaliteit en niet ondermijnd; dit is gedrag dat strafbaar is maar dat niet per direct ondermijning is. Denk hierbij aan eenvoudige mishandeling of een winkeldiefstal.
3. Geen criminaliteit maar wel ondermijnd; denk hierbij aan het niet optreden van een ambtenaar of het beïnvloeden van het bestuur in een bepaald politiek dossier.
4. Criminaliteit en ondermijnd; dit is gedrag dat zowel ondermijnd als crimineel is. Denk hierbij aan het oprichten en in stand houden van een illegale hennepindustrie. Het ontwricht de samenleving op langere termijn door systematisch wettelijke normen te schenden met geweld, bedreiging met geweld, intimidatie, omkopen van inwoners/ambtenaren/bestuurders.

Lam et al. (2018, p. 20) spreken van verschillende definities waarin ondermijning als meest ruime begrip wordt gehanteerd. Georganiseerde criminaliteit en ondermijnende criminaliteit komen namelijk veelvuldig voor als men spreekt over ondermijning. Belangrijke richtinggevende termen in de definitie ondermijnende criminaliteit is dat het gaat om criminaliteit en om systematische aantasting van de samenleving (Lam et al., 2018, p. 19). Ondermijnende criminaliteit is een breder en overstijgend begrip ten opzichte van georganiseerde criminaliteit omdat deze vorm van misdaad niet perse wordt gepleegd in groepsverband (Lam et al., 2018, p. 19). Voor aantasting van de waarden van de samenleving is niet per se criminaliteit nodig. Dit past bij de derde type van Kolthoff en Khonraad (2016). Georganiseerde criminaliteit heeft een ondermijnd effect op de samenleving, terwijl ondermijning niet per se criminaliteit behelst (Lam et al., 2018, p. 19). Ook hanteren Tops en Van der Torre (2014, p. 12) de volgende definitie over ondermijnende criminaliteit: “Ondermijnende criminaliteit is criminaliteit die de formele (rechtsstaat) of de informele grondslag (fatsoenlijke verhoudingen), van onze samenleving systematisch aantast”. Dit sluit weer aan bij de vierde type van Kolthoff en Khonraad (2016). Daarmee wordt duidelijk dat ondermijning niet altijd bestaat uit criminele activiteiten en dat criminele activiteiten niet altijd bestaan uit ondermijning.

Fijnaut et al. (1996) spreken van georganiseerde criminaliteit als groepen zich primair richten op illegaal gewin en systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen om fysiek geweld te gebruiken of personen door middel van corruptie uit te schakelen. In figuur 1 is een visuele weergave opgenomen hoe Lam et al. (2018) de definities samenneemt en schetst hoe ondermijning, ondermijnende criminaliteit en georganiseerde misdaad zich tot elkaar verhouden.



*Figuur 1. Ondernijning, ondernijnende en georganiseerde criminaliteit (Lam et al., 2018, p. 20)*

Omdat ondernijning niet altijd criminele activiteiten omvat, maar wel de grondslag van de samenleving aantast, wordt binnen dit onderzoek de volgende definitie gehanteerd: ondernijning omvat legale en illegale activiteiten, die als gevolg hebben het samenlevingssysteem te verzwakken of te misbruiken voor eigen gewin of ten gunste van het criminele circuit.

### 3.3. Effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondernijning

Een effectieve netwerkaanpak van ondernijning kan op verschillende manieren worden beschreven. Een netwerk is een veel gebruikt concept dat in verschillende disciplines in de sociale wetenschap wordt toegepast. In welke discipline het ook wordt toegepast, het benadrukt de complexiteit en de afhankelijkheden tussen actoren in de aanpak van een complex probleem. Er is daarbij altijd sprake van een interactie, dat direct of indirect plaatsvindt (Blom-Hansen, 1997). Podolny en Page (1998, p. 59) definiëren een netwerk als een verzameling van actoren ( $N > 2$ ) die herhaalde, duurzame uitwisselingsrelaties met elkaar nastreven en tegelijkertijd geen legitieme organisatorische bevoegdheid hebben om te arbitrerende en geschillen op te lossen die tijdens de uitwisselingen kunnen ontstaan. In een netwerk moet er sprake zijn van wederkerigheid en vertrouwen (Granovetter, 1995; Perrow, 1993; Podolny & Page, 1998). Borgatti et al. (2018, p. 30) schetst dat het begrip netwerk in de wetenschap meestal gaat om een groep die meer laterale dan verticale banden heeft en steunt op sociale of informele banden om coördinatie te bereiken. Daarnaast bestaat het netwerk uit autonome leden, ongeacht of het gaat om werknemers in een bedrijf of organisaties in een netwerk. Volgens Provan en Kenis (2008, p. 232) is een netwerk: “Een groep van drie of meer juridische autonome organisaties die samenwerken om niet alleen hun eigen doelstellingen, maar ook een collectief doel willen bereiken”.

Keast et al. (2004) omschrijven dat netwerken in vergelijking met traditionele bureaucratie en markt, nodig zijn voor het aanpakken van complexe problemen. Daarbij benadrukken Provan en Kenis (2008) dat netwerken in de non-profit sector hard nodig zijn voor het oplossen van complexe problemen. Organisatienetwerken kunnen actoren in staat stellen nieuwe vaardigheden te leren, kennis uit te

wisselen, legitimiteit te verwerven, afhankelijkheden van hulpbronnen te beheren en efficiënter te werken (Podolny & Page, 1998).

Effectieve netwerksamenwerking kan worden gezien als de mate waarin doelstellingen in een netwerk worden behaald. Deze omschrijving is output-gericht en de doelstelling kan worden aangeduid als doelbereiking en doeltreffendheid (Bovens et al., 2011). Netwerkeffectiviteit wordt door Provan en Kenis (2008, p. 230) als volgt omschreven: “Het bereiken van positieve resultaten op netwerkniveau die normaliter niet zouden worden bereikt door individuele organisaties die onafhankelijk handelen”. De gezamenlijke doelstelling (bestaande uit doelbereiking & doeltreffendheid) moet worden behaald door samenwerking. Daarnaast kan effectiviteit ook de mate van goed proces omvatten, wat betekent dat de organisaties tevreden zijn over de samenwerking door te kijken naar niet alleen de uitkomst, maar ook het verloop van de samenwerking (Koppenjan, 2012).

Sinds 2007 werd gaandeweg duidelijk dat samenwerking in een netwerkstructuur in de aanpak van ondermijning noodzakelijk is om effectief te zijn (Lam et al., 2018). De volgende organisaties maken sindsdien deel uit van het netwerk in de aanpak van ondermijning: politie, gemeenten, OM, Belastingdienst, energieleveranciers en woningcorporaties (RIEC, z.j.). Een effectieve netwerkaanpak van ondermijning betekent dat deze betrokken actoren er gezamenlijk in slagen de legale en illegale activiteiten, die als gevolg hebben de samenleving te verzwakken of te misbruiken voor eigen gewin of ten gunste van het criminele circuit, uit algemeen belang te frustreren en/of te bestrijden. Dit kan ook wel worden aangemerkt als een gezamenlijke doelstelling. Daarnaast is een belangrijke voorwaarde dat de organisaties tevreden zijn over de samenwerking naar de te behalen doelstelling.

In dit onderzoek is een netwerk in de aanpak van ondermijning een groep van drie of meer organisaties die herhaalde, duurzame uitwisselingsrelaties met elkaar nastreven, tegelijkertijd samenwerken in het behalen van een collectieve doelstelling en daarmee samen effectiever zijn dan wanneer ze alleen zouden werken aan de aanpak van ondermijning. Een effectieve aanpak van ondermijning is dus een aanpak waarin door samenwerking de gezamenlijke doelstelling wordt behaald (die bestaat uit doelbereiking en doeltreffendheid) en waarbij de partijen deel uitmaken van het netwerk tevreden zijn (over de samenwerking). Om een effectieve aanpak van ondermijning te realiseren, is het van belang om duidelijk te hebben welke factoren van invloed zijn op een effectieve aanpak van ondermijning.

### 3.4. Netwerkfactoren

In de literatuur zijn er een tal van verschillende factoren bekend die gelden als randvoorwaarden voor een effectieve netwerksamenwerking. In dit onderzoek worden enkele factoren nader belicht. De factoren ‘vertrouwen’, ‘doelconsensus’ en ‘(governance)structuur’ spelen volgens Provan en Kenis (2008) een rol in de effectiviteit van een netwerk. Dit zijn eveneens belangrijke factoren voor een effectieve aanpak van ondermijning (Boutellier & Broekhuizen, 2016; Lam et al., 2018; Nooteboom, 2002). Daarnaast hebben netwerkspanningen en een leerproces in het netwerk ook een belangrijk

aandeel in de effectiviteit van een netwerk (Koppenjan & Klijn, 2004). Voor de aanpak van ondermijning gelden deze laatste twee factoren ook als voorwaarden voor een effectieve netwerksamenwerking (Boutellier & Broekhuizen, 2016).

#### 3.4.1. Vertrouwen

Volgens Buitendijk et al. (2009) is vertrouwen een belangrijke basisvoorwaarde voor goed presterende netwerken. Wanneer er sprake is van wantrouwen, leidt dat namelijk tot losse entiteiten en kan het presteren van netwerken in gevaar brengen. Vertrouwen wordt door Provan en Kenis (2008, p. 237) als volgt gedefinieerd: “Vertrouwen is de bereidheid om kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen over de intenties of het gedrag van een ander”. Het is in een netwerk van belang dat er een hoge dichtheid van vertrouwensrelaties geldt tussen de leden. Wanneer actoren elkaar in het netwerk vertrouwen, kunnen zij wederzijds voordeel hebben aan de samenwerking (Keast et al., 2004). Ondanks dat het netwerk gebruik kan maken van contractuele afspraken, samenwerkingsovereenkomsten, werkafspraken etc., is het van belang dat de actoren in het netwerk elkaar vertrouwen voor het behalen van het wederzijds voordeel. Alleen dan kan er sprake zijn van een effectief netwerk (Keast et al., 2004). Ook leiden netwerken waarbij organisaties elkaar vertrouwen tot minder controle in het netwerk waardoor het samenwerkingsverband efficiënter en effectiever wordt (Buitendijk et al., 2009). Er kan sprake zijn van ‘pocket trust’, waarbij er al sprake is van vertrouwen tussen de organisaties, voordat ze daadwerkelijk deel uit gingen maken van een netwerk (Keast et al., 2004). Het is belangrijk dat organisaties elkaar proberen te begrijpen en daarbij investeren in de relatie tussen de organisaties. Op dat moment herkennen organisaties elkaars handelswijze en leren ze elkaar waarderen. Dit vormt de basis van vertrouwen in een netwerk. Vertrouwen tussen actoren kan worden onderhouden door persoonlijk contact, afstemming en wederkerigheid (Boutellier, 2011).

Het belang van vertrouwen tussen netwerkorganisaties wordt in de wetenschappelijke literatuur ook erkend door Boutellier en Broekhuizen (2016), waarin zij verschillende principes van slagvaardigheid benoemen in de aanpak van ondermijning. Vertrouwen in- en tussen organisaties, geldt als belangrijke voorwaarde om te slagen in een effectieve aanpak van ondermijning. Op deze wijze zijn organisaties bereid informatie met elkaar te delen en elkaar niet blijvend te controleren.

Zoals eerder is weergegeven is ondermijning een complex probleem, het vraagt om een dynamische aanpak van overheidsorganisaties. Ook verandert de omgeving waardoor de overheid niet stil kan staan en kan blijven vasthouden aan haar bureaucratie. Deze snelle verandering van buitenaf leidt volgens Nootboom (2002) tot enerzijds een noodzaak tot (integrale) samenwerking en anderzijds tot meer onzekerheid. Vertrouwen is nodig naarmate de onzekerheid-, en de noodzaak van (integrale) samenwerking, toeneemt. Zowel in de samenwerking als in de onzekerheid van het complexe probleem, is er behoefte aan vertrouwen tussen organisaties. Een botsing tussen organisaties kan leiden dat het vertrouwen wordt geschaad en het netwerk in de aanpak van ondermijning minder effectief is (Nootboom, 2002). Op basis hiervan is de eerste hypothese van dit onderzoek:

**Hypothese 1:** Vertrouwen in en tussen organisaties, heeft een positieve invloed op de samenwerking binnen het netwerk, waardoor de aanpak van ondermijning effectiever zal zijn.

#### 3.4.2. Doelconsensus

Ondanks dat alle actoren hun eigen perspectieven, professionele achtergronden en werkprocessen met zich meebrengen in een netwerk, is het van belang dat deze verschillen samensmelten tot een gezamenlijk doel of set van doelen. Om te komen tot het samensmelten van een gezamenlijk doel of set van doelen moeten volgens Keast et al. (2004) de actoren bewust zijn van het feit dat ze deel uitmaken van een groter geheel. Consensus over het doel van het netwerk is van belang omdat het de leden beter in staat stelt in een netwerk te presteren. Er is sprake van doelconsensus wanneer actoren zich kunnen conformeren aan doelen, overstijgend aan hun eigen organisatiebelang. Wanneer er sprake is van een onduidelijk doel, leidt dat tot eigen invulling waarin eigen organisatiedoelen kunnen prevaleren of leiden tot ineffectiviteit van het netwerk (Keast et al., 2004). Naast het bevorderen van de netwerkeffectiviteit, kan doelconsensus ook nodig zijn omdat actoren elkaar nodig hebben omdat ze zich op hetzelfde terrein bewegen. De gelijkens tussen organisaties onderling zorgt ervoor dat er makkelijker consensus bestaat over het te stellen doel in een netwerk (Provan & Kenis, 2008).

Lam et al. (2018) benoemen een voorwaarde voor een effectieve aanpak van ondermijning, dat de actoren afgewogen keuzes maken aan de hand van een vooraf gesteld maatschappelijk doel. Dit betekent dat iedere actor in het netwerk helder moet hebben welke gezamenlijke doelstelling er is en wat er op individueel en collectief niveau voor nodig is om de netwerkdoelstelling te bereiken. Boutellier en Broekhuizen (2016) geven aan dat in de aanpak van ondermijning er tot op heden sprake is van te veel tegengestelde belangen en het ontbreken van lange termijn doelen. Een effectieve aanpak van ondermijning staat daardoor onder druk. Als advies geven Boutellier en Broekhuizen (2016) mee dat er een integrale stip op de horizon nodig is, om de samenwerking in de aanpak van ondermijning te bevorderen. Op basis hiervan is de tweede hypothese van dit onderzoek:

**Hypothese 2:** Overeenstemming over het te behalen doel en het streven van iedere organisatie hiernaar, heeft een positieve invloed op de samenwerking binnen het netwerk waardoor de aanpak van ondermijning effectiever zal zijn.

#### 3.4.3. (Governance) structuur

Netwerken worden zowel door wetenschappers als door mensen in het werkveld erkend als een belangrijke vorm van multi-organisatiele governance. Anders dan individuele organisaties waarbij er nadrukkelijker toezicht kan worden gehouden en worden gecontroleerd op financiën, kan in een netwerkstructuur de effectiviteit en efficiëntie van de samenwerking moeilijker worden onderzocht.

Toch is er om de collectieve actie en inzet ook bij netwerken te overzien, enige vorm van bestuur (governance) noodzakelijk (Provan & Kenis, 2008, p. 301).

Provan en Kenis (2008) benoemen verschillende vormen van governance netwerken: shared governance, lead organization en network administrative organization. Shared governance is een vorm van netwerk waarin de leden op gelijkwaardige basis het netwerk besturen. De deelnemers zijn verantwoordelijk voor het beheer van de relaties en de operaties van het netwerk. Lead organization is een netwerk waarin alle belangrijke beslissingen worden gecoördineerd door één deelnemend lid, dat optreedt als leidende organisatie. Het bestuur van het netwerk wordt sterk gecentraliseerd en bemiddeld met asymmetrische macht. Een derde vorm van netwerk-governance is de network administrative organization waarin een afzonderlijke administratieve entiteit speciaal wordt opgericht om het netwerk te besturen. In Tabel 2 zijn de governance netwerken en bijbehorende factoren uitgewerkt.

*Tabel 2 Governance netwerken (Provan & Kenis, 2008, p. 237)*

Governance Forms	Trust	Number of Participants	Goal Consensus	Need for Network-Level Competencies
Shared governance	High density	Few	High	Low
Lead organization	Low density, highly centralized	Moderate number	Moderately low	Moderate
Network administrative organization	Moderate density, NAO monitored by members	Moderate to many	Moderately high	High

Boutellier en Broekhuizen (2016) geven aan dat in een complexe netwerksamenwerking het belangrijk is dat er één organisatie onafhankelijk blijft, die de samenwerking bevordert en de lange termijn doelen scherp in het zicht houdt. Boutellier en Broekhuizen (2016, p. 62) omschrijven dit als een onafhankelijke luis in de pels of strategische aanjager. Het is van belang dat er een organisatie is die coördinatie heeft in de aanpak van ondermijning. Middels een lokaal gelegitimeerde onafhankelijke organisatie, kan door middel van coördinatie, de stroperigheid van samenwerkingsprocessen in een netwerk, worden doorbroken (Boutellier & Broekhuizen, 2016, p. 74).

De onafhankelijke organisatie in de bestrijding van ondermijning van Boutellier en Broekhuizen (2016) past bij de vorm van network administrative organization van Provan en Kenis (2008), waarbij de organisaties nog steeds met elkaar interageren maar de netwerkmakelaar een sleutelrol inneemt in de aanpak. De netwerkmakelaar kan bestaan uit slechts één persoon of uit een organisatie dat formeel is erkend. Door het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO) wordt een onafhankelijke aanjager zelfs een ‘gamechanger’ genoemd (Boonstra, 2021). Daarnaast past een netwerkmakelaar/onafhankelijke netwerk in de vorm van een network administrative organization bij de eerdere factoren vertrouwen en doelconsensus die belangrijk zijn in een effectieve aanpak van ondermijning. Toegepast op dit onderzoek leidt dit tot de derde hypothese:

**Hypothese 3:** Een netwerkmakelaar in de vorm van een network administrative organization, heeft een positieve invloed op de samenwerking binnen het netwerk waardoor de aanpak van ondermijning effectiever zal zijn.

Volgens Burt (2000) draagt een duidelijke netwerkstructuur bij aan de prestaties van een netwerk. Een netwerk dat bestaat uit een heterogene set van actoren die centraal en dicht geïntegreerd zijn, zouden beter presteren dan netwerken waar er minder sprake is van een dichte structuur. Een dichter netwerk, waarbij er sprake is van netwerksluiting, zorgt voor een netwerk met goede connecties tussen de actoren. Een netwerk dat rijk is aan heterogene actoren omvat een verscheidenheid van perspectieven, waardoor de effectiviteit van een netwerk toeneemt (Sandström & Carlsson, 2008). De mate van netwerksluiting en de mate van heterogene actoren worden in de literatuur ook wel benoemd als het sociale kapitaal van een netwerk (Burt, 2000). Dit betekent dat een netwerk dat meer sociaal kapitaal bezit, beter zal presteren. Volgens Sandström en Carlsson (2008) is deze veronderstelling toepasbaar in andere beleidsomgevingen. Voor dit onderzoek is de volgende hypothese opgenomen:

**Hypothese 4:** Sociaal kapitaal bestaande uit meer netwerksluiting en meer heterogene actoren, heeft een positieve invloed op de samenwerking binnen het netwerk, waardoor de aanpak van ondermijning effectiever zal zijn.

#### 3.4.4. Spanningen in netwerksamenwerking

Volgens Koppenjan en Klijn (2004) leven we in een samenleving met een hoge dichtheid en een verscheidenheid van organisatorische netwerken. Waar vroeger de focus lag op de hiërarchie, hebben horizontale netwerken terrein gewonnen. Door processen van specialisatie, professionalisering, decentralisatie, individualisering en informatisering zijn er steeds meer plaatsen in de samenleving waar mensen, groepen en organisaties belangrijke beslissingen nemen. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de aanpak van complexe problemen. Complexe problemen kunnen zich in netwerken ontwikkelen naar spanningen in de netwerksamenwerking, zoals onzekerheden op inhoudelijk-, strategisch- en institutioneel gebied (Koppenjan & Klijn, 2004).

Inhoudelijke onzekerheid in netwerken ontstaat wanneer actoren een verschillende perceptie hebben van het probleem en het probleem wordt bekeken vanuit verschillende invalshoeken. Daarnaast heeft beleid altijd gevolgen (effecten), die niet altijd met zekerheid kunnen worden ingeschat. Informatie kan daarom niet altijd leiden tot meer zekerheid, maar juist tot meer onzekerheid (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 6). De informatieonzekerheid leidt tot discussies en heeft als gevolg dat het lastiger wordt om overeenstemming te bereiken. Actoren kunnen verschillend reageren op de inhoudelijke onzekerheid. Zo kan het zijn dat de actoren op zoek gaan naar het aanvullen van hun kennistekort of dat actoren alleen

met kennis aan de slag gaan, dat bij hun referentiekaders past (Koppenjan & Klijn, 2004, pp. 25-66). Deze reacties kunnen leiden tot uiteenlopende gesprekken tussen actoren. Dit is niet per definitie verkeerd, aangezien pluriforme informatie-uitwisseling onbewust kan leiden tot verschillende inzichten (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 31). Wanneer er geen pluriforme informatie-uitwisseling plaatsvindt, kan dit leiden tot de aanname dat iedere actor beschikt over dezelfde probleemdefinitie. In dat geval is er sprake van een hiaat, waardoor het onzeker is hoe verschillende actoren reageren op het probleem (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 33).

Inhoudelijke onzekerheid betekent dus dat actoren onbewust niet spreken over eenzelfde probleemdefinitie en de taken anders uitvoeren dan gewenst. Boutellier en Broekhuizen (2016) onderschrijven dat de inhoudelijke onzekerheid (waaronder informatiedeling) als verbeterpunt is aan te merken in de aanpak van ondermijning. Wanneer de informatiedeling tussen organisaties in het netwerk niet op orde is, kan het netwerk niet slagvaardig optreden in de bestrijding van ondermijning. De taken worden door inhoudelijke onzekerheid onbewust anders uitgevoerd. Dit leidt vervolgens weer tot spanningen in het netwerk dat de effectiviteit van het samenwerken benadeeld (Boutellier & Broekhuizen, 2016).

Naast inhoudelijke onzekerheid is er ook strategische onzekerheid in netwerken. Dit komt voort uit de strategische keuzes die actoren maken, soms samen en soms alleen, waardoor er een grote variëteit aan strategieën wordt ontwikkeld. Op al deze strategieën moeten actoren weer anticiperen waardoor het moeilijk is om te voorspellen hoe deze strategieën de probleemsituatie en het probleemoplossingsproces zal beïnvloeden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 7). Interacties in een netwerk vinden plaats in een gecompliceerd proces van strategieën, waardoor er onzekerheid ontstaat over welke strategie een actor kiest om een besluitvormingsproces te beïnvloeden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 42). Strategieën zijn niet per definitie coöperatief. Het kan voor actoren aantrekkelijk zijn de voortgang van een beleidsspel te vertragen of te blokkeren, bijvoorbeeld wanneer een beleidsmaatregel de actor zou kunnen schaden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 49). Netwerken zijn volgens Boutellier (2011) van groot belang, alleen de netwerkcomplexiteit zorgt ervoor dat organisaties alleen hun eigen belang najagen, elkaar niet vinden of elkaar in de weg zitten. In het boek 'Besturen zonder wij' omschrijft Bannink (2019) eveneens dat organisaties meer autonoom zijn gaan handelen, waardoor de relaties niet meer zo sterk zijn als voorheen en organisaties voorrang geven aan hun eigen organisatiedoelen.

In dit geval gaat strategische onzekerheid dus vooral over strategische keuzes die niet overzichtelijk-, en soms moeilijk te doorgronden zijn. Ook in de aanpak van ondermijning kan strategische onzekerheid leiden tot een minder effectief samenwerkingsverband. Denk bijvoorbeeld aan het OM dat baat heeft bij het afhandelen van zoveel mogelijk strafzaken, tegenover een meer preventieve aanpak van gemeenten (Boutellier & Broekhuizen, 2016). Dit maakt dat iedere organisatie andere strategieën inzet om het besluitvormingsproces te beïnvloeden.

Institutionele onzekerheid richt zich op het blootleggen van onzekerheden die ten grondslag liggen aan de verscheidenheid van actoren. Actoren hebben verschillende institutionele achtergronden met verschillende percepties, doelstellingen, belangen, bestuurlijke niveaus en netwerken, terwijl complexe problemen hier geen rekening mee houden. Er kan ook sprake zijn van botsingen in het netwerk door uiteenlopende institutionele regimes (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 7). In de hedendaagse samenleving spreekt Boutellier (2011) van een improvisatiemaatschappij, waarin afstemming noodzakelijk is, maar niet eenvoudig is te bewerkstelligen vanwege de verschillende doelen (logica's) die organisaties hebben. Verschillende logica's komen ook wel voort uit verschillende kernfuncties, financieringsstromen en organisatieculturen. Wanneer organisaties in een netwerk tegenstrijdige activiteiten gaan ontplooiën, leidt dit tot problemen. Dit leidt tot onzekerheid omdat men niet weet hoe het proces zal verlopen en hoe de interactie met andere actoren zich ontwikkelt. Omdat de instituties een ontstaansgeschiedenis hebben met allemaal een verschillende pad, is het moeilijk invloed uit te oefenen op het institutionele regime van een actor (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 7).

Boutellier en Broekhuizen (2016, p. 71) noemen de institutionele logica problematisch in een effectieve aanpak van ondermijning, omdat het leidt tot trage besluitvorming, bureaucratisch gedoe of institutioneel geneuzel. Wanneer de organisaties en het netwerk nog op zoek zijn naar de sleutel voor een effectieve netwerkaanpak en het tenietdoen van de institutionele onzekerheden, gaan criminelen er al met de winst vandoor. De buitenwereld houdt namelijk geen rekening met de stroperigheid van de overheid (Lam et al., 2018). Zowel onzekerheden op inhoudelijk-, strategisch- en institutioneel gebied hebben een negatief effect op de effectiviteit in de netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning. De vierde hypothese binnen dit onderzoek betreft daarom:

**Hypothese 5:** Spanningen tussen actoren in het netwerk, hebben een negatieve invloed op de samenwerking binnen het netwerk waardoor de aanpak van ondermijning minder effectief zal zijn.

#### 3.4.5. Samenwerking als leerproces

Samenwerking in netwerken moet leiden tot gedeelde inzichten, werkmethoden en instellingen. Om te komen tot bevredigende resultaten in een netwerk, moeten actoren samenwerken. Gezien de onzekerheden in een netwerksamenwerking, is het van belang de samenwerkingsprocessen te beschouwen als leerprocessen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 11). Het reduceren van onzekerheden door actoren, zoals informatieverzameling, het (wetenschappelijk) onderzoeken van het probleem of formuleren van interne strategieën, zijn vaak contraproductief. Als gevolg van deze maatregelen kunnen er asymmetrische structuren worden gecreëerd die de onzekerheden zullen uitvergroten. Pogingen om onzekerheden te verminderen moeten vooral worden gericht op de bewustwording van het bestaan van de onzekerheden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 161). De technieken leggen een basis voor een samenwerking waarin verschillende percepties, doelstellingen en voorkeuren mogen bestaan. De

technieken zorgen ervoor dat strategieën worden afgestemd en gezamenlijk optreden mogelijk wordt gemaakt. Koppenjan en Klijn (2004, pp. 163-175) geven de volgende suggesties voor het bevorderen van leerprocessen:

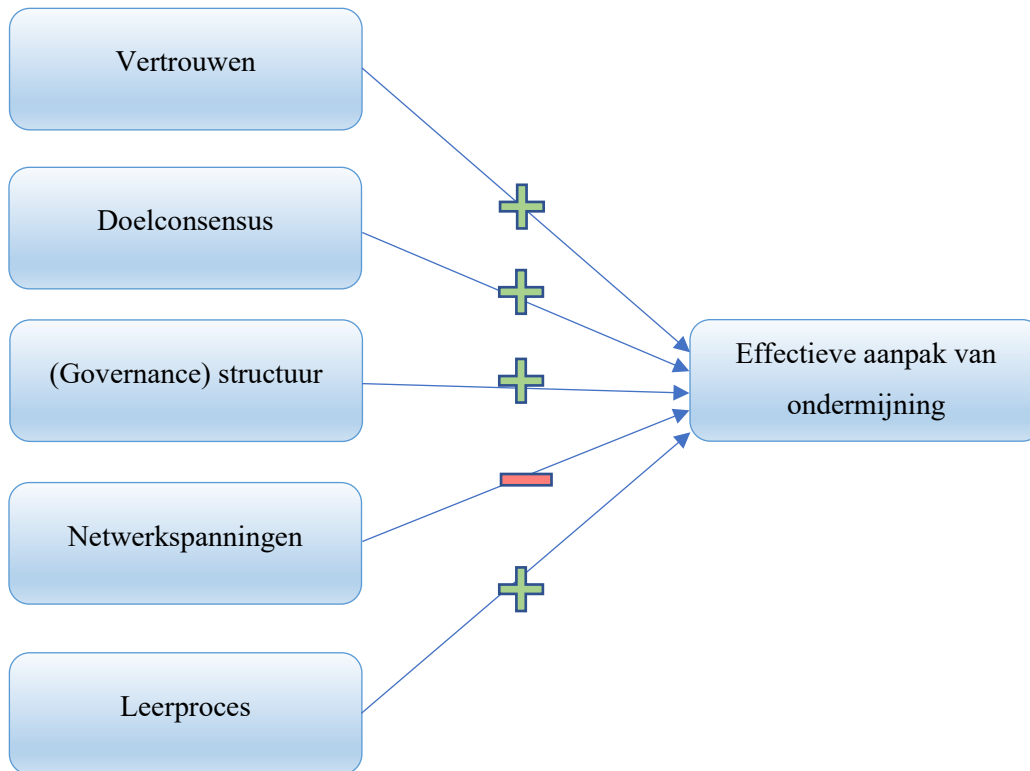
1. De kans op draagvlak voor een oplossing is groter wanneer partijen bereid zijn verschillen te accepteren en *tegenstrijdige doelstellingen* kunnen toelaten.
2. De kans op draagvlak voor een oplossing is groter wanneer partijen bereid zijn verschillen te accepteren en *verschillende oplossingsrichtingen* kunnen toelaten.
3. In complexe beleidsprocessen is het van belang dat actoren de kans krijgen te reflecteren waarbij oog wordt gehouden voor verschillende dimensies.
4. Ga niet te snel naar de oplossing van het probleem, investeer in elkaars motieven, ideeën en ontwikkel spelregels om onzekerheid te verminderen.
5. Kies voor een verscheidenheid van actoren, zodat inhoudelijke variatie wordt vergroot en daarmee de cognitieve reflectie wordt bevorderd.

Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) omschrijft dat het van groot belang is dat er collectief om wordt gegaan met onzekerheden bij complexe maatschappelijke vraagstukken. Er moet sprake zijn van een ‘lerende overheid’ die op basis van de opgedane ervaringen de aanpak van deze vraagstukken kan verbeteren. Dit wordt ondersteund door Boonstra (2021) die aangeeft dat in de aanpak van ondermijning het lerend vermogen van actoren omhoog moet. Voor een succesvolle aanpak vraagt een lerende overheid om een ‘can do-mentaliteit’ en ruimte voor ‘trial and error’ (Boonstra, 2021). Toegepast op dit onderzoek leidt dit tot de vijfde hypothese:

**Hypothese 6:** Wanneer de actoren meer leren over een succesvolle netwerksamenwerking, heeft dit een positieve invloed op de samenwerking binnen het netwerk en zal de aanpak van ondermijning effectiever zijn.

### 3.5. Conceptueel model

Aan de hand van de beschrijvingen van de netwerkeffectiviteit, wordt een aantal factoren toegevoegd die vanuit verschillende wetenschappelijke netwerktheorieën een positieve invloed hebben op een effectieve aanpak van ondermijning; vertrouwen, doelconsensus en een heldere (governance) structuur. Negatieve invloed op een effectieve netwerkaanpak zijn onzekerheden op het gebied van inhoudelijke, strategische en institutionele samenwerking van actoren, dit zal worden aangeduid als ‘netwerkspanningen’. Aan de hand van de wetenschappelijke theoretische inzichten, is een conceptueel model opgesteld. In Figuur 2 is een visuele weergave opgenomen waarin factoren die zowel van positieve als negatieve invloed zijn op een effectieve netwerksamenwerking, staan beschreven.



*Figuur 2 Conceptueel model*

Het conceptueel model zoals weergegeven in Figuur 2 schetst de factoren die van invloed zijn op een effectieve aanpak van ondermijning. De factoren zijn niet in samenhang weergegeven. Toch kunnen de factoren, vertrouwen, doelconsensus en (governance)structuur (succesfactoren) een positief cumulatief effect hebben op een effectieve aanpak van ondermijning. Hoe beter deze netwerkfactoren scoren, hoe beter de samenwerking in het netwerk is (Provan & Kenis, 2008). Anderzijds heeft de factor netwerkspanningen een negatieve invloed op succesfactoren. Netwerkspanningen kunnen worden aangeduid als faalfactoren. Wanneer de succesfactoren niet of nauwelijks aanwezig zijn en/of er sprake is van netwerkspanningen, zal dit waarschijnlijk niet leiden tot een effectieve samenwerking, maar juist een grote kans op falen van het netwerk teweegbrengen. Een leerproces zou de faalfactoren kunnen verminderen en de succesfactoren kunnen vergroten, waardoor een effectieve samenwerking toeneemt. Dit inzicht is in een matrix weergegeven in Figuur 3.

		<b>Succesfactoren</b>	
		Goed, evenwichtig (meer)	Onvolledig, onevenwichtig (minder)
<b>Faalfactoren</b>	Goed, evenwichtig (minder)	<p>A.</p> <p>Grote kans op een effectieve aanpak van ondermijning</p>	<p>C.</p> <p>Zekere kans op falen van een effectieve aanpak van ondermijning</p>
	Onvolledig, onevenwichtig (meer)	<p>B.</p> <p>Zekere kans op een effectieve aanpak van ondermijning</p>	<p>D.</p> <p>Grote kans op falen van een effectieve aanpak van ondermijning</p>

*Figuur 3 Matrix kans op een effectieve aanpak van ondermijning*

In Figuur 3 worden vier situaties geschetst die de samenhang van factoren weergeven. Wanneer er meer succesfactoren aanwezig zijn en minder faalfactoren is er grote kans op een effectieve aanpak van ondermijning (Situatie A). Wanneer er sprake is van meer succesfactoren maar ook meer netwerkspanningen dan kan dit leiden tot een zekere kans op een effectieve aanpak van ondermijning (Situatie B). Als er sprake is van minder succesfactoren en minder faalfactoren dan kan dit leiden tot een zekere kans op falen van een effectieve aanpak van ondermijning (Situatie C). De kans op falen is het grootst als er sprake is van minder succesfactoren en meer faalfactoren (Situatie D). Hoe meer de succesfactoren aanwezig zijn en hoe minder de netwerkspanningen aanwezig zijn, hoe effectiever de samenwerking zal zijn.

## Hoofdstuk 4. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt weergegeven welke methodologische keuzes zijn gemaakt door de onderzoeker. Het eerst deel van het hoofdstuk bevat een uiteenzetting van het type onderzoek, positie van de onderzoeker en de onderzoekstrategie. In het tweede deel wordt beschreven op welke wijze de centrale begrippen in dit onderzoek meetbaar zijn gemaakt en welke vormen van kwalitatieve dataverzamelmethode zijn gebruikt. Afsluitend zal in dit hoofdstuk worden weergegeven op welke wijze de onderzoeksresultaten zijn geanalyseerd en hoe de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek zijn gewaarborgd.

### 4.1. Type onderzoek

Het onderzoek heeft als doel inzicht te geven in factoren die relevant zijn voor een effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland. Aan de hand van verschillende wetenschappelijke theorieën zijn er hypothesen opgesteld waardoor er op een deductieve manier wordt gezocht naar factoren voor een succesvolle netwerksamenwerking. In een deductief onderzoek wordt aan de hand van bestaande wetenschappelijke theorieën gezocht naar een verklaring voor het onderzoeksprobleem (Van Thiel, 2010). Daarnaast is het onderzoek verklarend van aard omdat de onderzoeker de factoren voor een effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning nader analyseert (Van Thiel, 2010).

### 4.2. Positie onderzoeker

Het onderzoek komt voort uit de verstehende traditie. Aan de hand van de empirie wordt er in een specifieke context en tijd een fenomeen – de aanpak van ondermijning – van binnenuit begrepen. De onderzoeker maakt als beleidsmedewerker Veiligheid in de gemeente Beuningen deel uit van het netwerk in de aanpak van ondermijning en kan vanuit deze positie van binnenuit toegang krijgen tot de informatie. De onderzoeker kijkt daardoor niet alleen op afstand maar probeert ook vanuit de opgedane kennis en ervaring betekenis te geven aan de interactieprocessen. De onderzoeker maakt daarbij gebruik van *thick description*, waarbij de betekenissen van handelingen worden begrepen in samenhang met de omvattende cultuur of de bredere praktijk. De onderzoeker is deelnemer en buitenstaander tegelijkertijd, waardoor informatie uit verschillende invalshoeken in kaart wordt gebracht (Van Thiel, 2010). Dit past bij de interpretatieve onderzoeksbenadering, waar de onderzoeker kennis als interpretatie aanschouwd en betekenissen en relaties vanuit een holistisch perspectief wil duiden. Anderzijds zal de onderzoeker ook een empirisch analytische houding aannemen door daadwerkelijk verklarend onderzoek te verrichten, waardoor het onderzoek bijdraagt aan een accumulatie van kennis (Van Thiel, 2010).

### 4.3. Onderzoeksstrategie

#### 4.3.1. Enkelvoudige casestudy

In een casestudy probeert de onderzoeker een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in een bepaald proces of object. Kenmerkend aan een casestudy is dat het bestaat uit een smal domein met een klein aantal onderzoekseenheden, het een arbeidsintensieve nadering betreft en het onderzoek veelal kwalitatief van aard is. Daarnaast wordt de case meestal in zijn geheel onderzocht en is het begrensd in tijd (Verschuren & Doorewaard, 2007). Van Thiel (2010) noemt dit ook wel een gevalstudie, wat vaak wordt toegepast in bestuurskundig onderzoek omdat bestuurskundige onderwerpen vaak praktijkgericht van aard zijn en de onderzoeker een bijdrage wil leveren aan een concreet maatschappelijk probleem uit de praktijk.

In dit onderzoek wordt één case diepgaand bestudeerd en zullen er meerdere onderzoeksobjecten worden gehanteerd. In dit geval bestaat er één waarnemingseenheid: het veiligheidsnetwerk in de aanpak van ondermijning Tweestromenland. Er zijn meerdere onderzoeksobjecten: de organisaties die deel uitmaken van het netwerk. De onderzoeksobjecten fungeren als databron voor het beantwoorden van de centrale vraagstelling.

#### **Voor- en nadelen**

Er zijn verschillende voor- en nadelen te benoemen in het hanteren van een enkelvoudige casestudy. Het voordeel van een casestudy is dat het daadwerkelijk aan kan zetten tot verandering in de praktijk, omdat het oog houdt voor de integraliteit en de context van het maatschappelijk probleem. Daarnaast is het onderzoek niet in beton gegoten en kan de onderzoeker na verloop van tijd het onderzoek aanpassen. Dit laatste is in het onderzoek naar de aanpak van ondermijning zeker relevant, gezien netwerken veelal dynamisch van aard zijn. Afsluitend heeft een casestudy het voordeel dat het beter aansluit bij de praktijk, waardoor er meer draagvlak is voor de uitkomsten en aanbevelingen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Een enkelvoudige casestudy bevat ook nadelen, zeker omdat het onderzoek bestaat uit een enkelvoudige casestudy en geen vergelijkende casestudy. Een nadeel daardoor kan zijn dat het onderzoek in mindere mate extern geldig is. Een enkelvoudige casestudy is in mindere mate generaliseerbaar naar andere situaties (Van Thiel, 2010). Ondanks de externe geldigheid een punt van aandacht is, “mag de kracht van het voorbeeld” in sociaal wetenschappelijk onderzoek niet worden onderschat (Flyvbjerg, 2001, p. 425).

#### 4.3.2. Casusselectie

Ieder land heeft in meer of mindere mate te maken met een criminele circuits die voor eigen gewin door middel van legale en illegale activiteiten het samenlevingssysteem verzwakken of misbruiken. Nederland is in de aanpak van ondermijning geen koploper maar heeft haar takenpakket in de aanpak wel uitgebreid (Spapens, 2019). Dit takenpakket is zowel op landelijk- regionaal en lokaal niveau verder

vormgegeven. In deze casusselectie kijken we naar de aanpak op lokaal niveau, specifiek op het grondgebied van zes gemeenten met een inwonersaantal tussen de 16.500 en 41.000 inwoners<sup>1</sup>. Samen met de politie en het OM, vormen de gemeenten een Intergemeentelijke Gezagsdriehoek Tweestromenland, waarin ze het fundament vormen van het veiligheidsnetwerk. In het plan van de Intergemeentelijke Gezagsdriehoek Tweestromenland (2019b) is aangegeven dat de actoren samen met het RIEC, woningcorporaties en netbeheerders werken aan het bestrijden van ondermijning. Samen vormen ze het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland in de aanpak van ondermijning (Intergemeentelijke Gezagsdriehoek Tweestromenland, 2019b). Het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland is niet uniek in hun aanpak, maar willen wel graag professionaliseren in de netwerksamenwerking. Mede door de vraag om verder te professionaliseren in het veiligheidsnetwerk en omdat de onderzoeker deel uitmaakt in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland, is deze casusselectie uitermate geschikt om het complexe vraagstuk te onderzoeken en in de praktijk bij te dragen aan een succesvolle aanpak van ondermijning. De eenheid en objecten van dit onderzoek worden in Tabel 3 weergegeven:

<b>Enkelvoudige casestudy</b>	
Waarnemingseenheid	Het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland in de aanpak van ondermijning.
OnderzoeksoBJECTEN in Tweestromenland	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zes gemeenten: Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, West Maas en Waal, en Wijchen</li> <li>- Openbaar Ministerie</li> <li>- Politie</li> <li>- Taskforce RIEC</li> <li>- Woningcorporatie Woonwaarts</li> <li>- Omgevingsdienst</li> <li>- Netbeheerder Liander</li> </ul>

*Tabel 3 OnderzoeksoBJECTEN*

Omdat het gaat om een enkelvoudige casestudy is het van belang te omschrijven tot welk domein de casestudy behoort, zodat er ook op abstracter niveau geldige uitspraken kunnen worden gedaan over een effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning (Van Thiel, 2010). In dit geval kan het onderzoek als representatieve case worden gebruikt voor analyse in de aanpak van ondermijning op andere (inter)gemeentelijke niveaus. Specifiek kan het onderzoek worden toegepast op de kleinere gemeenten (<41.000 inwoners), die samen met andere organisaties een veiligheidsnetwerk vormen.

<sup>1</sup> Inwonersaantal per gemeente, afgerond naar boven: Berg en Dal 34.800 inwoners, Beuningen 25.900 inwoners, Heumen 16.500 inwoners, Druten 18.800 inwoners, West Maas en Waal 19.100 inwoners, Wijchen 41.000 inwoners

#### 4.4. Dataverzameling en analyse

Om antwoord te geven op de centrale vraagstelling en bijbehorende deelvragen worden er verschillende dataverzamelingmethoden toegepast. In het onderzoek worden de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd: documentair onderzoek, sociale netwerkanalyse en interviews. Iedere vorm van dataverzameling wordt afgesloten met een beschrijving van de – in dit onderzoek - belangrijkste voor- en nadelen.

##### 4.4.1. Documentenonderzoek

In dit onderzoek zal voor het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag gebruikgemaakt worden van documentenonderzoek. Documenten die in dit onderzoek worden gebruikt zijn onder andere de organisatieplannen, samenwerkingsovereenkomsten en notulen van vergaderingen. Organisationsplannen geven antwoord op de individuele doelen van de organisatie. Samenwerkingsovereenkomsten geven inzicht in de gezamenlijke doelen en verwachtingen. Notulen geven een diepgaander inzicht over de verhoudingen van de organisaties in het netwerk. Op deze wijze kan er objectief een beeld worden gevormd hoe het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland er uit ziet en hoe de samenwerking wordt vormgegeven.

##### **Voor- en nadelen**

Documentenonderzoek heeft als voordeel dat het al is opgesteld en daarbij weinig of geen kans bestaat op reactief gedrag. Anderzijds kan de hoeveelheid documenten zorgen voor een onoverzichtelijke hoeveelheid waardoor het voor de onderzoeker lastig is aan te merken wat bruikbaar is voor het onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007). Omdat de onderzoeker deel uitmaakt van het te onderzoeken netwerk, zijn de documenten bekend en kan de onderzoeker daardoor een welbewuste selectie maken in de documenten die (gedeeltelijk) antwoord geven op de tweede onderzoeksvraag.

##### 4.4.2. Sociale netwerkanalyse

De sociale netwerkanalyse vormt een brug tussen objectieve informatie (het schetsen van het netwerk) en het diepgaander onderzoeken van de verbondenheid van de actoren in het netwerk. Het doel van de sociale netwerkanalyse is de relatie tussen de netwerkstructuur en de effectiviteit van de netwerksamenwerking te verduidelijken met behulp van SNA-technieken. Een netwerkanalyse kan bestaan uit verschillende niveaus: dyad level, node level, en group/network level<sup>2</sup> (Borgatti et al., 2018). Op elk analyseniveau kunnen de actoren worden aanschouwd als individuen of als collectief (*type of node*) (Borgatti et al., 2018). Het netwerkniveau op dyad level betekent de relatie tussen twee actoren en geldt als de meest fundamentele basis van een netwerk (Borgatti et al., 2018). De node level is een

---

<sup>2</sup> Dyad level  $O(n^2)$ , Node level  $O(n^1)$ , group/network level  $O(n^0)$

meetniveau waarin het aantal relaties van een actor in kaart wordt gebracht (netwerkverbanden). De group/network level is een netwerk als eenheid, zoals een organisatienetwerk (Borgatti et al., 2018).

In dit onderzoek zal een analyse plaatsvinden op group/network niveau, met een individuele type als de *type of node*. Het netwerk wordt in kaart gebracht aan de hand van de volgende methodologische afmetingen:

1. Netwerkgrootte (het aantal actoren in en netwerk)
2. Frequentie van contact (tussen actoren)
3. Dichtheid (totale verbanden op basis van nummers)
4. Bereik (netwerkdiversiteit, grootte en heterogeniteit)

Als eerste stap is aan de ondermijningscoördinator van Tweestromenland gevraagd om een overzicht te geven van alle actoren die betrokken zijn bij de aanpak van ondermijning. Vervolgens is deze lijndiagram voorgelegd aan de respondenten tot er een beeld ontstond waarbij geen nieuwe actoren meer werden toegevoegd. Er is aan de actoren gevraagd een rapportcijfer toe te kennen aan de effectiviteit van de netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland. Aan de hand van deze eerste analyse wordt een indruk verkregen in de verbanden tussen de actoren die betrokken zijn in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland. Daarnaast wordt er aan de hand van de degree centrality, betweenness centrality en clusteringanalyse een nader beeld gevormd over de relaties in het netwerk. Voor de clusteranalyse is er gebruikgemaakt van het algoritme hierarchical clustering. De sociale netwerkanalyse geeft voor een deel antwoord op deelvraag twee en drie, namelijk hoe ziet het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland er uit en hoe wordt de samenwerking vormgegeven en in hoeverre is de (governance)structuur bestaande uit een onafhankelijke actor en sociaal kapitaal, aanwezig in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland?

### **Voor- en nadelen**

Het systematisch in kaart brengen van netwerken en netwerkeffectiviteit is een belangrijke voorwaarde voor effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning. Het toepassen van een sociale netwerkanalyse, geeft inzichten in het netwerk in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland. Aan de hand van deze inzichten kunnen kwetsbaarheden, patronen, kenmerken en connecties worden blootgelegd die op het eerste gezicht niet traceerbaar zijn (Scott & Carrington, 2011). Een nadeel kan zijn dat een sociale netwerkanalyse op verschillende niveaus kan worden geanalyseerd en het altijd onderdeel uitmaakt van een groter geheel. Het is als het ware oneindig waardoor niet alle relaties en interactieprocessen kunnen worden omschreven (Scott & Carrington, 2011).

#### **4.4.3. Interviews**

In dit deel van het onderzoek zullen de aanwezigheid van de factoren vertrouwen, doelconsensus, netwerkspanningen en leerproces via semi-gestructureerde interviews worden onderzocht. Aan de hand

van deze kwalitatieve meetgegevens, kan er aan de hand van de objectieve analyse uit het documentenonderzoek en het eerste gedeelte van de sociale netwerkanalyse een verdere analyse plaatsvinden naar de effectiviteit van het netwerk. Semi-gestructureerde interviews betreffen een gesprek aan de hand van een vooraf opgestelde topic list (Van Thiel, 2010). Er is gekozen voor semi-gestructureerde interviews omdat aan de hand van de eerste en tweede deelvraag al veel kennis is verworven. Om deze kennis te toetsen, diepgaander door te vragen en triangulatie toe te passen is er door de onderzoeker gekozen voor semi-gestructureerde interviews. Door semi-gestructureerde interviews er ruimte om door te vragen op meningen, relaties en percepties maar daarnaast vast te houden aan een 'rode draad', zodat de antwoorden van respondenten met elkaar vergeleken kunnen worden. De interviews zullen één op één plaatsvinden, zowel fysiek als digitaal. In bijlage 2 is de interviewgide opgenomen. De interviews worden opgenomen en er wordt een transcript opgesteld. Het transcript wordt ter interpretatiecontrole voorgelegd aan de respondent.

### **Voor- en nadelen**

Een interview is een methode die veel gebruikt wordt in casestudyonderzoek (Van Thiel, 2010). Een interview is een flexibele manier om informatie op te halen, omdat de interviewer aanvullende vragen kan stellen het interview wendbaar is (Van Thiel, 2010). Een topic list geeft een leidraad voor de te behandelen onderwerpen en zorgt ervoor dat de betrouwbaarheid en validiteit wordt gewaarborgd. Een nadeel van het afnemen van interviews is dat het interviewen en uitwerken van de interviews een tijdrovende klus is, dit is inherent bij het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007). Het onderzoek moet bijdragen aan inzicht in factoren voor een succesvolle aanpak van ondermijning. Door middel van interviews positioneert de onderzoeker zich ook in de praktijk waardoor de resultaten in het onderzoek ook eerder door 'het veld' worden geaccepteerd (Verschuren & Doorewaard, 2007).

### **Respondentselectie**

Er wordt gesproken van een respondent, wanneer een persoon gegevens over zichzelf verstrekt (Verschuren & Doorewaard, 2007). Aan de hand van het documentenonderzoek en sociale netwerkanalyse, kan er inzicht worden gegeven in de actoren en sleutelfiguren in het netwerk. De interviews worden gehouden met sleutelfiguren én betrokken personen uit verschillende onderzoeksobjecten. Dat wil zeggen dat sleutelfiguren en betrokken personen vanuit de zes gemeenten, politie, het RIEC, ODRN, woningcorporatie Woonwaarts en netbeheerder Liander worden geïnterviewd. Daarnaast worden de geïnterviewden (type of nodes) verdeeld in drie categorieën: operationeel-, tactisch- en strategisch niveau. Dit draagt bij dat er per niveau kan worden onderzocht wat de kwaliteit is van de relatie per niveau. Een overzicht van de respondentselectie is weergegeven in Tabel 4. Om de anonimiteit te waarborgen zijn de respondentnummers en functienamen niet

weergegeven. De Belastingdienst en het OM waren wegens omstandigheden niet beschikbaar om deel te nemen aan het onderzoek.

<b>Organisatie</b>	<b>Niveau</b>
Tweestromenland	Operationeel
Gemeente	Operationeel
Woningcorporatie	Operationeel
Politie	Operationeel
ODRN	Operationeel
Gemeente	Tactisch
Gemeente	Tactisch
Gemeente	Tactisch
Gemeente	Tactisch
Gemeente	Tactisch
Politie	Tactisch
Liander	Tactisch
RIEC	Tactisch
RIEC	Strategisch
Politie	Strategisch
Gemeente	Strategisch
Gemeente	Strategisch

*Tabel 4 Respondentenlijst*

#### 4.4.4. Systematische analyse

Aan de hand van de onderzoeksmethoden wordt er veel kwalitatieve data verworven. Deze kwalitatieve data dragen bij aan het onderzoeken en beoordelen van de enkelvoudige casestudy. In een kwalitatief onderzoek is het niet vreemd als de data ongestructureerd is, maar het is wel van belang dat data systematisch geanalyseerd wordt. Op deze manier zijn de resultaten die voortvloeien uit het onderzoek navolgbaar (Van Thiel, 2010).

In dit onderzoek zal aan de hand van de operationalisatie en hypothesen worden besloten wat relevante data is voor het onderzoek. Dit gebeurt door middel van het coderen van data. Door codering worden data-eenheden opgedeeld in kleinere eenheden waardoor de codes met elkaar vergeleken kunnen worden (Van Thiel, 2010). Er zijn verschillende codes die in het onderzoek worden aangebracht. Allereerst worden de codes onderverdeeld op inhoud: (1) interpretatieve code (2) thematische code en (3) beschrijvende code. De codes die worden ontwikkeld, worden in een logboek bijgehouden waarin de keuzes en overwegingen van de onderzoeker staan beschreven. Na de inhoudscodering zal er gebruik

worden gemaakt van axiaal coderen. Axiaal coderen is het vinden van patronen en waarna de data kan worden geordend. (Van Thiel, 2010). Omdat dit onderzoek gebruik maakt van geoperationaliseerde begrippen zullen de axiale codes overeenkomen met deze begrippen. De laatste stap in coderen is het selectief coderen. Tijdens selectief coderen wordt er gezocht naar verbanden tussen de aanwezigheid (of afwezigheid) van factoren in relatie tot de effectieve aanpak van ondermijning. Aan de hand van deze laatste stap kunnen de hypothesen worden getoetst en kan er antwoord worden gegeven op de hoofd- en deelvragen.

In dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van het softwareprogramma Atlas.ti. De onderzoeksgegevens worden geplaatst in een database waaruit coderingen worden aangebracht. Dit helpt de onderzoeker bij het systematisch analyseren van de data. Voor het uitvoeren van de sociale netwerkanalyse wordt gebruikgemaakt van het computerprogramma Ucinet en Netdraw (Borgatti et al., 2018). De methodologische afmetingen worden in een matrix verwerkt waarnaar de netwerkconnecties in kaart kunnen worden gebracht.

#### 4.5. Operationalisatie

In het theoretisch kader zijn verschillende factoren aan bod gekomen en weergegeven in het conceptueel model. In deze paragraaf vindt er een overgang plaats: van theorie naar empirisch onderzoek. De factoren (variabelen) worden meetbaar gemaakt zodat wordt weergegeven *wat* de onderzoeker gaat meten en *hoe* de onderzoeker dit gaat meten (Van Thiel, 2010). In bijlage I zijn de vragen ten behoeve van de sociale netwerkanalyse en interview weergegeven en in bijlage II is de sociale netwerkanalyse in enkelvoud opgenomen.

##### 4.5.1. Effectieve aanpak van ondermijning

De eerste variabele die meetbaar wordt gemaakt betreft de ‘effectieve aanpak van ondermijning’. In dit onderzoek wordt onder een effectieve aanpak van ondermijning verstaan:

*Een effectieve aanpak van ondermijning is een aanpak waarin door samenwerking de gezamenlijke doelstelling wordt behaald (die bestaat uit doelbereiking en doeltreffendheid), die individueel niet zou kunnen worden behaald en waarbij de organisaties die deel uitmaken van het netwerk tevreden zijn over de samenwerking en de aanpak.*

Aan de hand van de definitie kunnen er verschillende indicatoren worden gedestilleerd, namelijk: doelbereiking, doeltreffendheid, samenwerking en tevredenheid. Doelbereiking is de mate waarin een doelstelling wordt gehaald. Doeltreffendheid is wanneer het gestelde doel ook daadwerkelijk het probleem aanpakt (Bovens et al., 2011). Tevredenheid van organisaties kan betekenen dat er een gezamenlijk gevoel bestaat genoeg te hebben gedaan en voldaan te zijn (Provan & Milward, 1995).

Aan de respondenten wordt gevraagd wanneer ze deelnemen aan het netwerk en welke voordelen de samenwerking oplevert. Daarnaast wordt aan de respondenten gevraagd in hoeverre de respondent die deel uitmaakt van het netwerk tevreden is over de samenwerking en de aanpak. Tabel 5 is de operationalisatie weergegeven.

#### 4.5.2. Vertrouwen

De tweede variabele die meetbaar wordt gemaakt betreft 'vertrouwen'. In dit onderzoek wordt onder vertrouwen verstaan:

*Vertrouwen is de bereidheid van organisaties in het netwerk eigen kwetsbaarheid te accepteren vanwege positieve verwachtingen van andere actoren in het netwerk. Goede relatie tussen organisaties in het netwerk te onderhouden (persoonlijke afstemming) en er geen botsingen ontstaan tussen actoren in het netwerk.*

Vertrouwen bestaat uit de volgende indicatoren (Provan & Kenis, 2008):

- Positieve verwachtingen van de ander
- (Persoonlijke) afstemming

Aan de respondenten wordt gevraagd in hoeverre de respondenten verwachten dat de afspraken van andere organisaties worden nagekomen. In de sociale netwerkanalyse wordt gevraagd in hoeverre er (persoonlijke) afstemming is. Er is sprake van meer vertrouwen als de twee indicatoren aanwezig zijn.

#### 4.5.3. Doelconsensus

De derde variabele betekent in hoeverre er overeenstemming bestaat over het te behalen doel. Doelconsensus bevat de indicator 'doel' en 'consensus'. Doel is de mate waarin de actoren afgewogen keuzes maken aan de hand van een vooraf opgesteld (kort en/of lange termijn) doel. Consensus is de mate waarin er overeenstemming bestaat en actoren hun eigen organisatiedoelen ondergeschikt maken aan het gezamenlijke doel (Keast et al., 2004).

Aan de respondenten wordt gevraagd of er sprake is van een gezamenlijke doelstelling en indien er sprake is van een gezamenlijk doel, wordt aan de respondent gevraagd wat het doel is. Daarnaast wordt er gevraagd in hoeverre zij het eens zijn met de gezamenlijke doelstelling en hun eigen organisatiedoelen opzij (kunnen) zetten voor een gezamenlijke doelstelling. Er is sprake van meer overeenstemming over het te behalen doel als de indicator doelen en consensus beide aanwezig zijn en de organisaties bereid zijn hun eigen organisatiedoelen opzij te zetten voor de gezamenlijke doelen.

#### 4.5.4. (Governance) structuur

Er zijn volgens Provan en Kenis (2008) verschillende (governance) structuren, namelijk: shared governance, lead organization en network administrative organization. Uit het theoretisch kader is gebleken dat het netwerk in een effectieve aanpak van ondermijning moet beschikken over een netwerkmakelaar. De vierde variabele betreft daarom een duidelijke 'network administrative organization' in de vorm van een netwerkmakelaar. Zoals eerder is weergegeven kan de structuur worden bepaald aan de hand van de volgende indicatoren: vertrouwen, aantal deelnemers in het netwerk, doelconsensus en netwerkspanningen (Provan & Kenis, 2008). De governance structuur wordt aan de hand van de sociale netwerkanalyse met de bijbehorende indicatoren vastgesteld.

#### 4.5.5. Netwerkspanningen

De vijfde variabele betreft netwerkspanningen, bestaande uit de volgende dimensies: inhoudelijke onzekerheid, strategische onzekerheid en institutionele onzekerheid. Inhoudelijke onzekerheid is de mate waarin actoren onbewust niet spreken over eenzelfde aanpak. Strategische onzekerheid is de mate waarin organisaties hun weg naar het te behalen doel anders bereiken dan gepland. Institutionele onzekerheid betreft de onzekerheid hoe interactiepatronen zich ontwikkelen doordat men te maken heeft met verschillen tussen organisaties. Dit leidt tot trage besluitvorming (Koppenjan, 2012). Dit leidt tot de volgende indicatoren: verschil van inzicht (onbewust), afwijken van afspraken (bewust), trage besluitvorming en conflicten.

In hoeverre er sprake is van verschil van inzicht tussen de actoren wordt aan de respondenten voorgelegd om de inhoudelijke onzekerheid nader te onderzoeken. Er is sprake van meer inhoudelijke onzekerheid als er sprake is van het verkeerd (of niet) uitvoeren van taken doordat de informatie verschillend wordt geïnterpreteerd. De vraag die aan respondenten wordt voorgelegd over strategische onzekerheid is in hoeverre de respondent wel eens bewust iets uitvoert (of nalaat) dat niet (helemaal) in lijn is met de afspraken. Een vraag die aan respondenten wordt gesteld over institutionele onzekerheid is of zij wel eens trage besluitvorming ervaren en in hoeverre zij denken dat er sprake is van conflicten tussen organisaties. Als alle vier de indicatoren aanwezig zijn, is er sprake van meer netwerkspanningen.

#### 4.5.6. Samenwerking als leerproces

De laatste variabele gaat over samenwerking als leerproces. De volgende definitie wordt gehanteerd: Samenwerking als leerproces betekent het terugblikken op het gezamenlijk handelen in het netwerk. Aan de hand van reflectie worden nieuwe keuzes gemaakt (leerproces) waardoor de samenwerking wordt verbeterd (Koppenjan, 2012). De respondenten wordt gevraagd in hoeverre ze terugblikken op de netwerksamenwerking (en eventuele netwerkspanningen) en of daaruit nieuwe keuzes worden gemaakt. Er is sprake van een leerproces als beide indicatoren aanwezig zijn.

In Tabel 5 staan alle variabelen, bijbehorende dimensies, indicatoren en vragen weergegeven.

<i>Variabelen</i>	<i>Dimensies</i>	<i>Indicatoren</i>	<i>Voorbespreking</i>
<b>Effectieve aanpak van ondermijning</b>		Doelbereiking	Wat is uw rol in de aanpak van ondermijning?
		Doeltreffendheid	Levert de samenwerking in de aanpak van ondermijning voordelen op? Zo ja, welke?
		Samenwerking	Hoe tevreden bent u over de samenwerking?
		Tevredenheid	Hoe tevreden bent u over de aanpak? Is er sprake van een gezamenlijke doelstelling? Zo ja, wat is deze doelstelling? Wordt volgens u de gezamenlijke doelstelling in de aanpak van ondermijning behaald? Zo ja/nee, waarom (niet)?
<b>Vertrouwen</b>		Positieve verwachtingen van de ander	In hoeverre vertrouwt u er op dat andere organisaties de afspraken nakomen?
		(Persoonlijke) afstemming	Met welke personen in het netwerk werkt u vooral samen/heeft u vooral te maken? Met welke personen in het netwerk werkt u samen maar heeft u minder te maken? In welke mate is er sprake van persoonlijk contact/afstemming tussen u en deze personen?
<b>Doelconsensus</b>		Overeenstemming	In hoeverre bent u het eens met het gezamenlijke doel?
		Organisatiebelangen	In hoeverre kunt u uw eigen organisatiedoelen opzijzetten voor het behalen van het gezamenlijke doel?

<b>(Governance)Structuur</b>	Shared governance Lead organization Network administrative organization	Netwerkmakelaar	Maakt het netwerk gebruik van een onafhankelijke actor/persoon? Zo ja, wie is dat?
<b>Netwerkspanningen</b>	Inhoudelijke onzekerheid Strategische onzekerheid Institutionele onzekerheid	Onbewust verschil van inzicht Bewust afwijken van afspraken Trage besluitvorming Conflicten	Worden taken in het netwerk wel eens niet/verkeerd uitgevoerd door onbewust verschil van inzicht? Heeft u hiervan een voorbeeld? Hoe vaak doet u wel eens bewust iets dat niet (helemaal) in lijn is met de afspraken? Waarom doet u dat? In hoeverre ervaart u in het netwerk wel eens trage besluitvorming? In hoeverre ervaart u in het netwerk wel eens conflict tussen actoren in het netwerk? Heeft u hiervan een voorbeeld?
<b>Samenwerking als leerproces</b>		Terugblik op de samenwerking Nieuwe keuzes	In hoeverre wordt er in het netwerk wel eens gereflecteerd op de samenwerking en/of eventuele spanningen? Worden er aan de hand van de reflectie nieuwe keuzes gemaakt voor het bevorderen van de samenwerking?

*Tabel 5 Operationalisatie*

Voor het coderen van de antwoorden zal per functieniveau een score worden berekend. Dit draagt bij aan het inzichtelijker maken van de verschillen en overeenkomsten waarop respondenten de factoren die relevant zijn voor de effectiviteit van de aanpak van ondermijning, beoordelen. Daarnaast maakt dit ook inzichtelijk hoe er per functieniveau wordt gescoord op de factoren voor een effectieve aanpak van ondermijning. Aan de hand van de score kunnen de hypothesen van het onderzoek en de onderzoeksvragen, tezamen met de sociale netwerkanalyse en documentenonderzoek, eenvoudiger worden beantwoord. De scores en bijbehorende waarden zijn weergegeven in Tabel 6 en Tabel 7.

<b>Waardering effectiviteit</b>	
<b>Doelstelling</b>	1= niet behaald 2= bijna behaald 3= deels behaald 4= geheel behaald
<b>Samenwerking</b>	1=geen 2=onvoldoende 3=voldoende 4= veel
<b>Tevredenheid</b>	1= zeer slecht 2=onvoldoende 3=voldoende 4= zeer goed
<b>Eindwaardering effectiviteit = scores doelstelling, samenwerking en tevredenheid/ 3</b>	

<b>Waardering vertrouwen</b>	
Positieve verwachtingen van de ander	1=geen 2=onvoldoende 3=voldoende 4= veel
(Persoonlijke) afstemming	1= bijna nooit 2= soms 3= vaak 4= bijna altijd
<b>Waardering doelconsensus</b>	
Soort doel	1=geen 2=onvoldoende 3=voldoende 4= veel
Overeenstemming	1= zeer slecht 2= onvoldoende 3= voldoende 4= zeer goed
Organisatiebelangen	1= bijna nooit 2= soms 3= vaak 4= bijna altijd
<b>Waardering (Governance)structuur</b>	
Netwerkmakelaar	1= bijna nooit 2= soms 3= vaak 4= bijna altijd
<b>Waardering netwerkspanningen</b>	
Interpretatie doel	1= bijna nooit 2= soms 3= vaak 4= bijna altijd
Afwijken van afspraken	1= bijna nooit 2= soms 3= vaak 4= bijna altijd
Trage besluitvorming	1= bijna nooit 2= soms 3= vaak 4= bijna altijd
Conflicten	1= bijna nooit 2= soms 3= vaak 4= bijna altijd
<b>Waardering samenwerking als leerproces</b>	
Reflectie op de samenwerking	1= bijna nooit 2= soms 3= vaak 4= bijna altijd
Nieuwe keuzes	1= bijna nooit 2= soms 3= vaak 4= bijna altijd

Tabel 6 Scores en waardering factoren en effectiviteit

Berekenen waarderingscores effectiviteit en succesfactoren		Berekenen waarderingscores aanwezigheid faalfactoren
Score	Waarde	Waarde
1.0 – 1.6	Zeer slecht	Nooit
1.7 – 2.2	Onvoldoende	Zelden
2.3 – 2.8	Voldoende	Soms
2.9 – 3.4	Goed	Vaak
3.5 – 4	Uitstekend	Bijna altijd

*Tabel 7 Eindwaardering factoren en effectiviteit*

#### 4.6. Kwaliteit

In het geval van een enkelvoudige casestudy is de herhaalbaarheid en controleerbaarheid een belangrijk punt van aandacht, de onderzoeker kan namelijk subjectief en selectief analyseren. Het is van belang aandacht te hebben hoe kwaliteit, namelijk de validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid, van een enkelvoudige casestudy kunnen worden gewaarborgd (Van Thiel, 2010). In deze paragraaf wordt de betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid van dit onderzoek, nader uiteengezet.

##### 4.6.1. Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid betekent dat een herhaling van het onderzoek zou moeten leiden tot dezelfde uitkomsten (Van Thiel, 2010). Omdat er sprake is van een onderzoek in de verstehende traditie, is het van belang dat er voor de betrouwbaarheid sprake is van intersubjectieve navolgbaarheid. Hiermee wordt bedoeld dat het onderzoek op een logische wijze is te volgen en de stappen duidelijk staan omschreven. Betrouwbaarheid is een belangrijk aandachtspunt bij het afnemen van de interviews. De interviews worden afgenomen aan de hand van een interviewgide, waardoor grote verschillen in het afnemen van een interview kan worden voorkomen. Op deze manier kan bij herhaling van dit onderzoek dezelfde resultaten worden verkregen (Van Thiel, 2010).

Ook speelt bij een sociale netwerkanalyse de betrouwbaarheid een belangrijke rol. In een relatief kleine netwerkanalyse kan de manier waarop vragen zijn opgesteld, netwerkgrenzen die zijn gespecificeerd of de bereidheid van actoren die deelnemen in het netwerk extra belangrijk zijn omdat het anders leidt tot een blinde vlek in het netwerk (Borgatti et al., 2018, p. 41). Borgatti et al. (2018, p. 42) benoemen het weglaten van actoren, verbanden of het toevoegen van verkeerde actoren of banden, negatieve invloed heeft op de betrouwbaarheid van het netwerk. Op deze wijze kan een herhaling van het onderzoek leiden tot andere uitkomsten. Daarom wordt er aan de hand van snowball sampling een

beeld gevormd van het netwerk. Daarnaast zal aan iedere respondent een open vraag worden gesteld wie aan het netwerk kan worden toegevoegd. Op deze manier wordt het risico op *missing data* verkleind.

Daarnaast wordt er in dit onderzoek triangulatie toegepast. Door gebruik van statistische meetmethoden (per actor een cijfer geven aan de kwaliteit van het netwerk), kan de betrouwbaarheid van de verklaring van de verbanden worden verstevigd. De kwalitatieve methoden vult de kwantitatieve dataverzamelmethode aan, door het verhaal van het netwerk en het onderzoek naar de factoren meer tot uiting te laten komen. Op deze wijze wordt de betrouwbaarheid van de sociale netwerkanalyse verhoogd (Borgatti et al., 2018).

#### 4.6.2. Validiteit

In de wetenschappelijke literatuur worden tal van vormen van validiteit benoemd. Van Thiel (2010) omschrijft in het boek 'Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding' twee hoofdvormen: interne- en externe validiteit. Interne validiteit betekent de mate waarin de verzamelde gegevens overeenstemmen met de bestudeerde werkelijkheid, waarbij het van belang is een onderzoeksbias tegen te gaan. De onderzoeker moet op zijn hoede zijn voor eigen ideeën en/of vooroordelen en zich bewust zijn van gemaakte keuzes (De Boer & Smaling, 2011; Van Thiel, 2010). In dit onderzoek zullen daarom keuzes worden weergegeven in een logboek en data door middel van computerprogramma's worden geanalyseerd. Daarnaast is er ook gebruikgemaakt van een uitgebreide operationalisatie van begrippen uit de theorie.

Er is sprake van externe validiteit als de conclusie van het onderzoek generaliseerbaar is (Van Thiel, 2010, p. 201). In dit onderzoek is er gebruikgemaakt van een deductieve onderzoeksbenadering, waardoor er wetenschappelijke theorieën, hypothesen en een conceptueel model beschreven zijn en het onderzoek navolgbaar wordt omschreven. Dit draagt bij aan de externe geldigheid van de conclusie van het onderzoek. De externe validiteit is het meest gewaarborgd bij enkelvoudige casestudies van gelijke onderzoeksobjecten.

#### 4.6.3. Bruikbaarheid

De Boer en Smaling (2011) hechten in praktijkonderzoek geen belang aan externe validiteit omdat de onderzoeker is gefocust op het verbeteren van de praktijk. Ook in dit onderzoek ligt de focus op het verbeteren van de praktijk. Dit onderzoek is er namelijk op gericht dat er aan de hand van de factoren nieuwe inzichten worden geschetst in factoren voor een effectieve samenwerking in Tweestromenland. Aan de hand van de opgedane inzichten is het van belang dat er bruikbare aanbevelingen worden geformuleerd. Op deze wijze kan de opdrachtgever de inzichten en aanbevelingen uit het onderzoek overnemen en implementeren voor een betere netwerkaanpak in de bestrijding van ondermijning.

## Hoofdstuk 5. Resultaten

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van de verkregen data uit het documentenonderzoek, de sociale netwerkanalyse en de afgenomen interviews. Allereerst wordt de casus beschreven in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland. Vervolgens worden aan de hand van de documentenanalyse de samenwerkingsplatformen in kaart gebracht. Door middel van de sociale netwerkanalyse, wordt het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland weergegeven. Afsluitend wordt gekeken in hoeverre de samenwerking effectief is en welke factoren aanwezig zijn. De resultaten worden beschreven op basis van de antwoorden van de geïnterviewde respondenten. Er wordt onderscheid gemaakt tussen respondenten die werkzaam zijn op strategisch- tactisch of operationeel niveau. Ook wordt er gekeken of er onderscheid of overeenkomsten te zien zijn in de antwoorden van respondenten vanuit verschillende organisaties. Wanneer er duidelijke overeenkomsten of verschillen te zien zijn, worden deze uitkomsten beschreven. Uiteindelijk wordt er door de onderzoeker een score toegekend aan de antwoorden van de respondenten. Door middel van de score kan er een gezamenlijk oordeel worden gevormd over de effectiviteit in de netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning.

### 5.1. Casusbeschrijving aanpak van ondermijning Tweestromenland

De samenwerking tussen de zes gemeenten, politie, OM, Taskforce RIEC, woningcorporatie, Belastingdienst en omgevingsdiensten in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland bestaat sinds 4 jaar. Voor het samenwerkingsverband lag het zwaartepunt van de aanpak van georganiseerde criminaliteit bij de politie. Sinds het complexe probleem ‘ondermijning’ op de agenda staat van de intergemeentelijke Gezagsdriehoek, is het belang van samenwerken in de aanpak van ondermijning extra naar voren gekomen. De noodzaak tot samenwerken kwam met name naar voren nadat een zogenaamd ondermijningssubject bij de ene gemeente, ook in een andere gemeente actief bleek te zijn. De aanpak zou minder effectief zijn, als beide gemeenten een separate aanpak vormden, zonder samen te werken. Daarnaast zouden andere samenwerkingspartners, waaronder de politie, dubbel vertegenwoordigd moeten zijn bij gemeenten met hetzelfde probleem. Dit zou de slagkracht in de aanpak van ondermijning verminderen. Ook zijn in diezelfde periode door het RIEC de zogenaamde ‘ondermijningsbeelden’ per gemeente ontwikkeld. Op basis van een bepaald geografisch gebied werd inzichtelijk waar de aanwezigheid en activiteiten van de criminele industrie en de maatschappelijke verwevenheid elkaar raakten. De ondermijningsbeelden droegen bij aan een ‘kick start’ voor een gezamenlijke aanpak van ondermijning (Intergemeentelijke Gezagsdriehoek Tweestromenland, 2019a).

Het voornaamste doel van de aanpak is zicht krijgen op ‘witte vlekken’ en deze inkleuren met een effectieve aanpak van ondermijning. Zoals weergegeven in het beleidskader is er een Integraal Veiligheidsplan Tweestromenland en een Uitvoeringsplan Integrale Veiligheid Tweestromenland ontwikkeld. Deze beleidsplannen geven antwoord op de *wat*-vraag: “wat gaan we doen in Tweestromenland om ondermijning aan te pakken?”. De *hoe*-vraag: “op welke wijze gaan we de

samenwerking vormgeven om te komen tot een effectieve aanpak?” wordt veelal besproken in verschillende overlegvormen tussen actoren die deelnemen aan het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland. De *hoe*-vraag is ook een belangrijke vraag in de governancestructuur, want er wordt nog steeds gezocht naar een structuur die bijdraagt aan een effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning. Op strategisch niveau wordt aangegeven dat de beleidsmatige omgeving een coördinatieprobleem met zich meebrengt in de governancestructuur. Dit governanceprobleem wordt veroorzaakt door continue interactieprocessen tussen organisaties of personen, die gedifferentieerde en/of gemeenschappelijke belangen nastreven. Dit blijkt uit de verschillende taakaccenten die bestuurders bekleden, waardoor er raakvlakken en overlappen zijn met andere bestuurders. Zo is bijvoorbeeld één burgemeester portefeuillehouder van het RIEC en een andere burgemeester portefeuillehouder ‘georganiseerde criminaliteit ondermijning’ (Intergemeentelijke Gezagsdriehoek Tweestromenland, 2019a). Dit leidt tot een overlap zonder duidelijk te weten waar het taakaccent ligt. Daarnaast maken actoren in het netwerk formele afspraken aan de hand van notulen en convenanten, maar worden er ook formele en informele afspraken gemaakt. Het gaat tenslotte ook om de positie die de afzonderlijke actoren in het netwerk bekleden. Ook op tactisch- en operationeel niveau wordt veel afgestemd aan de hand van bestaande samenwerkingsplatformen.

## 5.2. Samenwerkingsplatformen in de aanpak van ondermijning Tweestromenland

Er zijn verschillende samenwerkingsplatformen in de vorm van overlegstructuren. Bij de aanpak van ondermijning van Tweestromenland zijn primair drie niveaus betrokken, namelijk strategisch, tactisch en operationeel. In het kader van de doelstellingen van de aanpak van ondermijning in Tweestromenland zijn de verschillende niveaus in grote mate afhankelijk van elkaar. Per niveau vinden er verschillende overleggen plaats over de aanpak van ondermijning. In Tabel 8 worden de samenwerkingsplatformen schematisch weergegeven (Intranet, juni 2019):

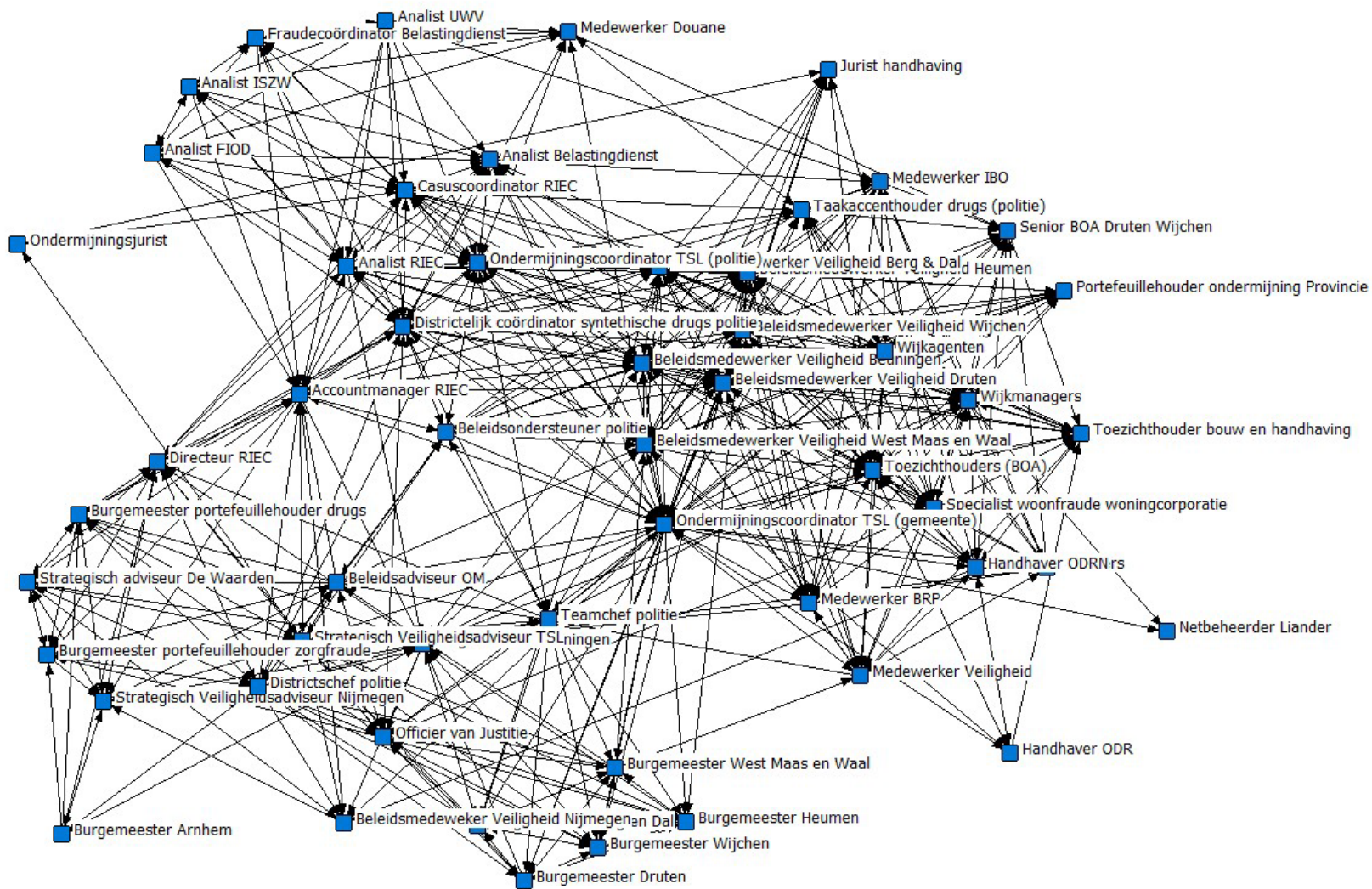
<i>Vaste overlegtafels aanpak van ondermijning per bestuursniveau</i>			
<b>Bestuursniveau</b>	<b>Overlegtafel</b>	<b>Doel</b>	<b>Deelnemers</b>
<b>Strategisch</b>	Stuurploeg	Sturing geven op de integrale casusaanpak van ondermijning	Bestuurlijk gids Sectorhoofd Politie Hoofd districtsrecherche Politie Directeur EOS Belastingdienst Officier van justitie OM Accountmanager RIEC
	Bestuurlijke regiegroep	Monitoren voortgang van het plan van aanpak	3 Burgemeesters Districtschef politie Gebiedsofficier OM Directeur EOS Belastingdienst 3 Strategisch adviseurs
	Intergemeentelijke gezagsdriehoek	Integraal veiligheidsbeleid bepalen Afspraken maken over lokale prioriteiten Afstemming zoeken over de taakuitvoering van de politie	6 Burgemeesters Gebiedsofficier van Justitie Teamchefs politie
	Themagroepen	Uitwerken plan van aanpak van de bestuurlijke regiegroep	Medewerkers veiligheid RIEC OM Belastingdienst (optioneel) Strategisch adviseur
<b>Tactisch</b>	Informatieplein	Bespreken van een casus (ondermijningssubject) en bepalen van bestuurlijke-, strafrechtelijke- of financiële interventies	Medewerkers veiligheid gemeenten Ondermijningscoördinator TSL, Ondermijningscoördinator politie Analist Belastingdienst Casuscoördinator RIEC Convenantpartners (op afroep)
	BT-Ondermijningsoverleg		Medewerkers veiligheid gemeenten Ondermijningscoördinator TSL, Ondermijningscoördinator politie Casuscoördinator RIEC
<b>Operationeel</b>	Afstemmingsoverleg Veiligheid per gemeente		Burgemeester Wijkagent expert Politie Beleidsmedewerker Veiligheid
	Afstemmingsoverleg Veiligheid per gemeente		Wijkagenten BOA's gemeente Beleidsmedewerker Veiligheid

*Tabel 8 Schematische weergave overlegtafels (Intranet, juni 2019)*

Naast de samenwerking aan de overlegtafels, vindt (informele) afstemming plaats via e-mail, telefoon en via het digitale programma RIEC-IS. RIEC-IS is een digitaal programma waar in een beschermde omgeving informatie tussen actoren wordt uitgewisseld. Op operationeel niveau vindt er eveneens samenwerking plaats tijdens (preventieve)controles of interventies. De actoren stemmen veelal hun handelingswijzen op elkaar af en leggen dit vast in beleidsdocumenten, integrale plannen en/of notulen. Er is hierdoor sprake van een functionele samenwerking: er wordt gestuurd op het proces en er wordt getracht afspraken te maken over taken en verantwoordelijkheden

### 5.3. De actoren van het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland in kaart

In dit onderzoek is er aan de hand van een sociale netwerkanalyse het Veiligheidsnetwerk van Tweestromenland in kaart gebracht. De netwerkanalyse laat zien dat er in totaal maar liefst 54 actoren betrokken zijn in het netwerk ter bestrijding van ondermijning in Tweestromenland. De diversiteit van de actoren is groot, omdat er 22 organisatorische eenheden betrokken zijn. Dit betekent dat er een verscheidenheid aan perspectieven aanwezig zijn in het netwerk. Daarnaast is er sprake van een uitvoeringsgericht netwerk, omdat van alle actoren er 20 operationeel zijn en deze actoren zich bezighouden met het opwerken van signalen en het daadwerkelijk uitvoeren van interventies. Daarnaast zijn er enkele organisaties waarvan de veiligheid niet de primaire doelstelling is zoals de woningbouwcorporatie, netbeheerder en de Belastingdienst. Tussen deze verschillende organisatorische eenheden is sprake van interorganisatorische uitwisseling. Figuur 4 biedt een grafisch overzicht van het netwerk per actor. In bijlage 3 zijn de meetgegevens afkomstig uit het Programma Ucinet weergegeven.



Figuur 4 Lijndiagram Veiligheidsnetwerk Tweestromenland

Naast de diversiteit tussen actoren is het ook belangrijk om te zien wat de dichtheid is van de actoren. In hoeverre hebben de actoren contact met elkaar en tussen hoeveel actoren zit er ook daadwerkelijk een relatie? Het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland heeft een dichtheidsscore van 0.53, dit betekent dat iets meer dan de helft van de actoren ook een daadwerkelijke relatie hebben. Hierdoor kan men ook spreken van een vrij ‘dicht’ netwerk, er zijn namelijk vrij veel onderlinge contacten. De afstand tussen twee actoren is ongeveer anderhalve stap en er is sprake van een cohesiemaat van 0,74 op een schaal van 0 tot 1. Dit verwijst naar een grote mate van verbondenheid tussen actoren in het netwerk. De frequentie van de contacten in het netwerk ligt tamelijk laag, gemiddeld hebben de actoren minder dan één keer per week contact met elkaar.

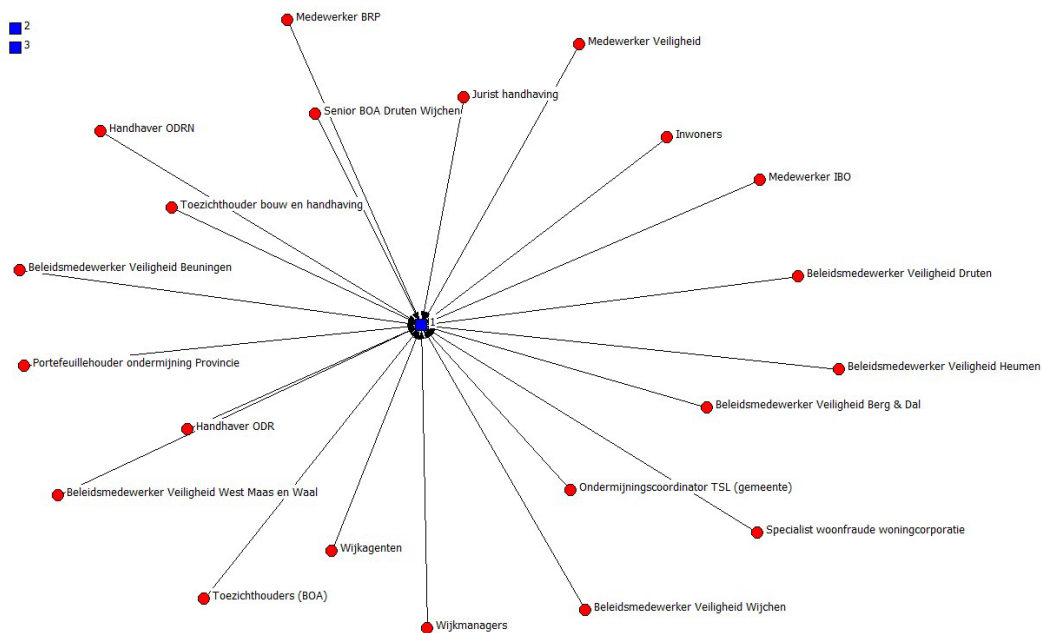
Aan de hand van de analyse is er gekeken naar welke personen de meeste directe verbindingen in het netwerk hebben. Zij vormen de centrale schakels in het netwerk. Het aantal verbindingen wordt ook wel degree centrality genoemd (Borgatti et al., 2018). Een belangrijke schakel zoals kwartiermaker, coördinator of projectleiders hebben baat bij een hoge degree centrality, omdat ze dan een centrale positie innemen in het netwerk. Deze centrale schakels kunnen ook belangrijk zijn in het teweegbrengen van netwerk verandering en de effectiviteit van het netwerk vergroten. De mate van centraliteit wordt gemeten aan de hand van het aantal actoren in het netwerk (N=54), op een schaal van 0 tot 54. Dit kan ook worden bestempeld als de centraliteitsladder waarin 54 de hoogste vorm van centraliteit betreft en 0 de laagste vorm van centraliteit. De hoogste degree centrality betreft de ondermijningscoördinator van Tweestromenland (degree 40). Hierna komen de beleidsmedewerkers van de gemeenten (degree 26), de accountmanager van het RIEC (degree 26) en de Districtelijke coördinator synthetische drugs van de politie (degree 25). Ook scoort de burgemeester van de gemeente Beuningen hoog op de centraliteitsladder (degree 23), evenals de ondermijningscoördinator van de politie (degree 22). Met name de benoemde drie coördinatoren hebben vanuit hun functie baat bij de hoge degree centrality. Ook de burgemeester van Beuningen heeft met verschillende portefeuilles in de aanpak van ondermijning baat bij de hoge degree centrality. De beleidsmedewerkers van de gemeente hebben de aanpak van ondermijning niet als core business, maar vervullen wel een belangrijke positie in het netwerk. Dit betekent dat als zij geen prioriteit (kunnen) geven aan dit onderwerp, het netwerk minder effectief zal zijn. Voor de overige actoren betekent dit dat ze vaak met bovenstaande actoren moeten schakelen, om iets in het netwerk voor elkaar te krijgen. Ook voor het verbeteren van beleidsprocessen of interventies, is het belangrijk om deze actoren niet over te slaan. Onderaan de centraliteitsladder staat de burgemeester van Arnhem (degree 6). Dit kan worden verklaard vanwege het feit dat er in de analyse is ingezoomd op het onderzoeksgebied Tweestromenland. Ook vormen de handhavers van de omgevingsdiensten (degree 5) samen met de netbeheerder (degree 2) een lage mate van centraliteit. Dit kan worden verklaard doordat de actoren van deze organisaties de aanpak van ondermijning niet als core business hebben. De ondermijningsjurist daarentegen, heeft de aanpak van ondermijning wel als core business, maar heeft een lage mate van centraliteit (degree 3). Deze actor is door andere actoren nagenoeg niet benoemd. De vraag die hierbij kan worden gesteld, is of er andere juristen worden

geraadpleegd in de aanpak van ondermijning of dat er in mindere mate sprake is van een aanpak met juridische vraagstukken. Aan de hand van de netwerkanalyse lijkt dit eerste het geval, de jurist van de eigen gemeente wordt veelal geraadpleegd. Daarnaast wordt de ondermijningsjurist niet alleen ingezet in Tweestromenland, waaruit kan worden afgeleid dat de band tussen de ondermijningsjurist en actoren in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland, nauwelijks aanwezig is. Het netwerk zou effectiever zijn, wanneer de lokale juristen meer in verbinding worden gebracht met de juridische specialist op het gebied van de aanpak van ondermijning. Op deze manier ontstaat er heterogene informatie-uitwisseling.

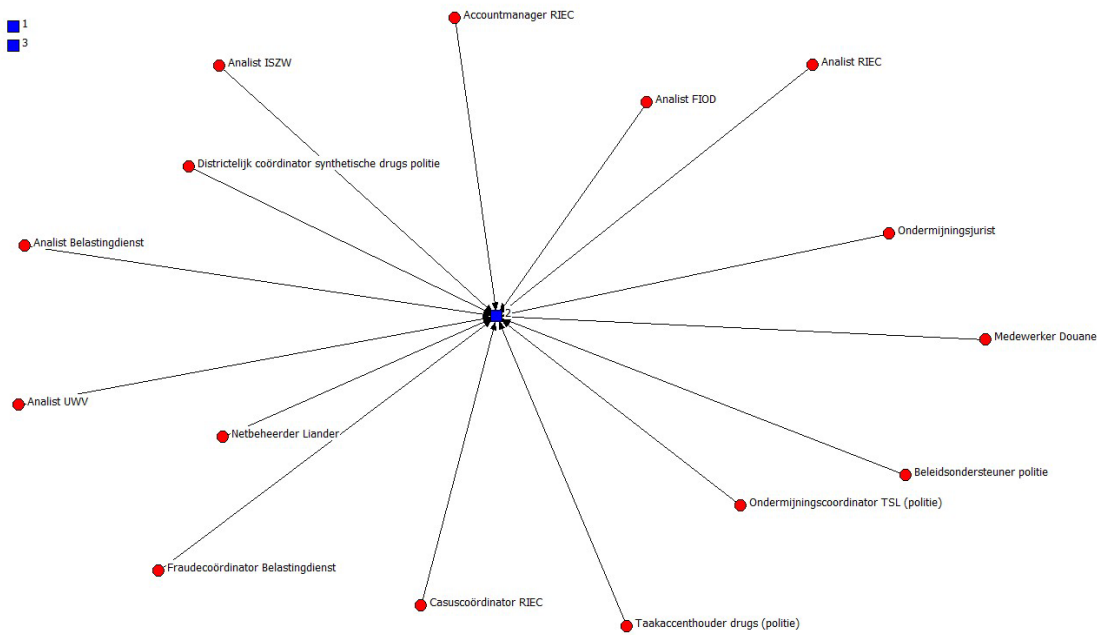
Aan de hand van de analyse is er tevens gekeken naar welke actoren tussen andere centrale actoren staan. Dit heet ook wel de *betweenness centrality* (Borgatti et al., 2018). Deze actoren beschikken veelal over de beste verbindingen in het netwerk, bekleden een goede positie, maar zijn ook afhankelijk van anderen in het netwerk. Daarnaast beschikt deze actor ook over een positie waarbij de kortste verbindingen tussen anderen actoren in het netwerk bewerkstelligt kan worden. Een actor met een hoge *betweenness centrality* kan ook worden gezien als een bruggenbouwer. Anderzijds heeft deze persoon ook zeggenschap over de informatiestroom waardoor de actor met een hoge mate van *betweenness centrality* ook macht heeft. Uitval of disfunctioneren van deze actoren kan een nadelig effect hebben op de effectiviteit van het netwerk (Sandström & Carlsson, 2008). De ondermijningscoördinator Tweestromenland, de accountmanager van het RIEC, de burgemeester van Beuningen en de Districtelijk coördinator synthetische drugs bezitten een hoge mate van *betweenness centrality* (*betweenness centrality* >65). Hierop volgen de beleidsmedewerkers van de gemeenten, strategisch veiligheidsadviseur van Tweestromenland, casuscoördinator van het RIEC, districtchef van de politie en de ondermijningcoördinator van de politie (*betweenness centrality* 36 – 65). De ondermijningscoördinator Tweestromenland beschikt dus in de meeste mate zowel over een hoge *degree centrality*, als over een hoge *betweenness centrality*. De ondermijningscoördinator Tweestromenland is daardoor onmisbaar voor het maken van verbindingen tussen actoren en beschikt over de meest centrale positie in het netwerk. Daarnaast kan de ondermijningscoördinator ook in grote mate invloed uitoefenen op de factoren die belangrijk zijn bij een effectieve aanpak. De ondermijningscoördinator van Tweestromenland kan namelijk vanuit zijn dichte relaties met andere actoren in het netwerk, het vertrouwen en de samenwerking vergroten.

Het netwerk vormt een geheel aan actoren die met elkaar verbonden zijn. Figuur 4 geeft alle actoren weer, maar laat ook zien dat er groepen in het netwerk aanwezig zijn. Een groep wordt in de sociale netwerkanalyse een cluster genoemd. Een cluster is een groep van gelijksoortige actoren die dichter bij elkaar staan dan andere actoren (Borgatti et al., 2018). De clusteranalyse laat zien dat er drie dominante clusters zijn, namelijk cluster 1, bestaande uit actoren die veelal actief zijn in de aanpak van ondermijning op operationeel- en tactisch niveau (Figuur 5), cluster 2 bestaande uit veelal actoren met een specialistische achtergrond (Figuur 6) en cluster 3, bestaande uit actoren die veelal actief zijn in de aanpak van ondermijning op strategisch niveau (Figuur 7). De actoren die actief zijn op operationeel- en tactisch niveau zijn dus erg met elkaar verweven. De clusters komen daardoor niet één op één overeen

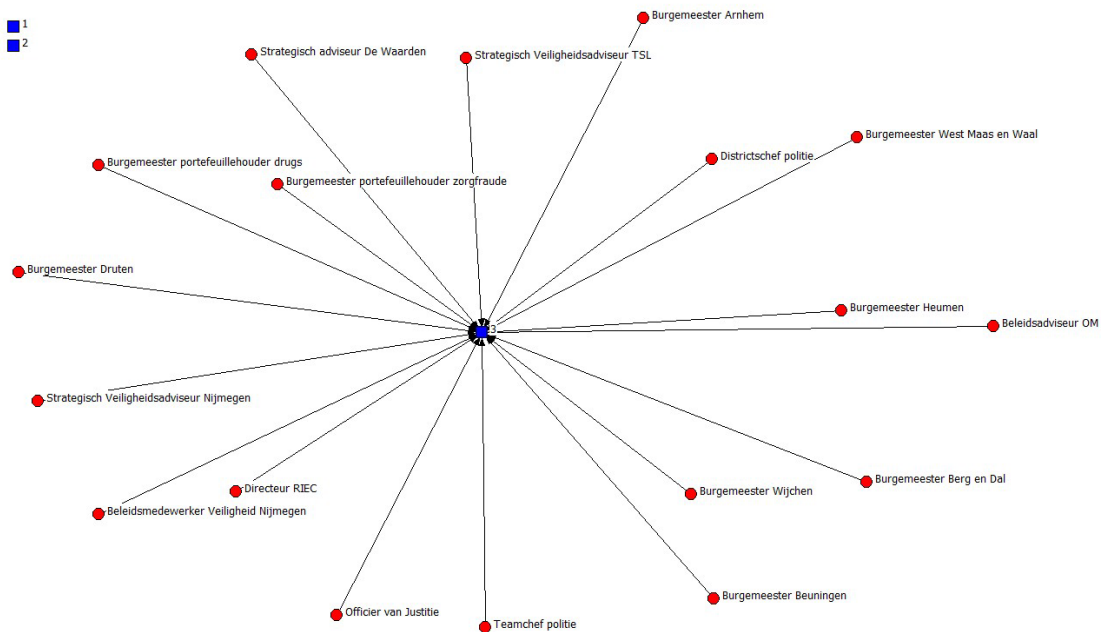
met de verdeling op operationeel-, tactisch- en strategisch niveau. Cluster 1 heeft een dichtheidsscore van 0.66, cluster 2 heeft een dichtheidsscore van 0.51 en cluster 3 heeft een dichtheidsscore van 0.50. Er is dus sprake van een netwerksluiting bestaande uit drie clusters met verschillende dichtheden. Clusters vergroten het vertrouwen in het netwerk omdat er sprake is van veel ‘gedeelde actoren’. Hierdoor is het waarschijnlijker dat er informatie-uitwisseling en samenwerking plaatsvindt (Burt, 2000). De dichtheid in een cluster is een belangrijke vorm van sociaal kapitaal. Cluster 1 beschikt over de grootste dichtheid. Dit betekent dat het aannemelijk is dat het vertrouwen, de informatie-uitwisseling en de samenwerking het meest aanwezig is. De dichtheidsscores van Cluster 2 en 3 liggen dicht bij elkaar. Verwacht wordt dat binnen deze clusters ook sprake is van vertrouwen, informatie-uitwisseling en samenwerking, maar in mindere mate in vergelijking met Cluster 1. Gesteld wordt dat dichtheid in Cluster 1 het grootst is en daarmee de effectiviteit van de netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning het meest beïnvloedt. Deze bevindingen kunnen erop wijzen dat de kwaliteit van de relaties belangrijk is voor de effectiviteit in de aanpak van ondermijning. Anderzijds is samenwerking tussen actoren uit verschillende clusters belangrijk om te zorgen voor (het verspreiden van) nieuwe informatie. De mate van heterogeniteit tussen actoren, bepaald namelijk ook de effectiviteit van het netwerk (Sandström & Carlsson, 2008).



*Figuur 5 Cluster 1*



Figuur 6 Cluster 2



Figuur 7 Cluster 3

Door de actoren is er ook aangegeven welk cijfer zou worden gegeven aan het netwerk in de aanpak van ondermijning. Gemiddeld wordt de samenwerking in het netwerk in de aanpak van ondermijning gescoord op een 7,3. Op strategisch niveau wordt de samenwerking gewaardeerd met een 7,2 op tactisch niveau met een 7,4 en op operationeel niveau met een 7,3. De scores liggen dicht bij elkaar, zie tabel 9.1. De scores zijn eveneens weergegeven per organisatie, zie tabel 9.2.

<b>Waardering samenwerking aanpak van ondermijning</b>		
<b>Niveau</b>	<b>N</b>	<b>Gemiddeld cijfer</b>
Strategisch	4 <sup>3</sup>	7,2
Tactisch	7	7,4
Operationeel	6	7,3

*Tabel 9.1. Waardering samenwerking aanpak van ondermijning per niveau*

<b>Waardering samenwerking aanpak van ondermijning</b>		
<b>Niveau</b>	<b>N</b>	<b>(Gemiddeld) cijfer</b>
Gemeente	9 <sup>4</sup>	7,3
Politie	3	7,3
RIEC	2	7
Woningcorporatie	1	8
ODRN	1	7
Netbeheerder	1	7
Belastingdienst	-	-
OM	-	-
Douane	-	-
ISZW	-	-
Sociale recherche	-	-
Provincie	-	-
UWV	-	-
FIOD	-	-
ODR(N)	-	-
Provincie Gelderland-Zuid	-	-

*Tabel 9.2.. Waardering samenwerking aanpak van ondermijning per niveau*

Aan de respondenten is het lijndiagram uit Figuur 4 getoond en gevraagd of hier sprake is van een onafhankelijke actor. Door alle actoren wordt aangegeven dat er geen actor onafhankelijk is. Het RIEC vormt veelal een verlengstuk van de deelnemende organisaties en ondersteunt de organisaties in de aanpak, maar is hierin niet onafhankelijk. Ook de ondermijningscoördinatoren zijn niet los te zien van

<sup>3</sup> Één respondent gaf geen cijfer vanwege gebrek aan een totaalbeeld over de netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland.

<sup>4</sup> Één respondent gaf geen cijfer vanwege gebrek aan een totaalbeeld over de netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland.

een organisatie zoals de politie of de gemeente. Er is in het netwerk daarom geen sprake van een netwerkmakelaar of onafhankelijke actor/organisatie.

#### 5.4. Effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning

Een effectieve aanpak van ondermijning is in dit onderzoek gedefinieerd als *een aanpak waarin door samenwerking de gezamenlijke doelstelling wordt behaald (bestaande uit doelbereiking en doeltreffendheid) waarbij de partijen die deel uitmaken van het netwerk tevreden zijn (over de samenwerking en de aanpak)*. Het doel dat gesteld wordt in een effectieve aanpak is uit algemeen belang het bestrijden van legale en illegale activiteiten, die als gevolg hebben de samenleving te verzwakken of misbruiken voor eigen gewin of ten gunste van het criminele circuit. De door de respondenten toegekende cijfers zijn onderbouwd aan de hand van de afgenomen semi-gestructureerde interviews. Aan de hand van de factoren doelstelling, samenwerking en tevredenheid is de effectiviteit van de netwerksamenwerking gemeten.

##### 5.4.1. Doelstelling

Om te bepalen of de doelstelling in de aanpak van ondermijning is behaald, is gevraagd of er sprake is van een gezamenlijke doelstelling. Uit de gesprekken blijkt dat met name op strategisch niveau wordt verwezen naar de doelstellingen uit de integrale beleidsplannen. Op tactisch niveau blijkt dat deze beleidsplannen met name onder de respondenten van de gemeenten bekend zijn maar bij de ondervraagden uit andere organisaties, de doelstelling in de aanpak van ondermijning niet bekend is. Op operationeel niveau is de doelstelling nagenoeg bij alle ondervraagden niet bekend en wordt er meer gesproken over behaalde resultaten, zonder een duidelijk vooropgesteld doel (Respondent 16, 17). Door 12 respondenten wordt aangegeven dat er resultaten worden behaald maar dat dat er nog veel voor verbetering vatbaar is. Door 8 respondenten wordt aangegeven dat er een enorm goede wil is om de doelen te bereiken, maar dat de doelstelling niet heel concreet beschreven is. Toch bestaat het idee dat het doel deels wordt bereikt. Ook wordt als reden genoemd dat de doelen niet worden behaald, terwijl de vrijgemaakte budgetten voor de aanpak van ondermijning niet worden opgemaakt (Respondent 17). Andere respondenten geven aan dat het lastig is om te bepalen of het doel is bereikt, omdat de doelstelling vooraf niet is bepaald (Respondent 11, 12, 17). Aan respondent 11 wordt gevraagd wat hij/zij hiermee bedoelt. Het volgende wordt aangegeven:

Je kan aan het eind van het jaar zeggen: we zitten in Barcelona maar als we van tevoren hadden afgesproken dat we naar Madrid zouden gaan, hebben we onze doelstelling niet behaald. Dan zijn we wel heel ver gekomen, alleen ja.. (Respondent 11).

Naast het niet op voorhand stellen van een doel kan er ook worden gesproken over verschil tussen een abstract en een concreet doel. Een abstracter doel wat veelal wordt beschreven in integrale

beleidsplannen, wordt sneller gehaald dan wanneer er een concreet doel wordt gesteld. Het belang van een doelstelling wordt door 7 respondenten erkend. Respondent 1 geeft hierover het volgende aan:

Je ziet dat we nu wel aan het bouwen zijn, dat de samenwerking echt veel beter is, maar ja, rupsje nooitgenoeg [...] Natuurlijk begint het ook bij een doelstelling en een visie, maar in de hele keten moeten mensen allemaal zoiets hebben: wij gaan hiervoor. Ik geloof er echt wel in, dat heb ik bij moeilijke dossiers meegemaakt, dat wanneer je zowel aan de top als op de werkvloer hetzelfde helder hebt waar je voor gaat [...] dan krijg je een effectieve aanpak. [...] Als je denkt waar doen we dit allemaal voor? Dan gaat het ook wiebelen. (Respondent 1).

Er wordt door de respondenten een verschil genoemd tussen output en outcome. De output is duidelijk bij vier respondenten, maar de outcome in kaart brengen wordt door 5 respondenten gemist. In dat geval is het daardoor onduidelijk hoe doeltreffend de netwerksamenwerking is. Daarnaast blijft ook het beoordelen van de output een lastige opgave. Als voorbeeld wordt hierbij gegeven dat als er wordt gestuurd op de output 'er zijn dit jaar 20 drugspanden gesloten' waarbij de vraag is of dat de veiligheid voor de inwoners heeft bevorderd, of dat dit pas het topje van de ijsberg is (Respondent 3, 4, 17). Daarnaast is de vraag of het nemen van bestuursrechtelijke-, strafrechtelijke- of financiële maatregelen in een samenwerkingsverband wel voldoende is voor het bestrijden van ondermijning. In enkele gevallen wordt het 'het laaghangend' fruit genoemd (Respondent 13,16) en wordt gezegd dat grote criminele netwerken niet of gering worden aangepakt (Respondent 2).

#### 5.4.2. Samenwerking

Het tweede aspect van een effectieve aanpak van ondermijning is de samenwerking tussen de actoren. Het belang van samenwerken wordt door alle respondenten erkend. Door 10 respondenten wordt aangegeven dat er in de afgelopen jaren hard is gewerkt aan het verbeteren van deze samenwerking, door het onder andere stoppen met het Integraal Gemeentelijk Projectteam (hierna: IGP) en het aanstellen van een ondermijningscoördinator. Als voordeel van samenwerken wordt genoemd dat de krachten kunnen worden gebundeld en dat men door samenwerking meer bereikt (Respondent, 2, 15). Door samenwerken kan er volgens 5 respondenten gebruik worden gemaakt van elkaars expertise en kan informatie worden gebundeld om het ondermijningsnetwerk te ontrafelen. Het samenwerken lijkt op papier goed beschreven, maar in de praktijk is de samenwerking volgens de respondenten op strategisch niveau weerbarstiger (Respondent 1, 2, 3). Respondenten van de politie geven aan dat de samenwerking wordt bemoeilijk doordat er sprake is van zes gemeenten met zes verschillende besturen en zes verschillende contexten (Respondent 4, 10). Vanuit de betrokken organisaties ontbreekt regelmatig het commitment, geven 3 respondenten aan. Volgens 7 respondenten ontbreekt de aanpak aan capaciteit en volgens 3 respondenten ontbreekt de aanpak aan middelen.

#### 5.4.3. Tevredenheid

Het laatste aspect van een effectieve aanpak van ondermijning is de mate van tevredenheid van de deelnemende actoren in het netwerk. Zoals eerder is weergegeven wordt de aanpak van ondermijning gemiddeld gewaardeerd met een 7,3. Op strategisch niveau wordt aangegeven dat in de loop der tijd steeds beter gestuurd kan worden op de prioriteiten van ondermijning (Respondent 1, 3) maar is er volgens 4 respondenten nog ruimte om te groeien. Daarnaast wordt er aangegeven dat de aanpak van ondermijning een integrale prioriteit is, maar het veelal niet in zijn totaliteit kan worden aangepakt (Respondent 1, 3). Op tactisch niveau zijn respondenten tevreden maar geven eveneens aan dat er ruimte is voor verbetering. Aan de andere kant geeft één respondent aan minder tevreden te zijn over de samenwerking met externe partners. Op de vraag hoe tevreden hij/zij is over de aanpak van ondermijning, geeft hij/zij hierop het volgende antwoord:

[...] ik ben zeer tevreden over de samenwerking tussen de gemeentes. Ik ben minder tevreden over de samenwerking met de politie en minder tevreden over de samenwerking met het RIEC. Tevens vind ik ook dat de connectie met het bestuur nog redelijk voor verbetering vatbaar is [...] er zijn wel heel veel dingen waarvan ik denk van ja er wordt geen kleur bekend en we roepen allemaal heel erg hard van het is prioriteit, maar uiteindelijk, als je het dan gaat afpellen, dan blijkt daaruit dat het uiteindelijk geen prioriteit is, want we moeten nog steeds vechten om uren en middelen. Eigenlijk zou het andersom moeten zijn. (Respondent 8).

Wel wordt op tactisch niveau aangegeven dat het gebrek aan capaciteit soms leidt tot minder tevredenheid (Respondent 10). Hierover zegt respondent 10 het volgende:

[...] Dan moet je heel erg afkaderen. Dat is af en toe wel jammer, dat je weet, ik pak nu het stromannetje, die pakken we nu aan. Terwijl je weet dat de grote jongens in Dubai aan het zwembad zitten met een fles champagne. Dat is wel lastig. Maar ja je moet het voor jezelf realistisch en niet te demotiverend maken. Dan ben ik wel tevreden zoals het nu gaat. (Respondent 10).

Op operationeel niveau wordt aangegeven dat de aanpak van ondermijning goed verloopt, maar dat een gebrek aan beperkend werkt in de effectiviteit van de aanpak van ondermijning. (Respondent 14, 15). Door respondent 17 wordt het volgende aangegeven:

Hoe kort lijntjes zijn, hoe snel de samenwerking gaat en hoe goed we elkaar kunnen vinden. Ja, dat verloopt naar mijn idee prima en ik denk dat we daar nog wel wat in kunnen professionaliseren door het vaker te doen, een specifiek doel in te zetten en het team wellicht wat verbreden door bijvoorbeeld te kijken naar de Belastingdienst en dergelijke. Want die

schittert toch vaak in afwezigheid als je het mij vraagt, maar ik denk dat het aanwezige team elkaar heel snel vindt, dezelfde taal spreekt en goed samenwerkt. (Respondent 17).

Drie respondenten uit organisaties die niet als primaire doelstelling de aanpak van ondermijning hebben, geven aan dat ze tevreden zijn over de kleine bijdrage die zij kunnen leveren aan de aanpak van ondermijning. Dit draagt bij aan de tevredenheid van andere respondenten, die het stukje informatie nodig hebben om het beeld compleet te maken (Respondent 13). De korte lijntjes tussen de actoren in het netwerk (ofwel dichtheid van het netwerk) vergroten volgens zes respondenten de tevredenheid in de aanpak van ondermijning. Tabel 10 geeft de totale scores van de effectiviteit weer.

Effectieve aanpak = 2.8																			
Respondenten (N)	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	Totaal	Relatief score/N
Doelstelling	3	2	3	2	2	3	3	2	3	2	-	1	1	3	2	2	3	37	2.3
Samenwerking	3	2	3	3	3	4	3	2	3	3	3	2	4	3	3	3	3	53	3.1
Tevredenheid	3	3	3	3	3	4	3	3	4	3	3	2	3	3	3	3	4	53	3.1

*Tabel 10 Scores effectieve aanpak van ondermijning*

Er wordt gesteld dat de aanpak van ondermijning in Tweestromenland effectief kan worden beschouwd met een score van 2.8 (voldoende) omdat er sprake is van een toenemende samenwerking en respondenten deels tevreden zijn over de aanpak. Respondenten zijn minder positief over het behalen van de doelstelling. Er is volgens sommige respondenten sprake van een doelstelling en volgens andere respondenten alleen sprake van behaalde resultaten, zonder concrete doelstelling. Er is ook weinig inzicht in de doelbereiking en doeltreffendheid. Volgens de respondenten zijn ter bevordering van een effectieve aanpak van ondermijning op alle drie de onderdelen verbeteringen nodig. Dit maakt dat de huidige aanpak van ondermijning onder respondenten wordt gescoord met een voldoende.

### 5.5. Succesfactoren in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland

In deze paragraaf worden de succesfactoren ‘vertrouwen’, ‘doelconsensus’ en ‘samenwerking als leerproces’ beschreven. Er wordt weergegeven in hoeverre en in welke mate deze factoren aanwezig zijn in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland.

#### 5.5.1. Vertrouwen

De succesfactor ‘vertrouwen’ bestaat uit twee onderdelen: de positieve verwachtingen van de ander en de mate van persoonlijke afstemming. Uit gesprekken met de respondenten op strategisch niveau is gebleken dat het vertrouwen er in de basis wel is, maar dat dit broos is en snel kan veranderen als er iets fout gaat of als er sprake is van miscommunicatie (Respondent 1, 2, 3). Respondent 1 zegt hierover het volgende:

Weet je wanneer je samenwerking gaat ondergraven, als je merkt dat de andere partners eigenlijk gewoon hun eigen gang gaan, dan gaat ga ik ook wel een keer denken jongens ik vind het wel best. [...] Maar ik denk wel als je gefrustreerd raakt in het samenwerken en denkt ja van we maken geen goede afspraken en we kunnen elkaar niet meer vertrouwen dan ga je je eigen weg kiezen. Dat zou dan wel zonde zijn. (Respondent 1)

Er wordt aangegeven dat de waan van de dag of andere prioriteiten effect kunnen hebben op de afspraken en dat daardoor verwachtingen in de aanpak van ondermijning niet kunnen worden waargemaakt. Wanneer hierover duidelijk wordt gecommuniceerd is er in de meeste gevallen begrip (Respondent 1, 2, 3, 4). Daarnaast wordt opgemerkt (Respondent 3, 4) dat corona het vertrouwen in elkaar niet heeft bevorderd omdat er een gebrek was aan persoonlijk contact.

Volgens drie respondenten op tactisch niveau heeft corona invloed gehad op het geringe persoonlijke contact. Wel wordt aangegeven dat het vertrouwen in de goede intenties van de ander er is, maar dat afspraken niet altijd worden nagekomen door externe factoren. Ook wordt aangegeven dat vertrouwen op verschillende niveaus verschilt, Respondent 8 zegt hierover het volgende:

Als ik een afspraak maak met de politie of met het RIEC of met de jongens en meiden waar wij mee samenwerken dan heb ik daar vertrouwen in. Vertrouwen een paar stappen verder zeg maar, dat is er niet, althans een stuk minder en wordt daar soms verkocht of het allemaal prioriteit heeft maar dat is absoluut niet zo. Dat geldt ook bij de politie trouwens. Daar prik ik toch gauw doorheen. (Respondent 8).

Op operationeel niveau is er sprake van positieve verwachtingen van de ander. Door vier respondenten wordt er positief gekeken naar de andere organisatie, hoewel er wordt aangegeven dat de afspraken niet altijd worden nagekomen (Respondent 13). Respondent 15 zegt hierover het volgende: “ik heb zeker het vertrouwen dat een signaal serieus bekeken wordt [...]”. Er is volgens vijf respondenten op operationeel niveau bijna altijd sprake van persoonlijke afstemming. Tabel 11 geeft een schematisch overzicht van de factor ‘vertrouwen’ weer.

Vertrouwen = 3.1																			
Respondenten (N)	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	Totaal	Relatief score/N
Positieve verwachtingen	2	2	2	2	4	3	3	3	3	3	2	2	4	4	4	4	4	51	3
Persoonlijke afstemming	3	2	4	3	2	3	3	3	3	3	2	4	4	4	4	4	4	55	3.2

Tabel 11 Scores vertrouwen

Er wordt gesteld dat vertrouwen in het netwerk aanwezig is en met een score van 3.1 wordt gewaardeerd. Er is in de basis vertrouwen maar er zijn wel factoren die van invloed zijn (geweest) die het vertrouwen

kunnen aantasten. De factoren die vertrouwen kunnen aantasten zijn onverwachte langdurige externe factoren (zoals het coronavirus), waardoor de aanpak van ondermijning meer op de achtergrond verdwijnt. Daarnaast kan het niet nakomen van afspraken door andere frequente veiligheidsproblemen uiteindelijk het vertrouwen op langere termijn aantasten.

#### 5.5.2. Doelconsensus

De definitie ‘doelconsensus’ bestaat uit verschillende onderdelen, namelijk: het soort doel, de mate van overeenstemming en in hoeverre interne organisatiebelangen overeenkomen met de netwerkdoelstelling. Per niveau wordt beschreven in hoeverre en in elke mate er sprake is van doelconsensus. Allereerst wordt er gekeken naar het soort doel, vervolgens naar het onderdeel ‘overeenstemming’ en afsluitend naar het onderdeel ‘organisatiebelangen’.

Doel is de mate waarin de actoren afgewogen keuzes maken aan de hand van een vooraf opgesteld (kort en/of lange termijn) doel. Zoals is weergegeven in paragraaf 5.3 is het gezamenlijke doel in het veiligheidsnetwerk veelal onduidelijk. Op de vraag wat de gezamenlijke doelstelling is in de aanpak van ondermijning wordt door alle respondenten een verschillend antwoord gegeven. Aan de hand hiervan worden er mogelijk wel keuzes gemaakt, maar zullen deze niet worden afgewogen tegen een gemeenschappelijk doel. Wel zijn 5 respondenten het erover eens dat niets doen tegen ondermijning ook geen optie is. De verschillende doelen komen uiteindelijk bij het abstracte doel terecht, namelijk het bestrijden van ondermijning (Respondent 3). Daarbij wordt wel een gezamenlijk concreet doel gemist. Door Respondent 11 wordt het volgende aangegeven:

Vanuit netbeheerdersperspectief is de samenwerking zoveel mogelijk energiediefstal, onveilige situaties aan onze netten detecteren of dat nou gerelateerd is aan hennepeteelt of van iemand die zijn meter manipuleert, dat is het bestaansrecht van de netbeheerder. Alleen ik zou nog graag de overlap willen zien bij politie en vanuit gemeenten en andere partners om te bekijken van ‘hé wat zijn dan de doelstellingen die elke partner wil realiseren in deze samenwerking?’ En die mis je nog wel eens.

Op strategisch niveau wordt aangegeven dat de gezamenlijke doelstelling door de jaren heen én door intensieve samenwerking steeds meer vorm krijgt. De gezamenlijke doelstelling van het netwerk sluit aan bij de ambitie van de gemeenten, politie en het RIEC (Respondent 1, 3, 4). Wel wordt deze doelstelling als zeer ambitieus ervaren, waardoor de doelstelling niet altijd wordt gehaald (Respondent 3). De doelstelling past bij de interne organisatiebelangen van iedere organisatie (Respondent 1, 2, 3, 4), alleen is de interne organisatie niet altijd goed ingericht om ondermijning effectief aan te pakken (Respondent 1, 2).

Op tactisch niveau bestaat er minder overeenstemming over het te behalen doel, vanwege de verschillen in organisaties. Respondent 12 geeft hierover het volgende aan:

De visie op ondermijning en wat georganiseerde criminaliteit is, ontbreekt volledig. Die is totaal anders bij een gemeente dan bij een politie. Zelf intern bij de politie denk ik dat er nog heel veel verschilt. Ik denk dat de Belastingdienst en de politie, dat zij meer op één lijn zitten. Meer dan bijvoorbeeld de gemeente en de politie, die wijken enorm van elkaar af.

De verschillende doelen leiden tot een verschil van inzicht en uiteindelijk tot een eigen invulling waarin eigen organisatiedoelen kunnen prevaleren (Respondent 12). Ook wordt aangegeven dat de prioritering per gemeente verschilt, waardoor er minder overeenstemming is over het te behalen doel (Respondent 10). De integrale stip op de horizon ontbreekt op tactisch niveau.

Op operationeel niveau wordt aangegeven dat er geen sprake is van een duidelijke gezamenlijke doelstelling maar dat iedereen wel weet wat hij/zij doet in het netwerk omdat iedereen gedreven is en vooruit wil (Respondent 13, 14, 17). Wel wordt er aangegeven dat de gezamenlijke wil in de aanpak van ondermijning soms belastend is voor degene die deel uitmaakt van het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland, omdat er intern andere keuzes worden gemaakt (Respondent 13, 14, 16). Respondent 16 zegt hierover het volgende:

[...] dan krijgen we wel eens een intern conflict alleen als je dat dan rationeel gaat benaderen snap je ook wel dat er soms keuzes moeten worden gemaakt. Je kunt ook niet alles zo aanpakken. Er zullen toch keuzes gemaakt moeten worden. Alleen gevoelsmatig, strijkt het wel eens tegen je haren in. Zo simpel is het. [...] Iedere organisatie heeft een eigen belang zeg maar. Dus ja dat dan moet altijd ergens botsen maar ik denk dat je daar met elkaar naar een middenweg op zoek gaat. Uiteindelijk weet je, iedereen gaat voor zijn eigen resultaten. Uiteindelijk wordt het toch schipperen en ga je samen kijken naar het meest ideale zeg maar. Er zullen altijd wel concessies moeten worden gedaan.

Tabel 12 geeft een schematisch overzicht van de factor ‘doelconsensus’ weer.

Doelconsensus = 2.4																			
Respondenten (N)	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	Totaal	Relatief score/N
Soort doel	3	2	3	2	2	3	3	2	3	2	-	1	1	3	2	2	3	37	2.3
Overeenstemming	3	3	4	3	2	2	2	2	2	2	1	1	2	4	4	4	4	44	2.6
Geen strijd met interne organisatiebelangen	3	2	4	2	1	4	2	2	3	2	3	1	2	2	2	2	2	39	2.3

Tabel 12 Scores doelconsensus

Er wordt gesteld dat doelconsensus momenteel voldoende aanwezig is in het netwerk. Over het algemeen is het gezamenlijke doel onduidelijk. Opvallend is dat op operationeel niveau de verschillen in organisatiebelangen pas zichtbaar worden. Op tactisch niveau is de mate van overeenstemming moeizaam vanwege onduidelijkheden in de gezamenlijke doelen. Strategisch niveau laat een ander beeld zien, namelijk dat het gezamenlijke doel duidelijk is maar de strijd met interne organisatiebelangen ook aanwezig is.

### 5.5.3. Samenwerking als leerproces

De factor ‘samenwerken als leerproces’ bestaat uit twee onderdelen, namelijk: reflectie op de samenwerking en/of eventuele spanningen en eventuele nieuwe keuzes die daaruit voortvloeien. Per niveau wordt er beschreven in welke mate er sprake is van een leerproces. Dit maakt inzichtelijk of er in het netwerk sprake is van een lerende overheid.

Op strategisch niveau wordt aangegeven dat reflectie geen vast onderdeel uitmaakt van het proces (Respondent 1), maar dat het wel regelmatig plaatsvindt (Respondent 1, 3 en 4). Ook wordt er aangegeven dat er vaker een reflectie plaatsvindt op het werkproces, dan op de kwaliteit van de relatie tussen de actoren (Respondent 3, 4). De intentie is er om te reflecteren, maar in de praktijk doet een reflectie vaak onder aan een volle agenda, waardoor er ook niets verandert (Respondent 1). Anderzijds is de ervaring van Respondent 3 dat reflectie soms kan leiden tot bijstelling van eerder gemaakte keuzes. Daarnaast wordt er aangegeven dat men goed in verbinding staat met de anderen actoren uit het netwerk, dat helpt bij een goede samenwerking (Respondent 4).

Op tactisch niveau wordt er aangegeven dat er soms sprake is van reflectie, maar dat hier niet veel nieuwe keuzes uit voortvloeien (Respondent 8, 10, 11). Daarnaast wordt er aangegeven dat de frequentie van het houden van een reflectiegesprek laag is, dat op het moment dat er een nieuwe actie komt er weer nieuwe mensen zitten die dezelfde fouten van een jaar eerder maken (Respondent 11). Andere respondenten zijn tevreden over de reflectie en vinden dat er ook veranderingen zichtbaar zijn. De reflectie en nieuwe keuzes zijn vooral gerelateerd aan het werkproces (Respondent 5, 6, 7). Anderzijds wordt er ook aangegeven dat er nauwelijks wordt gereflecteerd en ook niet de juiste vraag wordt gesteld. Respondent 12 zegt hierover het volgende:

Ik denk dat het een illusie is [...] er zijn heel veel rapporten en aanbevelingen naar voren gekomen, maar de echte grote vraag is niet gesteld en dus ook niet beantwoord, namelijk: hoe effectief zijn we nou met z'n allen [...] En volgens mij is die vraag voor alle partijen eigenlijk het meest belangrijke. Is al onze energie die we hierin stoppen is die het waard? [...] Wat is nu de outcome, wat is nu het echte effect van al deze energie? Ja, die vraag is veel moeilijker te beantwoorden en omdat die zo moeilijk te beantwoorden is, wordt 'ie gewoon vermeden.

Op operationeel niveau wordt aangegeven dat men na een integrale interventie veelal een debriefing houdt en hieruit leerpunten haalt (Respondent 13, 16, 17). Aan de hand hiervan worden ook nieuwe keuzes gemaakt (Respondent 13 en 17). Wel wordt aangegeven dat door reflectie er nieuwe beleidskeuzes moeten worden gemaakt op tactisch en/of strategisch niveau, waardoor het soms blijft liggen (Respondent 15, 17). Volgens Respondent 17 is er ook sprake van een informeel leerproces, dat niet is ingebed in de organisatie. Tabel 13 geeft een schematisch overzicht van de factor ‘samenwerking als leerproces’ weer.

Samenwerking als leerproces = 2.8																			
Respondenten (N)	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	Totaal	Relatief score/N
Reflectie	3	-	3	3	4	4	3	3	3	3	3	1	4	2	3	4	4	50	2.9
Nieuwe keuzes	2	-	4	3	4	4	3	2	3	2	2	1	4	2	2	3	4	45	2.6

Tabel 13 Scores samenwerking als leerproces

De factor ‘samenwerking als leerproces’ wordt door de respondenten op een voldoende gewaardeerd. Dit heeft te maken met het feit dat er op alle niveaus reflectie plaatsvindt, veelal over minder goedlopende werkprocessen, maar dat de reflectie nog voor verbetering vatbaar is. Daarnaast zijn respondenten minder tevreden over de opvolging van de leerpunten. Door tijdsdruk, nieuwe mensen of omdat de keuze op een ander niveau moet worden gemaakt, wordt de samenwerking in mindere mate als leerproces beschouwd. De reflectie gaat veelal over werkinhoud (werkproces) en minder over werkrelatie tussen actoren.

## 5.6. Faalfactoren in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland

In deze paragraaf wordt de factor ‘netwerkspanningen’ bestaande uit de onderdelen ‘conflicten’ en ‘inhoudelijke-, strategische-, en institutionele onzekerheid’, nader belicht. Er wordt weergegeven in hoeverre en in welke mate deze onderdelen aanwezig zijn in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland. Allereerst wordt het onderdeel ‘inhoudelijke onzekerheid’ beschreven, vervolgens het onderdeel ‘strategische onzekerheid’ en afsluitend zal de institutionele onzekerheid aan bod komen. Wanneer een onzekerheid leidt tot een conflict, wordt dit aangegeven in de desbetreffende subparagraaf.

### 5.6.1. Inhoudelijke onzekerheid

Inhoudelijke onzekerheid wordt op strategisch niveau af en toe ervaren, zeker wanneer er sprake is van informatie die niet gedeeld mag worden (Respondent 1, 3). Dit leidt vervolgens tot discussies of conflicten (Respondent 1, 4). Ook leidt de inhoudelijke onzekerheid tot verschillende gesprekken tussen actoren waarin er wordt gezocht naar overeenstemming (Respondent 4). Op tactisch niveau wordt er door negen respondenten eveneens inhoudelijke onzekerheid ervaren. Er wordt met name een goed

informatiesysteem gemist, waar alle informatie integraal kan worden opgeborgen en iedere actor gelijk oploopt in de informatie (Respondent 8, 11). Respondent 8 zegt hierover het volgende:

De basis is niet op orde. We kunnen de informatie ook niet goed verwerken. Je blijft in kleine signaaltjes hangen die blijven binnenkomen dat is hartstikke goed, maar we kunnen die signalen niet goed kwijt zeg maar, het hangt allemaal aan elkaar van Word-bestandjes en Excel-bestandjes. (Respondent 8).

In de uitvoering wordt door vijf respondenten ervaren dat de actoren niet gelijk oplopen in informatie. Dit leidt tot frustratie en onbegrip (13, 16, 17). Respondent 15 zegt hierover het volgende:

[...]dan krijg je antwoord maar dan blijkt later na een paar weken dat het eigenlijk net iets anders was en dat je dat ook had moeten weten. Dat heeft denk ik met privacy te maken. We hebben allemaal maar één doel gezamenlijk voor problemen op te lossen en dat vind ik wel eens jammer dat het op deze manier dan moet gaan.

Respondent 16 zegt ook:

Toevallig kregen we gisteren er weer eentje te horen voor een of ander project dat er vanuit ons een afdeling is die normaal de informatievoorziening doet die aangeeft dat kunnen we niet meer doen, dat mogen we niet meer, dat kunnen we niet meer en we hebben andere prioriteiten. Hierdoor wordt het voor ons lastiger, krijgen we meer werk en krijgen we juist conflicten. (Respondent 16).

Hieruit blijkt dat ook op operationeel niveau er vaak sprake is van inhoudelijke onzekerheid op het gebied van (of een gebrek aan) informatiedeling. Deze voorbeelden worden door de respondenten weergegeven als conflicten.

#### 5.6.2. Strategische onzekerheid

Strategische onzekerheid speelt op alle niveaus, met name op het gebied van prioritering en capaciteit. Op strategisch niveau wordt aangegeven dat de focus op ondermijning verloren gaat doordat de wijkagent niet altijd meer zijn oren en ogen in de wijk heeft (Respondent 1, 4). De verloren focus speelt ook bij de gemeente waarin er ook niet altijd genoeg budget en capaciteit wordt vrijgemaakt om de doelen te behalen (Respondent 2). Dit leidt tot andere keuzes en eventueel afwijkende strategieën (Respondent 1, 2, 3, 4). Buiten prioritering en capaciteit om kan uit een blijvende netwerkfrustratie uiteindelijk een ander pad worden gekozen hetgeen de netwerksamenwerking niet ten goede komt (Respondent 1). Wel wordt aangegeven dat de samenwerking is verbeterd in de loop der tijd en dat de

frustratie meer voortvloeit uit de ongeduldigheid om doelen te bereiken (Respondent 1). Er wordt ook aangegeven dat er een groot beroep wordt gedaan op de werkzaamheden in de aanpak van ondermijning van de politie, maar dat dit niet altijd kan worden waargemaakt (Respondent 1, 4). Respondent 2 geeft nadrukkelijk aan dat hij/zij sceptisch is over de inzet van de partners en dat hij/zij niet te veel energie gaat steken in de aanpak. Respondent 2 zegt hier namelijk het volgende over:

[...] ik let wel op dat ik niet enorm veel energie en ga steken in projecten waarvan ik zie dat degene die iets van mij over moet nemen, er niet is of nauwelijks is. [...] waar zet ik mijn energie het meest effectief in? Dat is dus misschien ook wel deels zonder die netwerkpartners als politie en OM, omdat ik weet dat hun capaciteit en prioriteit niet ligt daar waar ik word aangemoedigd om 'm wel te leggen.

Dit is één van de strategieën die afwijkend is van het te behalen doel. Uit de gesprekken met de respondenten op strategisch niveau blijkt niet dat er naast andere keuzes omwille van capaciteitsdruk of financiële druk andere strategieën worden gemaakt die niet passend zijn in de aanpak van ondermijning. De afwijkende strategieën vanwege capaciteitsdruk en financiële druk worden als het ware ‘gedoogd’, uit begrip voor elkaar (Respondent 1, 3, 4), maar gaan wel gepaard met frustratie (Respondent 2) of spanning (Respondent 1, 3, 4).

Op tactisch niveau wordt er aangegeven dat het gebrek aan capaciteit of financiële middelen niet alleen leidt tot een spanning, maar dat de strategische spanningen ook doorsijpelen op beleidsniveau. Een voorbeeld is het aanstellen van een ondermijningscoördinator van de politie, die daarnaast ook veel neventaken heeft en niet of nauwelijks toekomt aan de netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning. Op strategisch niveau is men tevreden dat er één persoon is vrijgemaakt voor de aanpak van ondermijning, maar in de praktijk blijkt dit een wassen neus (Respondent 8). Daarnaast wordt er ook onvrede geuit over de gemeente, waar het per gemeente erg verschilt hoe ondermijning kan worden aangepakt door een gedifferentieerd bestuurlijk landschap (Respondent 5, 7, 10). Ook worden er op tactisch niveau, verschillen ervaren tussen personen die een praktische insteek hebben, of juist een meer theoretische/strategische insteek (Respondent 8). Een verschil van aanpak kan ook te maken hebben omdat er sprake is van een botsend belang.

Op operationeel niveau gelden er geen grote afwijkende strategieën, maar wordt er wel afgeweken van werkafspraken in de aanpak van ondermijning, om het proces juist te versnellen (Respondent 13, 16, 17). In dit geval betreft het een positieve strategische onzekerheid ter bevordering van de netwerksamenwerking. Het wordt ook wel het grijze gebied genoemd (Respondent 16, 17). Respondent 17 zegt hierover het volgende:

[...] op een moment dat we daarmee ondermijnende activiteiten van straat kunnen halen, in het ergste geval, dan moeten we een keer bij de rechter verschijnen. Nou dan blijkt dat we onze

bevoegdheden onjuist hebben gebruikt, nou dan uhm, zit daar een consequentie aan vast. Maar dan heb je wel die hennepkwekerij of dat drugslab van de straat gehaald. In die afweging zoek ik meer het grijze gebied op. (Respondent 17)

### 5.6.3. Institutionele onzekerheid

Per niveau kan worden onderzocht of men institutionele onzekerheid ervaart. Op alle niveaus lijken de verschillende belangen de boventoon te voeren. Op strategisch niveau blijkt namelijk dat er spanningen zijn op het gebied van de inzet van de maatregelen ter bestrijding van ondermijning. Per organisatie zijn er namelijk verschillende handhavingsinstrumenten om ondermijning aan te pakken, denk aan bestuursrechtelijke- strafrechtelijke of financiële- maatregelen (Respondent 4). Er blijft een spanningsveld gaande over wie wanneer welk handhavingsinstrument moet inzetten (Respondent 1, 2, 3, 4). De burgemeester als ‘crime fighter’ wordt ook veelal bestempeld als institutionele spanning: krijgt de burgemeester niet te veel bevoegdheden om te handhaven op criminaliteit in plaats van de politie (Respondent 1)? Dit kan er namelijk toe leiden dat de burgemeester in toenemende mate in de frontlinie van georganiseerde criminaliteit komt te staan en daardoor kwetsbaarder wordt (Respondent 1, 2). Ook kan een bestuurlijke maatregel als straf worden gevoeld waardoor het nog meer lijkt op het aanpakken van criminaliteit in plaats van het wegnemen van de effecten (Respondent 4). Deze bestuurlijke en tevens landelijke discussie wordt door alle ondervraagden op de voet gevolgd en is ook vaak onderwerp van gesprek in verschillende overlegvormen (Respondent 1, 4). Respondent 4 geeft aan dat het belangrijk is om met elkaar te kijken wat nodig is om ondermijning aan te pakken en dat vanuit die gedachte een maatregel kan worden ingezet. Dit moet in goed overleg plaatsvinden, maar lukt niet altijd vanwege de verschillende institutionele organisaties (Respondent 1, 4). Ook leidt de netwerksamenwerking vanwege de verschillende institutionele organisaties tot trage besluitvorming. Dit blijkt uit het volgende (Respondent 1):

De boeven gaan altijd sneller, want die gaan 24/7 door en die hebben gewoon een hele platte organisatie. Wij moeten natuurlijk door allerlei bestuurlijke schijven. [...] Dat is jammer, maar het is ook soms onvermijdelijk, want je hebt partners nodig om afspraken te maken. (Respondent 1)

Op tactisch niveau wordt door acht respondenten trage besluitvorming ervaren. Dit leidt ook veelal tot frustratie omdat het lang duurt voordat er wordt aangegeven dat er niet wordt doorgepakkt (Respondent 9, 10). Respondent 7 geeft aan dat trage besluitvorming op alle niveaus wordt ervaren. Dit kan liggen aan het feit dat er nieuwe inzichten nodig zijn, of dat andere partners voor meer informatie moeten worden geraadpleegd. Ook wordt aangegeven dat trage besluitvorming inherent is aan de ambtelijke organisatie (Respondent 8). Het meeste wordt trage besluitvorming ervaren op het informatieplein, waarbij de looptijd van bepaalde casussen erg lang is (Respondent 8, 9, 12). Een reden die daarvoor

wordt gegeven is de gelaagdheid van de politieorganisatie, waardoor er heel veel tijd wordt besteed aan het afstemmen en overleggen intern (Respondent 8, 10). Ook wordt aangegeven dat de samenwerking met de partners die niet als primaire doelstelling de bestrijding van criminaliteit hebben, veel moeizamer gaat omdat ze minder belang hebben om deel te nemen aan de overlegtafels in de aanpak van ondermijning. Hierbij gaat het volgens 4 respondenten met name om de rol van de Belastingdienst, terwijl de inzet van deze partner vaak cruciaal is voor de aanpak van ondermijning op lange termijn.

De trage besluitvorming voortvloeiend uit de verschillen tussen organisaties wordt minder ervaren op operationeel niveau. Er wordt aangegeven dat er wel verschillende organisatiebelangen zijn te merken in de samenwerking, maar dat de verschillen op operationeel niveau geen grote belemmeringen met zich mee brengen (Respondent 13, 15, 16). Anderzijds kan de samenwerking soms te snel gaan, waardoor de kwaliteit van de inzet onder druk komt te staan (Respondent 17). Een voorbeeld is een interventie waarbij er van tevoren niet goed werd afgesproken op welke bevoegdheid er werd binnengetroten. Dit leidde tijdens de interventie tot spanning (Respondent 17). Respondent 14 gaf in het interview aan dat incidentele samenwerking met partners, zoals de provincie, wel leidt tot belemmeringen omdat men elkaars werkwijzen niet goed kent. De institutionele spanningen zijn op operationeel niveau aanwezig, maar niet zodanig dat het grote belemmeringen met zich meebrengt. Tabel 14 geeft een schematisch overzicht van de factor ‘netwerkspanningen’ weer.

Netwerkspanningen = 2.4																			
Respondenten (N)	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	Totaal	Relatief score/N
Inhoudelijke onzekerheid	2	3	2	2	2	3	3	4	2	2	2	3	4	3	4	3	3	47	2.8
Strategische onzekerheid	2	3	-	2	3	2	4	2	2	3	2	3	1	2	-	1	1	33	2.2
Institutionele onzekerheid	3	3	-	3	3	3	3	4	3	3	3	3	1	2	1	1	2	39	2.4
Conflicten	2	3	2	2	1	1	2	2	1	4	1	2	2	3	3	3	3	37	2.2

Tabel 14 Scores netwerkspanningen

Gesteld wordt dat er op alle niveaus sprake is van netwerkspanningen. Er is hierdoor met regelmaat sprake van frustratie en onbegrip tussen de actoren in het netwerk. Het meeste is er sprake van inhoudelijke onzekerheid waarbij er sprake is van een scheve informatiepositie tussen actoren. Dit leidt met name op operationeel niveau tot de meeste conflicten. Daarnaast komt ook vaak de spanning tussen verschillende organisaties ter sprake, waarin er verschillen in organisatiebelangen of organisatiestructuur worden benoemd als oorzaak van een minder effectieve samenwerking. Strategische onzekerheid komt minder aan de oppervlakte, maar is wel aanwezig. Frustratie kan met name op strategisch niveau leiden tot andere keuzes, dat vervolgens weer spanning geeft bij andere partners of actoren op tactisch niveau. Deze spanningen leiden tot een ambiguïteit in taken en verantwoordelijkheden.

## 5.7. Eindscores Veiligheidsnetwerk Tweestromenland

In dit onderzoek is per actor weergegeven wat de waardering is van de succes- en faalfactoren. Dit leidt in het netwerk tot het volgende overzicht per niveau, zie Tabel 15.1.

Scores Veiligheidsnetwerk Tweestromenland				
	Totaal	Strategisch	Tactisch	Operationeel
<b>Effectiviteit</b>	<b>2.8</b>	<b>2.8</b>	<b>2.8</b>	<b>2.9</b>
<i>Doelstelling</i>		2.5	2.3	2.2
<i>Samenwerking</i>		3	2.9	3.2
<i>Tevredenheid</i>		3	3.1	3.5
<b>Succesfactoren</b>	<b>2.7</b>	<b>2.7</b>	<b>2.6</b>	<b>2.9</b>
<i>Vertrouwen</i>	3.1	2.5	2.9	4
<i>Doelconsensus</i>	2.4	2.8	2.1	2.4
<i>Leerproces</i>	2.8	3	2.8	2.7
<b>Faalfactoren</b>	<b>2.4</b>	<b>2.2</b>	<b>2.5</b>	<b>2.3</b>
<i>Inhoudelijke onzekerheid</i>	2.2	2.2	2.5	2.3
<i>Strategische onzekerheid</i>	2.1	2.3	2.8	1
<i>Institutionele onzekerheid</i>	3.2	3	3.6	3
<i>Conflicten</i>	2.3	2.3	1.7	3

Tabel 15.1 Scores Veiligheidsnetwerk Tweestromenland

Naast de waardering per niveau kan er ook worden onderzocht wat de waardering is per organisatie. Dit is minder betrouwbaar omdat het aantal respondenten niet gelijk is tussen het aantal organisaties en twee organisaties (OM en Belastingdienst) wegens omstandigheden niet zijn vertegenwoordigd in het onderzoek. Desondanks wordt er toch een beeld gegeven over hoe de organisaties de factoren beoordelen, omdat een netwerk bestaat uit twee of meer organisaties die een samenwerkingsverband aangaan. Aan de hand hiervan kan ook een voorzichtige uitspraak worden gedaan over hoe actoren vanuit een bepaalde organisatie de effectiviteit, succesfactoren en faalfactoren van het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland beoordelen. Tabel 15.2. geeft de scores per organisatie weer. Om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen, worden bij de organisaties waarbij één respondent is geraadpleegd (N=1), de onderdelen per factor niet weergegeven.

Scores Veiligheidsnetwerk Tweestromenland									
	Totaal	Gemeente N = 9	Politie N = 3	RIEC N = 2	Omgevingsdienst N = 1	Woningcorporatie N = 1	Netbeheerder N = 1	Belastingdienst N = 0	OM N = 0
<b>Effectiviteit</b>	<b>2.8</b>	<b>2.9</b>	<b>2.7</b>	<b>1.7</b>	<b>3.3</b>	<b>2.7</b>	<b>3</b>	-	-
<i>Doelstelling</i>									
<i>Samenwerking</i>									
<i>Tevredenheid</i>									
<b>Succesfactoren</b>	<b>2.7</b>	<b>2.5</b>	<b>2.5</b>	<b>2.5</b>	<b>3.5</b>	<b>2.7</b>	<b>2.2</b>	-	-
<i>Vertrouwen</i>	3.1	3.1	3.1	3					
<i>Doelconsensus</i>	2.4	2.4	2.4	2					
<i>Leerproces</i>	2.8	2.1	2	2.3					
<b>Faalfactoren</b>	<b>2.4</b>	<b>2.4</b>	<b>2.3</b>	<b>2.6</b>	<b>2.3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	-	-
<i>Inhoudelijke onzekerheid</i>	2.2	2.8	2.3	2,5					
<i>Strategische onzekerheid</i>	2.1	2.3	2	3					
<i>Institutionele onzekerheid</i>	3.2	2.8	2.3	3					
<i>Conflicten</i>	2.3	1.8	2.3	2					

Tabel 15.2 Scores Veiligheidsnetwerk Tweestromenland

### 5.7.1. Effectiviteit

De effectiviteit van de netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning scoort gemiddeld een 2.8. De samenwerking wordt binnen dit onderzoek als effectief beschouwd wanneer het doel wordt bereikt, de aanpak doeltreffend is, en de actoren in het netwerk samenwerken en ook tevreden zijn over deze samenwerking. De samenwerking binnen het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland wordt als effectief beschouwd omdat de actoren tevreden zijn over de samenwerking. De doelbereiking en doeltreffendheid scoren lager, omdat de aanpak moeilijk meetbaar te maken is in zowel de output als de outcome. Respondenten zijn het minder met elkaar eens of er sprake is van een doelstelling, wat deze inhoudt en of deze doelstelling ook wel het gewenste effect heeft. Hierdoor kan niet worden gesteld dat de doelstelling wordt behaald. Wel wordt dit veelal gelinkt aan het complexe maatschappelijke speelveld waar het netwerk zich in bevindt. De effectiviteit van het te behalen doel en de mate van doeltreffendheid nemen per niveau (van strategisch naar operationeel niveau) af. Dit komt door lange looptijden van casuïstiek, het aanpakken van het zogenaamd laaghangend fruit of het niet exact weten wat de interventie nu precies voor doel heeft. Zo wordt door de respondenten veelal in toenemende mate aangegeven dat ze het netwerk als effectief beschouwen, maar niet tevreden zijn over de onduidelijke doelstelling en/of de uitvoering van de doelstelling. De totale score van de doelstelling, drukt op de totale score van de effectiviteit.

Daarnaast levert de samenwerking op operationeel niveau meer voordelen op dan op tactisch en strategisch niveau. De actoren op operationeel niveau weten elkaar snel te vinden en zijn over het algemeen meer tevreden over de samenwerking dan de actoren op tactisch en strategisch niveau. Wel geven bijna alle respondenten aan dat ze tevreden zijn over de samenwerking, maar er nog veel voor verbetering vatbaar is. Met name op tactisch en operationeel niveau wordt aangegeven dat dit valt te wijten aan een gebrekkig (integraal) informatiesysteem en het niet mogen delen van informatie wegens

privacywetgeving. Dit belemmert de samenwerking in het netwerk. Wel wordt door alle respondenten aangegeven dat deze belemmeringen niet opwegen tegen de voordelen van samenwerken. De samenwerking in de bestrijding van ondermijning wordt cruciaal geacht. De voordelen zijn onder andere: meer (integrale) mogelijkheden, meer (integrale) kennis en gezamenlijke regie in de aanpak, in plaats van versnipperd barrières opwerpen. Ook wordt aangegeven dat de samenwerking in de loop van de tijd is geïntensiveerd.

De effectiviteit en succesfactoren worden door de organisaties over het algemeen als voldoende gewaardeerd. Door het RIEC wordt de effectiviteit van de netwerksamenwerking beoordeeld met een onvoldoende. Er zijn volgens de respondenten van het RIEC meer faalfactoren dan succesfactoren aanwezig in het netwerk. Daarnaast is er volgens het RIEC sprake van te veel verschillende organisatiebelangen, die de effectiviteit van de samenwerking in de weg staan. Dit is opvallend, omdat het RIEC een verlengstuk is van de organisaties in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland en ook wel een knooppunt vormt tussen actoren in de sociale netwerkanalyse. Ook valt op dat de politie en de gemeenten de effectiviteit van de netwerksamenwerking net onder het gemiddelde waarderen. Er is volgens de actoren uit deze organisaties teveel sprake van onduidelijkheden in taken en verantwoordelijkheden.

#### 5.7.2. Succesfactoren

De succesfactoren in de netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning scoren gemiddeld een 2.7. De factor 'vertrouwen' kent gemiddeld een score van 3.1. De factor 'vertrouwen' bestaat uit de positieve verwachting van de ander en de mate van persoonlijke afstemming. Vertrouwen is in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland meer dan aanwezig. Opvallend is dat vertrouwen het meeste aanwezig is op operationeel niveau, waarbij wordt aangegeven dat er veel sprake is van persoonlijke afstemming, wat bijdraagt aan de positieve verwachtingen van elkaar. Op strategisch en tactisch niveau is er ook sprake van persoonlijke afstemming, maar vindt er ook veelvuldig afstemming plaats via e-mail of via het informatiesysteem RIEC-IS. Hieruit valt af te leiden dat de mate van persoonlijke afstemming in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland een positieve invloed heeft op het onderlinge vertrouwen. Op alle niveaus zijn er overlegplatformen die bijdragen aan persoonlijke afstemming. Respondenten geven aan dat de maatregelen voortvloeiend uit de coronapandemie ertoe hebben geleid dat actoren elkaar de afgelopen jaren minder hebben gezien en er sprake was van mindere persoonlijke afstemming. Tezamen met de toenemende samenwerking in de afgelopen jaren in de aanpak van ondermijning en de afnemende maatregelen van het coronavirus, is de verwachting dat het vertrouwen onder de actoren op strategisch en tactisch niveau verder toeneemt. De gevolgen van de maatregelen van de coronapandemie lijken minder aan de orde te zijn geweest op het operationele niveau, daar wordt aangegeven dat ondanks de maatregelen van de coronapandemie er sprake was van persoonlijke afstemming. De persoonlijke afstemming, de positieve verwachtingen van de ander en de geringe invloed van de maatregelen van de coronapandemie verklaren de hogere score op operationeel niveau.

Vertrouwen betreft de grootste succesfactor van de netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning.

De eerste hypothese van dit onderzoek betreft: *Vertrouwen in en tussen organisaties, heeft een positieve invloed op de samenwerking binnen het netwerk, waardoor de aanpak van ondermijning effectiever zal zijn.* De hypothese wordt aangenomen. In het onderzoek wordt meermaals verwezen naar het belang van vertrouwen in het netwerk. De factor ‘vertrouwen’ is in het netwerk aanwezig, alleen is het vertrouwen niet optimaal, omdat er te vaak afspraken niet worden nagekomen door frequente veiligheidsproblemen of andere langdurige externe factoren, zoals het coronavirus. Het vertrouwen in het netwerk is het hoogst onder de Omgevingsdienst en het laagst onder de Netbeheerder. De verwachting is als het vertrouwen in het netwerk toeneemt, de effectiviteit ook toeneemt.

De factor ‘doelconsensus’ scoort gemiddeld een 2.4. Doelconsensus bestaat uit de mate van overeenstemming in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland en de mate waarin eigen organisatiebelangen opzij kunnen worden gezet voor het gezamenlijke doel in het netwerk. Daarnaast is er aan de hand van de effectiviteit gemeten of er sprake was van een doel. Hieruit bleek dat er veel onduidelijkheid is over de gezamenlijke doelstelling. Hierdoor valt moeilijker af te leiden of er ook sprake is van overeenstemming over het doel. Op strategisch niveau blijkt er de meeste overeenstemming te zijn over het doel, waarnaar wordt gewezen op de integrale beleidsplannen waarin een doelstelling is aangemerkt. Er is wel sprake van verschillende organisatiebelangen op strategisch niveau. Er worden over deze verschillende organisatiebelangen veel discussies gevoerd die soms op het scherpst van de snede zijn. De respondenten geven ook aan dat er integraal veel afstemming nodig is om te komen tot een gezamenlijk doel, waarbij er rekening moet worden gehouden met verschillende organisatiebelangen. Op tactisch niveau is er veel verdeeldheid over of er sprake is van een gezamenlijk doel en of er daardoor wel sprake is van overeenstemming, en wordt dit tezamen met de verschillende organisatiebelangen onvoldoende geacht. Dit kan worden verklaard doordat plannen op strategisch niveau worden afgestemd en op tactisch niveau worden uitgewerkt naar concrete acties. Dit zorgt voor ruis en onduidelijkheid omdat de doelen veelal niet bekend zijn en de interne organisatiebelangen conflicteren met de integraal afgestemde plannen. De actoren op tactisch niveau vormen als het ware de verbindende schakel tussen de actoren op strategisch en operationeel niveau. De abstracte doelen op strategisch niveau en de meer concrete (individuele) organisatiedoelen op operationeel niveau, zorgen ook voor onvoldoende doelconsensus op tactisch niveau. Als er ruis ontstaat over doelconsensus is dit dus met name op tactisch niveau zichtbaar.

De tweede hypothese van dit onderzoek betreft: *Vertrouwen in en tussen organisaties in het netwerk, heeft een positieve invloed op de samenwerking binnen het netwerk, waardoor de aanpak van ondermijning effectiever zal zijn.* Deze hypothese wordt aangenomen. Op dit moment is er geen sprake van een gezamenlijk doel en zijn verschillende organisatiebelangen zichtbaar in het netwerk. Omdat er geen sprake is van doelconsensus, is het netwerk minder effectief in haar doelbereiking en

doeltreffendheid, wat voorwaardelijk is voor een effectieve aanpak van ondermijning (Koppenjan & Klijn, 2004). Het belang van doelconsensus wordt in het netwerk erkend.

De factor ‘netwerkstructuur’ is gemeten aan de hand van een sociale netwerkanalyse en bestaat uit twee hypothesen. Een duidelijke netwerkstructuur met een onafhankelijke actor en een netwerk met veel sociaal kapitaal zouden de samenwerking in het netwerk bevorderen. Uit de wetenschappelijke theorie werd de volgende hypothese opgesteld: *Een netwerkmakelaar in de vorm van een network administrative organization, heeft een positieve invloed op de samenwerking binnen het netwerk waardoor de aanpak van ondermijning effectiever zal zijn.* De hypothese kan niet worden bevestigd. Uit het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland blijkt dat er geen sprake is van een onafhankelijke actor of organisatie, waardoor een onafhankelijke actor of organisatie niet kon worden gemeten in haar effectiviteit. Wel wordt het belang van een onafhankelijke aanjager in de aanpak van ondermijning in netwerk, onderkend. Ook werd er een tweede hypothese opgesteld over de netwerkstructuur: *Sociaal kapitaal bestaande uit meer netwerksluiting en meer heterogene actoren, heeft een positieve invloed op de samenwerking binnen het netwerk, waardoor de aanpak van ondermijning effectiever zal zijn.* Deze hypothese wordt aangenomen. Deze hypothese wordt aangenomen. Aan de hand van de dichtheid en netwerkcentralisatie is gebleken dat het netwerk een dichte structuur heeft. Daarnaast bevat het een hoge mate van heterogene actoren, waardoor er gedifferentieerde informatie-uitwisseling plaatsvindt. Hierdoor is er sprake van sociaal kapitaal. Uit de sociale netwerkanalyse is gebleken dat het netwerk daardoor in ruime mate sociaal kapitaal bevat, bestaande uit de dichtheid van relaties en heterogeniteit van actoren. Dit laatste draagt bij aan een pluriforme informatie-uitwisseling. Het sociale kapitaal in het netwerk draagt bij aan een effectievere aanpak.

De factor ‘samenwerking als leerproces’ scoort gemiddeld een 2.8. Samenwerking als leerproces is als er sprake is van een terugblik op de samenwerking en aan de hand daarvan nieuwe keuzes worden gemaakt om de samenwerking te verbeteren. Op alle niveaus vindt er een terugblik van de samenwerking plaats maar is niet structureel ingebed en gaat met name over het proces, en niet over de kwaliteit van de relatie. Daarin is op alle niveaus de ‘*samenwerking als leerproces*’ onvoldoende in beeld als randvoorwaarde voor een effectieve netwerksamenwerking. Daarnaast vindt er op strategisch niveau soms door de snelheid van de samenwerking geen uitgebreide terugblik plaats en is er op tactisch niveau alleen in het begin van de nieuwe overlegplatformen sprake geweest van een uitvoerige terugblik. Op operationeel niveau is er het minst sprake van samenwerking als leerproces maar de scores liggen dicht bij elkaar. Gesteld kan worden dat er op alle niveaus soms ‘om de hete brij heen wordt gedraaid’, terwijl dit op lange termijn de samenwerking juist beschadigt in plaats van verbeterd.

De volgende hypothese van dit onderzoek betreft: *Wanneer de actoren meer leren over een succesvolle netwerksamenwerking, heeft dit een positieve invloed op de samenwerking binnen het netwerk en zal de aanpak van ondermijning effectiever zijn.* Deze hypothese kan worden aangenomen. Er wordt samengewerkt en er is ook sprake van reflectie, alleen gebeurt dit veelal op incidentele basis. Daarnaast leidt reflectie niet tot grote (lange termijn) veranderingen. Er wordt gereflecteerd, maar de

samenwerking wordt niet beschouwd als een leerproces. Wel wordt het belang van een leerproces onderschreven. Conflicten of spanningen worden incidenteel uitgesproken, maar blijven veelal onder de oppervlakte.

Gesteld wordt dat als alle factoren worden samengenomen, er in voldoende mate sprake is van succesfactoren om de netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning effectief te laten zijn. Er is geen onafhankelijke actor, maar wel sprake van sociaal kapitaal in het netwerk. Ook kunnen alle andere succesfactoren worden verstevigd, hetgeen de effectiviteit op langere termijn zal bevorderen. Met name het verbeteren van doelconsensus zal zorgen voor een hogere effectieve samenwerking. Het is als het ware een schuif op een paneel: door meer doelconsensus zal de effectiviteit in de netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning toenemen. Daarnaast is toenemende aandacht voor de succesfactoren ‘vertrouwen’ en ‘samenwerking als leerproces’ belangrijk om de succesfactoren in de aanpak van ondermijning te verbeteren en uiteindelijk te verduurzamen. Het uiteindelijke succes hangt ook af van de mate van faalfactoren.

### 5.7.3. Faalfactoren

De factor ‘netwerkspanningen’, bestaande uit conflicten, inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheid, wordt beoordeeld met een 2.4. Er is dus sprake van spanningen en conflicten op verschillende onderdelen. Opvallend is dat op operationeel niveau de meeste conflicten zijn. Respondenten geven aan dat met name de verschillen in informatie kunnen leiden tot spanningen en soms tot conflicten. Eveneens spelen er op operationeel niveau minder (strategische) belangen, waardoor de drempel om eerlijk te zijn over de aard en omvang van conflicten lager ligt dan op tactisch en operationeel niveau. Conflicten blijken met name te gaan over informatieonzekerheid, zoals het niet tijdig beschikken over de juiste informatie of het gevoel niet gelijkwaardig te zijn in de informatiepositie. Met name op tactisch niveau is de inhoudelijke onzekerheid het meest op de oppervlakte. Respondenten geven aan dat de basis niet op orde is doordat informatie niet goed kan worden vastgelegd in een systeem. Dit leidt tot miscommunicatie wat vervolgens weer leidt tot frustratie en onbegrip. De inhoudelijke onzekerheid leidt ook tot verschil van inzicht over de probleemdefinitie. Dit heeft weer gevolgen voor het formuleren van een eenduidige gezamenlijke doelstelling en de overeenstemming over deze doelstelling.

Er is sprake van strategische onzekerheid op tactisch en strategisch niveau. Respondenten geven aan dat spanningen komen doordat men afwijkt van de afspraken. De reden voor afwijking ligt veelal in het verschil van prioriteren, het leveren van beschikbare capaciteit of het beschikbaar stellen van financiële middelen. Respondenten op tactisch niveau die uit goede wil iets aandragen ter bevordering van de aanpak voelen zich dan met name niet meer begrepen als er een ‘nee’ wordt verkocht. Respondenten geven aan dat strategische onzekerheid kan leiden tot het gegeven dat uiteindelijk iedere actor zijn eigen gang gaat. Daarnaast is er te veel sprake van overlap in taken en verantwoordelijkheden. Met name respondenten van de gemeenten geven aan dat er teveel repressieve taken bij hen wordt belegd

terwijl ze daar niet toe in staat zijn. Deze spanning leidt eveneens tot frustratie en onbegrip dat soms kan uitlopen in een conflict.

Institutionele onzekerheid wordt in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland het meest ervaren. Op alle niveaus is institutionele onzekerheid aanwezig. Respondenten ervaren met name trage besluitvorming omdat men te maken heeft met verschillende organisaties met verschillende organisatiestructuren. De verschillende organisatiestructuren kunnen ertoe leiden dat de actoren in het netwerk elkaar niet meer begrijpen en dat de besluitvorming over veel (bestuurlijke) schijven gaat. Met name op tactisch niveau wordt de institutionele onzekerheid ervaren. Dit kan worden verklaard doordat casuïstiek moet worden besproken en hierop een interventie moet worden bedacht. Respondenten geven aan dat voordat men komt tot een interventie, er soms weken of maanden voorbijgaan. Ook leiden sommige concrete signalen niet tot een casus, omdat de andere organisaties als ‘stroperig’ worden ervaren. Dit leidt wederom tot onbegrip en frustratie. Gesteld kan worden dat er regelmatig sprake is van netwerkspanningen. Institutionele onzekerheid is het meest aanwezig in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland. De verschillende organisatiestructuren leiden tot trage netwerkbesluitvorming. Omdat er regelmatig sprake is van netwerkspanningen en conflicten, wordt de effectiviteit van de samenwerking in de aanpak van ondermijning in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland aangetast.

De laatste hypothese van dit onderzoek betreft: *Spanningen tussen actoren in het netwerk, hebben een negatieve invloed op de samenwerking binnen het netwerk waardoor de aanpak van ondermijning minder effectief zal zijn.* Deze hypothese kan worden aangenomen. Er blijkt in het netwerk sprake van verschillende onzekerheden, wat uitloopt op spanningen en zelfs conflicten. Er is te vaak sprake van spanningen door verschillende institutionele regimes, waardoor dit leidt tot trage besluitvorming of trage processen. Ook kan het leiden tot de vraag *wie doet wat?* Actoren van verschillende organisaties kijken vaak naar elkaars mogelijkheden en stellen vaak daarbij de vraag of ze niet te veel doen in vergelijking met de andere organisaties. Daarnaast zijn er ook spanningen doordat informatie verschillend wordt geïnterpreteerd en hierdoor taken (onbewust) anders worden uitgevoerd. Wat verder opvalt is dat er sprake is van verschillende strategieën, soms ter bevordering van de effectiviteit, maar veelal zijn het strategieën die de eigen organisaties ten goede komen. De netwerkspanningen zijn soms aanwezig in het netwerk en zijn van negatieve invloed op een effectieve netwerksamenwerking. De organisaties die verder van het netwerk af staan, ervaren minder netwerkspanningen. Spanningen zijn van negatieve invloed op de effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning.

## 5.8. Synthese

In dit hoofdstuk zijn tot zo ver de resultaten en analyses per methode beschreven. In deze paragraaf wordt er een diepgaandere beschouwing gegeven, door de verschillende resultaten met elkaar te verbinden. Dit wordt ook wel een synthese genoemd, waarbij het assembleren van verschillende resultaten centraal staat (Bryman, 2016).

Aan de hand van de sociale netwerkanalyse en interviews kan worden verklaard dat de organisaties die veiligheid niet als core business hebben, over het algemeen meer tevreden zijn over de effectiviteit dan organisaties die dicht in het netwerk zitten. Daarnaast maken organisaties die verder van het netwerk staan, over het algemeen minder onzekerheden mee dan de organisaties die dicht in het netwerk zitten. Verder valt op dat het RIEC in vergelijking met andere organisaties meer strategische onzekerheid ervaart in het netwerk. Institutionele onzekerheid wordt veelal ervaren door zowel het RIEC als de gemeenten. De inhoudelijke onzekerheid wordt meer ervaren door organisaties die verder van het netwerk afstaan. Door de Omgevingsdienst, de ODRN en de Netbeheerder worden over het algemeen minder onzekerheden ervaren. Dit sluit aan bij de hogere mate van tevredenheid van organisaties die veiligheid niet als core business hebben.

Gesteld kan worden dat de actoren uit de clusters in zekere mate in dezelfde clusterformatie aansluiten bij de huidige overlegtafels. De actoren uit de stuurploeg, de bestuurlijke regiegroep en de intergemeentelijke gezagsdriehoek zijn veelal vertegenwoordigd in het strategische cluster. De actoren uit het specialistische cluster komen veelal samen tijdens het zogenaamde informatieplein. De actoren die deelnemen aan het BT-ondermijningsoverleg en het afstemmingsoverleg per gemeente (operationeel), zijn veelal vertegenwoordigd in het operationele/tactische cluster. De overlegtafels die grote mate aan variëteit bezitten zijn de themagroepen en het afstemmingsoverleg op tactisch niveau. Deze laatste twee overlegtafels dragen bij aan een heterogene informatie-uitwisseling, waardoor de effectiviteit in de netwerksamenwerking bevordert. De overlegtafels dragen daardoor bij aan het sociale kapitaal (vertrouwen en samenwerking) vanuit één cluster maar er zijn ook overlegtafels waar andersoortige actoren aansluiten. Ondanks dat er geen sprake is van een actor die onafhankelijk is, dragen de verschillende overlevormen bij aan een effectieve governancestructuur. Andersom kan ook worden geredeneerd: door de overlegtafels is er een fundament gecreëerd waar actoren elkaar kunnen ontmoeten en de samenwerking, vertrouwen en informatiedeling worden vergroot. De clustervorming is dus mogelijk mede ontstaan door de huidige governancestructuur. Wel is opvallend dat de districtelijke coördinator synthetische drugs een hoge mate van centraliteit en betweenness centrality in het netwerk heeft, maar niet deelneemt aan de standaard overlegtafels. Deze actor bevindt zich als het ware niet aan de oppervlakte, maar is een belangrijke actor in de effectiviteit van het netwerk.

Belangrijk is om op te merken dat als er te veel spanningen zijn in een organisatie, dit invloed heeft op de effectiviteit van het netwerk. Zoals eerder weergegeven heeft de accountmanager van het RIEC een centrale positie én vormt een belangrijke brug tussen actoren in het netwerk. Deze actor toont daarmee aan dat het RIEC als organisatie een belangrijke schakel vormt in de informatiedeling, vertrouwen en samenwerking tussen de specialisten en de actoren op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Wanneer dit samenkomt met de resultaten uit de interviews, blijkt dat deze organisatie laag scoort op effectiviteit en hoog op netwerkspanningen. Er is daardoor ook wel sprake van een ‘negatieve’ brugfunctie. Ook kan worden gesteld dat de hoge mate van centraliteit van deze actor met de lage scores

van het RIEC in relatie tot de effectiviteit van het netwerk, van negatieve invloed is op het presteren van het netwerk.

In het netwerk is er sprake van sociaal kapitaal, dit blijkt uit de sociale netwerkanalyse waar de dichtheid en heterogeniteit van het netwerk als belangrijk meetgegeven naar voren kwam. Samenvattend kan worden gesteld dat sprake is van vertrouwen, informatie-uitwisseling en samenwerking (sociaal kapitaal). Dit komt overeen met de kwalitatieve meetgegevens uit de interviews, waaruit blijkt dat er sprake is van vertrouwen vanwege samenwerking en tevredenheid over de samenwerking. De verschillende overlegtafels zijn belangrijk voor het onderhouden van het sociaal kapitaal, het verbeteren van de succesfactoren en het verminderen van de faalfactoren. Wel blijken de overlegtafels enige structuur te geven, maar is er nog te veel sprake van overlap tussen de actoren. Dit blijkt ook uit de hoge mate van dichtheid van het netwerk. Door de hoge mate van dichtheid in het netwerk is er veel afstemming noodzakelijk om effectief te zijn. De samenwerkingsplatformen dragen bij aan afstemming, maar zo blijkt uit de interviews dat de vele overlegvormen ook verwarring scheppen over het te behalen doel en overeenstemming daarvan. Uit het onderzoek blijkt ook dat er sprake is van een totale rolvervaging tussen actoren uit verschillende organisaties. Dit komt doordat de gemeenten meer repressieve taken oppakken dan dat zij aankunnen, terwijl volgens respondenten de politie en het OM achterblijven in de strafrechtelijke aanpak.

## Hoofdstuk 6. Conclusie en discussie

In dit afsluitende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen van dit onderzoek. Na de beantwoording van de onderzoeksvragen, wordt er gereflecteerd op de gebruikte theorieën en methoden binnen dit onderzoek. Ten slotte worden er praktische en theoretische aanbevelingen gedaan. De praktische aanbevelingen dienen als leidraad voor het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland en de theoretische aanbevelingen zijn ten behoeve van vervolgonderzoek.

### 6.1. Antwoord op onderzoeksvragen

In dit onderzoek is door middel van een sociale netwerkanalyse, documentenonderzoek en interviews geanalyseerd in hoeverre er sprake is van een effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning. In dit onderzoek zijn drie deelvragen opgesteld. Deze deelvragen worden in deze paragraaf beantwoord, waarna op basis van de antwoorden de hoofdvraag van dit onderzoek wordt beantwoord.

De eerste deelvraag van dit onderzoek betreft: *Wat leren netwerktheorieën ons over bepalende factoren voor succesvolle samenwerking in netwerken?* Volgens verschillende wetenschappelijke onderzoekers wordt een effectieve samenwerking gekenmerkt door de succesfactoren bestaande uit: vertrouwen, doelconsensus, samenwerking als leerproces en een duidelijke (governance)structuur (Boutellier & Broekhuizen, 2016; Boutellier et al., 2020; Burt, 2000; Keast et al., 2004; Lam et al., 2018; Provan & Kenis, 2008). Vertrouwen is belangrijk, omdat dat de hechtheid van het netwerk bevordert, waardoor de bereidheid om eigen kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen van de ander toeneemt. Dit leidt in de aanpak tot wederzijds voordeel (Keast et al., 2004). Doelconsensus is nodig, omdat de actoren in het netwerk zich dan kunnen conformeren aan de aanpak en niet hun eigen doelen gaan nastreven (Provan & Kenis, 2008). Samenwerking als leerproces is van belang om te bereiken dat er wordt geleerd van fouten en eventueel nieuwe keuzes worden gemaakt om de samenwerking te bevorderen (Provan & Kenis, 2008). Als laatste is een (governance)structuur met een onafhankelijke actor van belang om te zorgen dat het netwerk aangedreven wordt en het overzicht wordt bewaard. Een hechte structuur bestaat uit heterogene actoren en vergroot het sociale kapitaal in het netwerk. Dat is een voorwaarde om beter te presteren (Burt, 2000). Uit de wetenschappelijke literatuur is gebleken dat deze kenmerken breed toepasbaar zijn in de aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken (Boutellier & Broekhuizen, 2016; Sandström & Carlsson, 2008). Naast succesfactoren zijn er ook faalfactoren: institutionele netwerkspanningen, strategische netwerkspanningen en inhoudelijke netwerkspanningen. Deze spanningen hebben een negatieve invloed op een effectieve netwerksamenwerking (Koppenjan & Klijn, 2004). Het is nodig dat er meer succesfactoren dan faalfactoren zijn om het netwerk effectief te laten zijn. Met andere woorden, hoe meer succesfactoren en hoe minder faalfactoren er aanwezig zijn in het netwerk, hoe effectiever de samenwerking in het netwerk.

De tweede deelvraag van dit onderzoek luidt: *Hoe ziet het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland er uit en hoe wordt de samenwerking vormgegeven?* Aan de hand van een sociale netwerkanalyse is in kaart gebracht welke actoren deelnemen aan de aanpak van ondermijning in Tweestromenland. Dit netwerk wordt omschreven als het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland. Het netwerk bestaat uit 22 verschillende organisatorische eenheden en 54 actoren. De organisaties zijn: de gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, West Maas & Waal, Wijchen en de organisaties OM, Politie, RIEC, woningcorporatie, netbeheerder, Belastingdienst, Omgevingsdienst ODRN, Omgevingsdienst ODR, provincie Gelderland-Zuid, Sociale Recherche FIOD, ISZW en UWV. Het netwerk bestaat uit veel directe contacten en wordt daardoor gezien als een ‘dicht’ netwerk. In het netwerk is een aantal sleutelfiguren te benoemen. Deze sleutelfiguren zijn onder te verdelen in actoren met een centrale positie en actoren met de beste verbindingen. Actoren met een centrale positie, zijn de ondermijningscoördinator van Tweestromenland, de beleidsmedewerkers van de gemeenten, de accountmanager van het RIEC en de Districtelijke coördinator synthetische drugs van de politie. Ook scoort de burgemeester van de gemeente Beuningen hoog op centraliteit, evenals de ondermijningscoördinator van de politie. Actoren met de beste verbindingen, ofwel de bruggenbouwers, zijn de ondermijningscoördinator Tweestromenland, de accountmanager van het RIEC, de burgemeester van de gemeente Beuningen en de Districtelijk coördinator synthetische drugs. Er zijn drie dominante groepen gevonden in het netwerk: het operationele/tactische cluster, het specialistische cluster en het strategische cluster. De actoren uit deze clusters zijn veelal vertegenwoordigd in de overlegvormen. De actoren in het netwerk werken met name functioneel samen. Dat wil zeggen dat ze sturen op het proces en afspraken maken over taken en verantwoordelijkheden. De actoren stemmen de handelwijze onderling af en leggen die vast in beleidsdocumenten, integrale plannen en/of notulen.

De derde deelvraag van dit onderzoek luidt: *In hoeverre zijn de factoren voor een effectieve netwerksamenwerking aanwezig in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland en in hoeverre hebben zij een (positieve) invloed op de aanpak van ondermijning?* Zowel succes- als faalfactoren zijn terug te zien in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland. De gevonden factoren voor een effectieve samenwerking zijn, vertrouwen, doelconsensus, (governance)structuur en samenwerking als leerproces. Tabel 16 geeft weer in welke mate de succesfactoren aanwezig zijn. Tevens blijken er factoren te zijn die de samenwerking negatief beïnvloeden. Dat zijn de faalfactoren bestaande uit netwerkspanningen. Ook de eindscores van de faalfactoren zijn weergegeven in Tabel 16.

Eindscores		
Factoren	Veiligheidsnetwerk Tweestromenland	Aanwezig
Succesfactoren	2.7	Voldoende
Faalfactoren	2.4	Soms

Tabel 16 Eindscores succes- en faalfactoren Veiligheidsnetwerk Tweestromenland

Net als in het onderzoek van Boutellier (2011), zijn de succes- en de faalfactoren bepalend voor een effectieve aanpak van ondermijning. Het voorliggende onderzoek laat zien dat de succes- en faalfactoren elkaar bijna in evenwicht houden. Hierdoor gaat het netwerk niet voor- of achteruit. Dit laat zien dat er wel samenwerking tussen de actoren plaatsvindt, maar dat organisaties nog meer moeten doen om het netwerk effectiever te maken. Boutellier (2011, p.7) noemt dit slagvaardigheid, waarin slagvaardigheid verwijst naar de kracht van het proces. Net als in dit voorliggende onderzoek blijkt dat de factoren van invloed zijn op een effectieve aanpak, maar dat er nog meer moet gebeuren om de aanpak effectiever te maken.


De centrale vraag van dit onderzoek is: *Welke factoren zijn van invloed op de effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland?* Geconcludeerd wordt dat zowel de succes- als de faalfactoren uit de theorie van invloed zijn op de effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland. De wetenschappelijke randvoorwaarden voor een effectieve aanpak van ondermijning zijn gedeeltelijk aanwezig in de empirie. Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat er sprake is van succesfactoren (vertrouwen, doelconsensus en samenwerking als leerproces) en sociaal kapitaal (dichtheid en heterogeniteit), maar ook van netwerkspanningen. Gebleken is namelijk dat er sprake is van een dicht netwerk met netwerkspanningen die van negatieve invloed zijn op een effectieve aanpak van ondermijning. Dit komt onder andere door de steeds grotere rol van gemeenten in de aanpak van ondermijning, terwijl het complexe veiligheidsprobleem de lokale aanpak overstijgt. Niet alleen het veiligheidsprobleem is complex en ambigu, maar ook is er in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland sprake van ambiguïteit in taken en verantwoordelijkheden. Deze overlap neemt toe naarmate de actor zich dieper in het netwerk bevindt en treedt met name op bij de politie en de gemeente. Uit de resultaten valt af te leiden dat dit leidt tot een paradoxale reactie van de actoren van deze organisaties: enerzijds geven ze meer aandacht en prioriteit aan het onderwerp en anderzijds accepteren ze dat ondermijning niet in zijn totaliteit aangepakt kan worden.

De onmacht in de aanpak bij de politie leidt ook tot een groter verantwoordelijkheidsgevoel bij lokale actoren, zoals de burgemeesters en de beleidsmedewerkers van de gemeente. De wettelijke taken van gemeenten zijn uitgebreid en de gemeentelijke organisaties zijn betrokken geraakt bij de repressie van georganiseerde criminaliteit. De zes gemeenten lijken soms effectiever in de aanpak, omdat bestuursrechtelijke maatregelen zich makkelijker voltrekken dan een strafrechtelijke aanpak. Toch is dit een zorgelijke ontwikkeling, omdat de respondenten ook aangeven dat de gemeenten binnen hun

organisatie niet in staat zijn deze repressieve aanpak met de bijbehorende verantwoordelijkheden in de huidige omstandigheden te borgen. Deze spanningen zijn van negatieve invloed op de wederzijdse tevredenheid in het netwerk.

In de wetenschappelijke literatuur gesproken over een governancestructuur, waarbij een onafhankelijke actor noodzakelijk is (Provan & Kenis, 2008). Uit het voorliggende onderzoek is echter gebleken dat dat niet altijd het geval hoeft te zijn bij een effectief netwerk, omdat er immers geen sprake is van een onafhankelijke actor. Er is nauwelijks sprake van doelconsensus, maar het belang ervan wordt in het netwerk wel onderkend. Toch zijn er nog altijd meer succesfactoren en zijn in de loop der jaren belangrijke stappen gezet, zodat de respondenten over het algemeen tevredener zijn dan voorheen. Ook is er sprake van een hoge mate van vertrouwen, hetgeen past bij een netwerk met sociaal kapitaal.

Uit het onderzoek blijkt dat er in totaal meer succesfactoren dan faalfactoren aanwezig zijn, maar het verschil is niet heel groot. Daarom wordt gesteld dat de netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning voldoende scoort op effectiviteit en succesfactoren, maar vormen de faalfactoren als het ware een ‘remparachute’ voor de doorontwikkeling van de netwerksamenwerking van het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland. Uit het onderzoek blijkt dat dit ligt aan de verschillende belangen, de verschillende informatieposities, de verschillende prioritering en de trage besluitvorming. Hierdoor is er in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland een zekere kans op een effectieve aanpak van ondermijning. Het netwerk Tweestromenland bevindt zich in situatie B (Afbeelding 6.1).

		<b>Succesfactoren</b>	
		Goed, evenwichtig (meer)	Onvolledig, onevenwichtig (minder)
<b>Faalfactoren</b>	Goed, evenwichtig (minder)	<p>A.</p> <p>Grote kans op een effectieve aanpak van ondermijning</p>	<p>C.</p> <p>Zekere kans op falen van een effectieve aanpak van ondermijning</p>
	Onvolledig, onevenwichtig (meer)	<p>B.</p> <p>Zekere kans op een effectieve aanpak van ondermijning</p> <p style="text-align: center;">  </p>	<p>D.</p> <p>Grote kans op falen van een effectieve aanpak van ondermijning</p>

*Afbeelding 6.1: Veiligheidsnetwerk Tweestromenland geplaatst in een matrix met kansen op een effectieve aanpak van ondermijning*

Er zijn stappen nodig om de netwerkspanningen te verminderen en de succesfactoren te vergroten. Wanneer hier geen aandacht aan wordt besteed, groeien de frustraties en het onbegrip en nemen de spanningen uiteindelijk de overhand in de netwerksamenwerking. Dit kan leiden tot een ineffectieve samenwerking. Het minimale verschil tussen de succes- en de faalfactoren, maakt het noodzakelijk om de randvoorwaarden voor een effectieve samenwerking te verbeteren.

## 6.2. Reflectie

Dit onderzoek heeft geleid tot nieuwe inzichten in de bepalende factoren voor een effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning. Desalniettemin kent ook dit onderzoek beperkingen. Daaraan wordt in deze paragraaf aandacht besteed.

### 6.2.1. Theorie

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van verschillende netwerktheorieën om erachter te komen welke factoren van invloed zijn voor een effectieve netwerksamenwerking. In dit onderzoek zijn onder meer randvoorwaarden van een effectieve samenwerking van Koppenjan & Klijn (2004), Provan & Kenis (2008) en Keast (2004) gebruikt. Er is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij wetenschappelijke theorieën van Boutellier, Lam en Nooteboom over randvoorwaarden in de aanpak van ondermijning. Er is niet uit te sluiten dat andere factoren een rol spelen bij een effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning, zoals de mate van slagvaardigheid en legitimiteit van actoren (Boutellier & Broekhuizen, 2016). Door de beperkte omvang van en de beschikbare tijd voor dit onderzoek is ervoor gekozen om alleen factoren te belichten die het meest naar voren kwamen in de wetenschappelijke literatuur. Het onderzoek belicht hierdoor slechts een deel van bepalende factoren voor een effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning.

Daarnaast bleken de factoren geen beeld te schetsen van de sociale structuur van het netwerk. Om deze reden is een extra aspect toegevoegd: het sociale kapitaal van Burt (2000). In deze thesis is onderzocht of de factoren en de sociale inzichten elkaar aanvullen en is getracht de verschillende aspecten en dimensies te vatten in één theorie. Door kritisch te kijken naar bepaalde randvoorwaarden voor een effectieve aanpak en dit te verbinden met de sociale structuur van het netwerk, konden goede voorspellingen worden gedaan over de netwerkeffectiviteit. Net als in het onderzoek van Boutellier (2011) zijn de succes- en de faalfactoren bepalend voor een effectieve aanpak van ondermijning. Anderzijds laat het onderzoek ook zien dat de mate van centraliteit van een actor en de dichtheid van het netwerk, van invloed zijn op een effectieve aanpak. Ook is gevonden dat actoren die zich dieper in het netwerk bevinden, over het algemeen minder tevreden zijn over de effectiviteit van het netwerk dan

actoren die verderaf staan van het netwerk. Door het samenvoegen van deze aspecten is de netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning op een vernieuwende manier onderzocht.

Er is op een institutionele wijze gezocht naar verklarende factoren voor een effectieve netwerksamenwerking, maar sociale netwerktheorieën zoals het beschrijven van *structural holes* of *strong or weak ties* zouden nog meer inzicht hebben gegeven in de relaties tussen de actoren (Borgatti et al., 2018). Er is binnen de sociale netwerktheorie alleen gezocht naar de structuurkenmerken, zodat slechts een klein deel van het sociale netwerk is beschreven.

### 6.2.2. Methoden

Er zijn in dit onderzoek drie hoofdmethodes gebruikt: documentenonderzoek, sociale netwerkanalyse en interviews. De vorm van dataverzameling en geïnterviewde personen zijn in belangrijke mate bepalend geweest voor de uitkomsten van het onderzoek. Allereerst moet opgemerkt worden dat actoren van het OM en de Belastingdienst wegens omstandigheden niet konden worden geraadpleegd. Daardoor, kan slechts een voorzichtige uitspraak worden gedaan over de effectiviteit van het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland. Daarnaast hebben actoren van andere organisaties zoals het ISZW, FIOD en de provincie Gelderland-Zuid geen deel uitgemaakt van de kwalitatieve interviews, waardoor ook zij niet vertegenwoordigd zijn in de resultaten en het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland niet in de volle breedte is onderzocht. De resultaten moeten derhalve met de nodige voorzichtigheid worden behandeld, aangezien het onderzoek beperkt is tot een aantal respondenten en organisaties.

De periodes van dataverzameling van de sociale netwerkanalyse en de interviews liepen gelijktijdig. Dit had als voordeel dat er maar één contactmoment tussen onderzoeker en respondenten plaatsvond, maar het had ook een belangrijk nadeel. Zo bleek uit de sociale netwerkanalyse dat het netwerk niet verdeeld is in niveaus (operationeel, tactisch, strategisch) maar in drie dominante clusters. Als de interviews later waren verwerkt, was een uitspraak per cluster mogelijk geweest over de effectiviteit van de netwerksamenwerking.

In het onderzoek is ervoor gekozen om dubbele functies zoals wijkagenten en wijkmanagers afkomstig uit dezelfde organisatie slechts eenmaal mee te nemen in de sociale netwerkanalyse. Over het algemeen beschikken zij vanuit hun functiehoedanigheid over dezelfde relaties. Het aantal inwoners is ook eenmaal geteld, omdat nagenoeg niet meetbaar is welke inwoner met wie contact heeft. Dit heeft als voordeel dat de omvang en de tijd van de analyse beperkt bleef, maar anderzijds is het netwerk daardoor niet tot in detail weergegeven.

Er is diepgaand onderzoek verricht naar het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland, zodat de analyse nagenoeg niet herleidbaar is naar andere netwerken. De conclusie past alleen in de bandbreedte op het gemeten netwerkkniveau, terwijl er veel vraag is naar het verklaren van grotere netwerkstructuren in de aanpak van ondermijning. Toekomstig onderzoek zou een methode kunnen bevatten die past bij een grotere bandbreedte, zoals het afnemen van een enquête, of het vragen van een waarderingsscore bij

meer organisaties, waardoor er algemenere uitspraken kunnen worden gedaan over de netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning.

### 6.3. Aanbevelingen

In deze paragraaf worden de praktische en theoretische aanbevelingen geformuleerd en toegelicht. Allereerst worden aanbevelingen gedaan voor het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland; vervolgens worden er aanbevelingen gedaan voor toekomstig onderzoek.

#### 6.3.1. Aanbevelingen voor het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland

- Ontvlecht ambiguïteit in het netwerk

Uit het onderzoek is gebleken dat er sprake is van een dicht netwerk met meer netwerkspanningen, die van negatieve invloed zijn op een effectieve aanpak van ondermijning. Dit komt onder andere door de steeds grotere rol van gemeenten in de aanpak van ondermijning, terwijl het complexe veiligheidsprobleem de lokale aanpak overstijgt. Een duidelijke rolverdeling is nodig, om de ambiguïteit uit het netwerk te ontvlechten. De gemeente moet zich meer bezighouden met het sociaal-maatschappelijk veiligheidsbeleid, zodat de sociale kwaliteit en de leefbaarheid op lokaal niveau worden verhoogd. De politie en het OM moeten zich meer focussen op de repressieve kant van de aanpak van ondermijning en met name in hetgeen de lokale veiligheid overstijgt. De gemeente kan hierbij aansluiten als partner, maar dient niet de gaten te vullen die de strafrechtketen achterlaat.

- Betrek sleutelfiguren bij het verbeteren van de bovenlokale samenwerking

Sleutelfiguren zijn van belang om de netwerkeffectiviteit te verhogen. Uit het onderzoek is gebleken dat er centrale actoren en bruggenbouwers zijn, die het netwerk kunnen beïnvloeden. Wanneer de sleutelfiguren met elkaar constructief samenwerken, kunnen de succesfactoren worden vergroot en de faalfactoren worden aangepakt. De inzet van sleutelfiguren kan de balans tussen de succes- en de faalfactoren doorbreken, waardoor de kans op een effectieve aanpak van ondermijning groter wordt.

- Creëer heisessies in de clusters

De coronapandemie heeft veel actoren afgeleid van samenwerking in de aanpak van ondermijning. Er werd in deze periode veelal gesproken over werkprocessen en werkinhoud (functionele afstemming), terwijl voor een effectieve samenwerking de succesfactoren essentieel zijn: vertrouwen, doelconsensus en samenwerking als leerproces. Ontwikkel heisessies in de clusters waarin de succesfactoren centraal staan, om te komen tot een effectiever netwerk. Wanneer in de heisessies afspraken kunnen worden gemaakt om de succesfactoren niet uit het oog te verliezen, kan er weer een basis worden gevonden voor het vergroten van de effectieve aanpak. Heisessies zijn dus niet alleen belangrijk voor strategische actoren (cluster 3), maar ook voor actoren op operationeel en tactisch niveau (cluster 1 en 2).

- Verklein de kwetsbaarheid van de ondermijningscoördinator Tweestromenland

De ondermijningscoördinator Tweestromenland beschikt over de meest centrale positie met de meeste verbindingen. Deze actor bevat in de aanpak van ondermijning een belangrijke aanjaagfunctie. Anderzijds is deze positie ook kwetsbaar omdat deze actor de enige is die in zo'n hoge mate beschikt over deze voordelen. Het is van groot belang om de kwetsbaarheid te verkleinen. Te denken valt hierbij aan een roulerend voorzitterschap of het aannemen van een kwartiermaker in de aanpak van ondermijning. Dat maakt het netwerk minder afhankelijk van één actor en de kennis, kunde en netwerkrelaties overdraagbaar.

### 6.3.2. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Zoals eerder beschreven, is het sterk aannemelijk dat de succes- en de faalfactoren veel invloed op elkaar hebben. Vervolgonderzoek naar de samenhang tussen deze factoren kan mogelijk modererende of mediërende effecten aan het licht brengen tussen de factoren, die van invloed zijn op een effectieve netwerksamenwerking in de aanpak van ondermijning. Daarnaast wordt aanbevolen om bij vervolgonderzoek meer de focus te leggen op de netwerkstructuur, door meer onderzoek te verrichten naar het sociale kapitaal van het netwerk. De netwerkstructuur in het Veiligheidsnetwerk Tweestromenland is hier kort aangestipt, maar zou een volwaardig thesisonderwerp kunnen zijn. Het blootleggen van de structuur en de kwaliteit van de relaties draagt nog meer bij aan de praktische relevantie van het onderzoek en kan het netwerk effectiever maken. Afsluitend kunnen in het vervolgonderzoek de organisaties binnen het netwerk centraler worden gesteld, door alle organisaties te betrekken bij het verzamelen van data. Dat zal bijdragen aan een vollediger beeld van de totale netwerksamenwerking.

## Literatuurlijst

- Abraham, M., Van Dijk, B., Hofstra, D., & Spapens, T. (2021). Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit.
- Bannink, D. (2019). *Besturen zonder wij*. Amsterdam: VU University Press.
- Blom-Hansen, J. (1997). A 'New Institutional' Perspective on Policy Networks. *Public Administration*, 75(4), 669-693. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1467-9299.00080>
- Boonstra, W. (2021). Onafhankelijk aanjager op ondermijning 'gamechanger' [Openbare orde en Veiligheid]. *Binnenlands Bestuur*. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/openbare-orde-en-veiligheid/nieuws/onafhankelijk-aanjager-op-ondermijning.17946014.lynkx>
- Borgatti, S., Everett, M., & Johnson, J. (2018). *Analyzing social networks* (2nd edition. ed.). SAGE Publications.
- Boutellier, H. (2011). De improvisatiemaatschappij: Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld.
- Boutellier, H., & Broekhuizen, J. (2016). Impulsen tegen ondermijning. *De Taskforce Brabant-Zeeland wetenschappelijk tegen het licht gehouden*. [www.verwey-jonker.nl/doc/2016/115043\\_Impuls\\_tegen\\_ondermijning\\_Strategische\\_Advies\\_WEB.pdf](http://www.verwey-jonker.nl/doc/2016/115043_Impuls_tegen_ondermijning_Strategische_Advies_WEB.pdf)
- Boutellier, H., Van Steden, R., Eski, Y., & Boelens, M. (2020). Een einde aan ondermijning. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(1), 3.
- Bovens, M., Hart, P., & Twist, M. (2011). *Openbaar Bestuur– Beleid, organisatie en politiek*.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford University Press.
- Buitendijk, D., Hoekstra, P., & Timmerman, V. (2009). Werken aan vertrouwen in organisaties. *Management Executive*, 10-15.
- Burt, R. (2000). The network structure of social capital. *Research in organizational behavior*, 22, 345-423.
- De Boer, F., & Smaling, A. (2011). Benaderingen in kwalitatief onderzoek: Een inleiding.
- De Gelderlander. (2020). Schietincident in Beuningen: twee mannen op de vlucht met busje. *De Gelderlander*. <https://www.gelderlander.nl/beuningen/schietincident-in-beuningen-twee-mannen-op-de-vlucht-met-busje~adb81751/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- De Graaf, T. (2019). Burgemeester en ondermijning. [https://books.google.nl/books?id=Rq7\\_ngEACAAJ](https://books.google.nl/books?id=Rq7_ngEACAAJ)
- Faber, W. (2013). Ondermijning als activiteit en als gevolg: Een poging tot duiding van een lastig te definiëren fenomeen. In: *Finecscience*.
- Fijnaut, C., Bovenkerk, F., Bruinsma, G., & Van de Bunt, H. (1996). Enquête Opsporingsmethoden, eindrapport Georganiseerde Criminaliteit in Nederland. *Bijlagen VII, Kamerstuk, 24072, 1995-1996*.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge university press.
- Gemeente Beuningen. (2020). Reactie burgemeester Daphne Bergman schietincident Burgemeester Gerardtslaan. [https://publiek.pagefreezer.nl/browse/Website%20Beuningen/07-07-2020T06:32/https://www.beuningen.nl/Nieuwsarchief/Nieuwsberichten\\_2020/Nieuwsberichten\\_juli/Reactie\\_burgemeester\\_Daphne\\_Bergman\\_schietincident\\_Burgemeester\\_Gerardtslaan](https://publiek.pagefreezer.nl/browse/Website%20Beuningen/07-07-2020T06:32/https://www.beuningen.nl/Nieuwsarchief/Nieuwsberichten_2020/Nieuwsberichten_juli/Reactie_burgemeester_Daphne_Bergman_schietincident_Burgemeester_Gerardtslaan)
- Granovetter, M. (1995). Coase Revisited: Business Groups in the Modern Economy. [https://books.google.nl/books?id=Rq7\\_ngEACAAJ](https://books.google.nl/books?id=Rq7_ngEACAAJ)
- Intergemeentelijke Gezagsdriehoek Tweestromenland. (2019a). *Governance aanpak ondermijning*.
- Intergemeentelijke Gezagsdriehoek Tweestromenland. (2019b). *Integraal Veiligheidsplan*.
- Intergemeentelijke Gezagsdriehoek Tweestromenland. (z.j.). *Uitvoeringsplan Integrale Veiligheid Tweestromenland 2019-2020*.
- Keast, R., Mandell, M., Brown, K., & Woolcock, G. (2004). Network Structures: Working Differently and Changing Expectations. *Public Administration Review*, 64(3), 363-371.
- Kolthoff, E., & Khonraad, S. (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2).

- Kop, N. (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing: vijf strategische implicaties*. Boom Lemma uitgevers.
- Koppenjan, J. (2012). *Het verknipte bestuur. Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Psychology Press.
- Lam, J., Van der Wal, R., Kop, N., & Greven, H. (2018). *Sluipend gif: een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Boom criminologie.
- Minister van Justitie en Veiligheid. (2018). *Brief Veiligheidsagenda*.
- Nooteboom, B. (2002). *Vertrouwen. Vormen, grondslagen, gebruik en gebreken van vertrouwen*. Schoonhoven, Academie Service.
- Opsporing verzocht. (2020). Ontwikkelingen rond moord onschuldige Mehmet Kiliçoy (49). <https://opsporingverzocht.avrotros.nl/zaken/item/ontwikkelingen-rond-moord-onschuldige-mehmet-kilicoy-49/>
- Perrow, C. (1993). Small firm networks. *Institutional change: Theory and empirical findings*, 111-138.
- Podolny, J., & Page, K. (1998). Network Forms of Organization. *Annual Review of Sociology*, 24(1), 57-76. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.57>
- Politie Amsterdam-Amstelland. (2009). *Over ondermijning: Een verkenning naar het fenomeen, de aanpak en mogelijke verbeteringen*.
- Provan, K., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 18(2), 229-252.
- Provan, K., & Milward, H. (1995). A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.
- Regioburgemeesters. (z.j. ). Strategisch Beraad Ondermijning (SBO). <https://regioburgemeesters.nl/thema/aanpakken-en-voorkomen-criminaliteit/ondermijnende-criminaliteit/sbo/>
- RIEC. (z.j.). Wat doen de RIEC's en het LIEC? <https://www.riec.nl/over-ons>
- Roberts, N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International public management review*, 1(1), 1-19.
- Sandström, A., & Carlsson, L. (2008). The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance. *Policy Studies Journal*, 36(4), 497-524.
- Scott, J., & Carrington, P. (2011). *The SAGE handbook of social network analysis*. SAGE.
- Spapens, A. (2019). Bestuurlijke aanpak van ondermijning: ervaringen in Nederland en het buitenland. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving*, 2019(2), 85-92.
- Tops, P., & Van der Torre, E. (2014). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Tilburg University.
- Van der Steen, M., Schram, J., Chin-A-Fat, N., & Scherpenisse, J. (2016). Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven) lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. In: NSOB.
- Van Steden, R., & Boutellier, H. (2010). Versnipperde regie: de positie van de gemeente in een lokaal veiligheidsnetwerk. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 21-33.
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland. (2015). *Veiligheidsstrategie 2015-2018 Oost-Nederland*.
- Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland. (2019). [Bestuurlijke nota].
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* (4de ed.). Boom Lemma.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2006). *Lerende overheid : een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam University Press.

## Bijlagen

### Bijlage 1: Sociale netwerkanalyse (SNA) en Interviewguide

#### Inleiding

- Onderzoeker stelt zich voor, korte uitleg onderzoek aanpak van ondermijning in Tweestromenland.
- Bespreken twee onderdelen: SNA en interview
- Bespreking anonimiteit respondent en informed consent
- Aangeven dat het interview wordt opgenomen en dat de uitwerking naar de respondent wordt opgestuurd ter verificatie.

*Graag start ik met het eerste onderdeel: de sociale netwerkanalyse. Ik wil u tijdens deze analyse graag een aantal vragen stellen rondom het netwerk van de aanpak van ondermijning in Tweestromenland. Daarbij zou ik willen starten met het in kaart brengen van het netwerk. Afsluitend zal ik u vragen of u een cijfer wilt geven aan de samenwerking in het netwerk.*

#### Netwerkanalyse

I. Met welke personen in het netwerk werkt u vooral samen/heeft u vooral te maken?

II. Met welke personen in het netwerk werkt u samen maar heeft u minder te maken?

III. In welke mate is er sprake van persoonlijk contact/afstemming tussen u en deze personen?

- Nooit

- Eens in het jaar

- Iedere maand

- Iedere week

- Iedere dag

IV. Maakt het netwerk gebruik van een onafhankelijke actor/persoon? Zo ja, wie is dat?

*Onderzoeker toont de sociale netwerkanalyse tot zo ver*

V. Wie kan nog aan het netwerk worden toegevoegd?

VI. Afsluitend aan dit eerste onderdeel zou ik u willen vragen welk cijfer u de samenwerking geeft in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland.

---

## **Interview**

*Graag ga ik door naar het tweede onderdeel. Ik start met uw toestemming de opname. Ik wil u tijdens dit interview graag een aantal vragen stellen rondom de aanpak van ondermijning in Tweestromenland. Als eerste wil ik u vragen..*

### **Effectieve Aanpak van ondermijning**

1. Wat verstaat u onder ondermijning?
2. Wat verstaat u onder een effectieve aanpak van ondermijning?
3. Wat is uw rol in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland?
4. Levert de samenwerking in de aanpak van ondermijning voordelen op? Zo ja, welke?
5. Hoe tevreden bent u over de huidige aanpak van ondermijning?

### **Doelconsensus**

6. Is er sprake van een gezamenlijke doelstelling? Zo ja, wat is deze doelstelling?
7. Bent u het eens met de gezamenlijke doelstelling? Waarom wel/niet?
8. Botsen de doelstellingen van het netwerk wel eens met de doelstellingen van uw eigen organisatie? Zo ja, wat doet u dan?
9. Wordt volgens u de gezamenlijke doelstelling in de aanpak van ondermijning behaald? Zo ja/nee, waarom (niet)?

### **Vertrouwen**

10. Heeft u vertrouwen dat andere organisaties de afspraken nakomen? Zo ja/nee, waarom (niet)?

### **Netwerkspanningen**

11. Worden taken in het netwerk wel eens onbewust niet of verkeerd uitgevoerd door verschil van inzicht? Heeft u hiervan een voorbeeld?
12. Hoe vaak doet u wel eens bewust iets dat niet (helemaal) in lijn is met de afspraken? Waarom doet u dat?
13. Merkt u wel eens trage besluitvorming in het netwerk? Zo ja, waar merkt u dat aan?
14. Hebben er zich in het netwerk wel eens conflicten voorgedaan? Heeft u hiervan een voorbeeld?

### **Samenwerking als leerproces**

15. Wordt er in het netwerk gereflecteerd op de samenwerking en/of eventuele spanningen?
16. Zo ja, worden er aan de hand van de reflectie nieuwe keuzes gemaakt voor het bevorderen van de samenwerking?

**Afsluiting**

*Dit waren alle onderwerpen die ik wilde bespreken met u over de aanpak van ondermijning in Tweestromenland. Zijn er volgens u nog zaken die in dit gesprek niet aan bod zijn gekomen maar die wel van belang zijn voor de effectieve aanpak van ondermijning?*

*Heeft u verder nog vragen?*

*Ik wil u graag bedanken voor uw tijd en het beantwoorden van mijn vragen.*

## Bijlage 2: Sociale Netwerkanalyse (SNA)

### Inleiding

- Onderzoeker stelt zich voor, korte uitleg onderzoek aanpak van ondermijning in Tweestromenland.
- Bespreking anonimiteit respondent en informed consent

*Ik wil u tijdens deze analyse graag een aantal vragen stellen rondom het netwerk van de aanpak van ondermijning in Tweestromenland. Daarbij zou ik willen starten met het in kaart brengen van het netwerk. Afsluitend zal ik u vragen of u een cijfer wilt geven aan de samenwerking in het netwerk.*

### Netwerkanalyse (deel 1)

I. Met welke personen in het netwerk werkt u vooral samen/heeft u vooral te maken?

II. Met welke personen in het netwerk werkt u samen maar heeft u minder te maken?

III. In welke mate is er sprake van persoonlijk contact/afstemming tussen u en deze personen?

- Nooit

- Eens in het jaar

- Iedere maand

- Iedere week

- Iedere dag

IV. Maakt het netwerk gebruik van een onafhankelijke actor/persoon? Zo ja, wie is dat?

*Onderzoeker toont de sociale netwerkanalyse tot zo ver*

V. Wie kan nog aan het netwerk worden toegevoegd?

### Netwerkanalyse (deel 2)

VI. Afsluitend zou ik u willen vragen welk cijfer u de samenwerking geeft in de aanpak van ondermijning in Tweestromenland.

---

### Bijlage 3: Data sociale netwerkanalyse (SNA)

#### 3.1. Dichtheidsscore en onderlinge verbondenheid Tweestromenland

##### Network > COHESION > DENSITY

ID	I
I	0,538221

##### Network > COHESION > RECIPROCITY > GROUP RECIPROCITY

ID	I
I	0,7399527

#### 3.2. Degree centrality & betweenness centrality

##### NETWORK > CENTRALITY > DEGREE / BETWEEN

ID	Degree	Between
Ondermijningscoördinator TSL (gemeente)	40	231,8849
Accountmanager RIEC	26	102,5512
Burgemeester Beuningen	23	88,89644
Districtelijk coördinator synthetische drugs politie	25	65,50269
Beleidsmedewerker Veiligheid West Maas en Waal	24	43,30455
Strategisch Veiligheidsadviseur TSL	20	42,62594
Casuscoördinator RIEC	19	39,86602
Districtschef politie	21	37,24964
Beleidsmedewerker Veiligheid Wijchen	26	36,93131
Beleidsmedewerker Veiligheid Druten	26	36,93131
Ondermijningscoördinator TSL (politie)	22	36,00636
Beleidsmedewerker Veiligheid Heumen	25	32,64644
Beleidsmedewerker Veiligheid Berg & Dal	24	29,55471
Beleidsmedewerker Veiligheid Beuningen	25	29,34837
Teamchef politie	17	23,8898
Toeziethouders (BOA)	21	21,09397
Analist RIEC	18	20,58888
Analist Belastingdienst	18	20,13987
Taakaccenthouder drugs (politie)	15	19,86279
Directeur RIEC	15	19,3737
Officier van Justitie	16	18,93337
Beleidsadviseur OM	13	18,70233

Wijkagenten	21	12,65578
Handhaver ODRN	15	12,43282
Medewerker IBO	16	11,97021
Jurist handhaving	9	9,788087
Medewerker Veiligheid	15	9,523634
Beleidsondersteuner politie	15	9,209152
Wijkmanagers	20	9,182918
Medewerker Douane	9	9,123863
Specialist woonfraude woningcorporatie	18	9,037567
Beleidsmedewerker Veiligheid Nijmegen	8	8,324777
Burgemeester West Maas en Waal	12	6,219183
Senior BOA Druten Wijchen	13	5,37017
Inwoners	12	5,292447
Burgemeester portefeuillehouder drugs	12	5,134504
Analist UWV	11	3,808016
Medewerker BRP	15	3,681858
Strategisch Veiligheidsadviseur Nijmegen	11	2,959844
Burgemeester Berg en Dal	11	2,873077
Toeziachter bouw en handhaving	14	2,85
Burgemeester Druten	11	2,815384
Burgemeester Wijchen	11	2,815384
Burgemeester Heumen	11	2,789743
Burgemeester portefeuillehouder zorgfraude	11	2,476866
Ondermijningsjurist	3	1,984419
Strategisch adviseur De Waarden	10	1,023264
Fraudecoördinator Belastingdienst	10	0,860516
Analist FIOD	10	0,860516
Analist ISZW	10	0,860516
Handhaver ODR	5	0,190909
Portefeuillehouder ondermijning Provincie	10	0
Netbeheerder Liander	2	0
Burgemeester Arnhem	6	0

### 3.1. Hierarchical clustering

CLUSTER ANALYSIS > HIERACHICAL

ID	Grootte (N)	Dichtheid
Cluster 1	21	0.66
Cluster 2	15	0.51
Cluster 3	18	0.50

ID	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Beleidsmedewerker Veiligheid Wijchen	1	0	0
Beleidsmedewerker Veiligheid Druten	1	0	0
Beleidsmedewerker Veiligheid Beuningen	1	0	0
Beleidsmedewerker Veiligheid Heumen	1	0	0
Beleidsmedewerker Veiligheid Berg & Dal	1	0	0
Toeziçthouders (BOA)	1	0	0
Specialist woonfraude woningcorporatie	1	0	0
Ondermijningscoördinator TSL (gemeente)	1	0	0
Beleidsmedewerker Veiligheid West Maas en Waal	1	0	0
Wijkagenten	1	0	0
Wijkmanagers	1	0	0
Medewerker BRP	1	0	0
Medewerker Veiligheid	1	0	0
Medewerker IBO	1	0	0
Portefeuillehouder ondermijning Provincie	1	0	0
Inwoners	1	0	0
Handhaver ODR	1	0	0
Senior BOA Druten Wijchen	1	0	0
Toeziçthouder bouw en handhaving	1	0	0
Jurist handhaving	1	0	0
Handhaver ODRN	1	0	0
Casuscoördinator RIEC	0	1	0
Beleidsondersteuner politie	0	1	0
Ondermijningscoördinator TSL (politie)	0	1	0
Medewerker Douane	0	1	0
Taakaccenthouder drugs (politie)	0	1	0
Ondermijningsjurist	0	1	0
Accountmanager RIEC	0	1	0
Netbeheerder Liander	0	1	0
Fraudecoördinator Belastingdienst	0	1	0
Analist RIEC	0	1	0
Analist Belastingdienst	0	1	0
Analist FIOD	0	1	0
Analist ISZW	0	1	0
Analist UWV	0	1	0
Districtelijk coördinator synthetische drugs politie	0	1	0
Burgemeester Beuningen	0	0	1
Burgemeester Heumen	0	0	1
Burgemeester Druten	0	0	1
Burgemeester Berg en Dal	0	0	1
Burgemeester Wijchen	0	0	1
Teamchef politie	0	0	1
Officier van Justitie	0	0	1
Beleidsadviseur OM	0	0	1
Burgemeester West Maas en Waal	0	0	1
Strategisch Veiligheidsadviseur TSL	0	0	1
Strategisch Veiligheidsadviseur Nijmegen	0	0	1
Beleidsmedewerker Veiligheid Nijmegen	0	0	1
Districtschef politie	0	0	1
Burgemeester Arnhem	0	0	1
Directeur RIEC	0	0	1
Strategisch adviseur De Waarden	0	0	1

Burgemeester portefeuillehouder drugs	0	0	1
Burgemeester portefeuillehouder zorgfraude	0	0	1